



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (8)

تشجيع الاستثمار الخاص في مشاريع المياه: منافع ومآخذ

إعداد:

احمد الهندي¹

(خبير مياه ومدير عام سابق في سلطة المياه الفلسطينية)

19 تشرين أول 2016

¹ هذه الورقة تعبر عن وجهة نظر كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر (ماس).

مقدمة:

تعاقدت على إدارة قطاع المياه الفلسطيني إدارات متنوعة بدءاً بالحكم العثماني ومن ثم الانتداب البريطاني إلى الاحتلال الإسرائيلي خلال حربين (1948) و(1967) مروراً بالإدارة الأردنية للضفة الغربية والإدارة المصرية لقطاع غزة وما رافقها من تعدد التشريعات والأنماط المؤسسية، وصولاً إلى الاحتلال الإسرائيلي الذي ما زال الإطار المتحكم بملف المياه رغم وجود مشاركة فلسطينية محدودة الصلاحيات منذ اتفاقيات أوسلو، حيث قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بعد احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة بإصدار عدد من الأوامر العسكرية المنظمة لشؤون المياه في المناطق المحتلة والتي هدفت إلى السيطرة على جميع مصادر المياه الفلسطينية، وحصرت القضايا في منح التراخيص فيما يتعلق بحفر الآبار أو تشغيل منشآت المياه لضابط شؤون المياه الإسرائيلي في الإدارة المدنية (سلطة المياه، 2011).

ومنذ إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1994 حظي موضوع المياه في فلسطين بأهمية خاصة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث أن أغلب ما تواجهه الأراضي الفلسطينية من نقص حاد في الكميات المزودة يعود بالأساس إلى عدم تمكن الفلسطينيين من السيطرة على مواردهم المائية بفعل السيطرة الإسرائيلية عليها والتي تم الاتفاق على بحثها "الحقوق المائية" ضمن القضايا الخمسة للاتفاق عليها في الحل النهائي (اتفاقية أوسلو 2)، إضافة إلى أنها نصت في البند 40 من الملحق الثالث تحت عنوان (المياه والمجاري) - بروتوكول العلاقات الاقتصادية على اعتراف إسرائيل بمبدأ حقوق المياه الفلسطينية التي ستخضع للمفاوضات النهائية وخصصت للجانب الفلسطيني ما مجموعه 118 مليون م³ من المصادر القائمة وتمكين الجانب الفلسطيني من حفر آبار تضيف إلى مجموع ما يتم استخدامه ما مقداره 80 مليون متر مكعب إضافية من الأحواض المائية (سلطة المياه، 2011).

أسست وفق هذا البند لجنة المياه الفلسطينية الإسرائيلية المشتركة والتي من خلالها سيتم التعامل مع جميع مشاريع المياه والصرف الصحي وترخيص الآبار حيث تؤخذ قراراتها بالتوافق (الملحق للاتفاقية رقم 8) وما يزيد وضع الأراضي الفلسطينية تعقيداً ضعفت البنية التحتية المائية من (شبكات داخلية وارتفاع الفاقد، خزانات، محطات معالجة الصرف الصحي، وخطوط ناقلية) إلى جانب الظروف الاقتصادية وارتفاع نسبة الفقر، وضعفت البنية المؤسسية في قطاع المياه. (البنك الدولي، 2009)، بسبب هذه الإشكاليات، هناك حاجة متزايدة لتوفير المياه والخدمات المتصلة بأسعار تعكس صفتها "سلعة عامة" تلبي احتياجات إنسانية أساسية، ناهيك عن أهمية التحكم بها لأسباب إستراتيجية في ميزان الصراع مع الاحتلال ولإقامة دولة تتمتع بالسيادة على مواردها الطبيعية وعلى الجانب الآخر يتمتع المواطن الإسرائيلي والمستوطنين بإمدادات مياه مستمرة وتصل حصة الفرد باليوم إلى أربع أضعاف حصة المواطن الفلسطيني.

1. الهدف من هذه الورقة:

دراسة احتمالات، آليات، إيجابيات وسلبيات دعم التطور المطلوب في قطاع المياه من خلال مشاركة الاستثمار الفلسطيني (أو الأجنبي) الخاص في مشاريع المياه، إلى جانب ما يمكن توفيره من خلال الموازنة التطويرية للسلطة وأيضاً لصندوق الاستثمار الفلسطيني بصفته "الصندوق الاستثماري السيادي".

أولاً: مبادئ وأسس هيكلية قطاع المياه

منذ إنشاء سلطة المياه الفلسطينية بدأ العمل الجاد والدؤوب لصياغة السياسات المائية الوطنية ولتحديد المرجعية السياسية لهذا القطاع ولتنظيم العمل فيه بالاستناد إلى قانون صدر تحت رقم 3 لسنة 2002 وتم بموجبه تشكيل مجلس المياه الوطني كمرجعية سياسية عليا لاتخاذ القرار لهذا القطاع، وقامت هيكلية قطاع المياه ضمن المبادئ التالية:

1. الفصل بين الواجبات التنظيمية والتشغيلية
2. تقسيم الهيكل المؤسسي لقطاع المياه إلى ثلاث مستويات:
 - مستوى إقرار السياسات المائية (مجلس المياه الوطني)
 - المستوى التنظيمي (سلطة المياه)
 - المستوى التشغيلي (مصلحة المياه الوطنية ومصالح المياه المكلفة بتقديم خدمات المياه والصرف الصحي)
3. توحيد مؤسسات تقديم الخدمات المائية في مصالح مياه إقليمية على مستوى الوطن على أن تتمتع باستقلال مالي وإداري.
4. إنشاء مصلحة مياه وطنية لتقديم خدمات المياه بالجملة، من خلال تحويل دائرة مياه الضفة الغربية إلى مصلحة المياه بالجملة .

إلا أنه أصبح جلياً ليس لسلطة المياه فحسب وإنما لكل العاملين والمستفيدين وأصحاب القرار وصانعي السياسة في قطاع المياه أن الأنماط السائدة التي كان ولا زال يدار فيها هذا القطاع الهام والحيوي بكل ما يحمله من أبعاد إنسانية وتنموية ليس بالمستوى المطلوب (سلطة المياه، 2011) حيث اتسمت الأدوار والمسؤوليات السائدة في قطاع المياه بالتشتت والتجزئة وعدم الوضوح، وقد أدى هذا الوضع الذي اختلطت فيه الأدوار والمسؤوليات على مدار 30 عاماً من سنوات الاحتلال إلى وجود إدارة غير منسقة، الأمر الذي أدى إلى الحاجة الماسة لإعادة هيكلة قطاع المياه بما يمكن من تنظيم ومراقبة وضبط الأداء الفني والإداري والمالي على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية (أمان، 2009).

إن المستوى التشغيلي لقطاع المياه انعكاس للمستوى القانوني والإطار المؤسساتي، ولهذا فإن العلاقة بين المستوى التشغيلي والمواطن يحكمها في كثير من الأحيان مستوى تشغيلي غير مسيطر عليه من الناحية القانونية والإدارية فمثلاً تستطيع البلديات تحديد أسعار المياه دون محاسبة (أمان 2009)، كما لا توجد أنظمة تعرفه أو رسوم اشتراك أو أثمان موحدة للتمديدات والعدادات تعتمد تلك البلديات والمؤسسات ويتم على أساسها تحديد أثمان المياه المباعة للمواطنين للأغراض المختلفة، وإنما تقوم كل بلدية أو مؤسسة تقدم المياه للمواطنين بتحديد أسعار المياه بناء على معايير ومحددات خاصة بها، دون الرجوع إلى مرجعية مسؤولة تكون مهمتها تحديد أسعار المياه بشكل موحد لجميع المحافظات. هذا الوضع يؤدي إلى تجاهل الفئات الفقيرة من المواطنين والذين لا يستطيعون دفع أسعار المياه التي تضعها البلديات والمؤسسات المزودة لخدمة المياه (الرمحي، 2010).

ثانياً: خطة إصلاح قطاع المياه:

في 14 ديسمبر 2009 أقر مجلس الوزراء خطة عمل للإصلاح تهدف إلى تحديد وتنفيذ برنامج شامل للإصلاح المؤسسي والتشريعي حيث شملت الخطة إعادة تنظيم قطاع المياه ومؤسساته وبناء القدرات، ووضع السياسة والإستراتيجية الوطنية المائية

2. السياسة والإستراتيجية المائية الوطنية

كانت هذه الوثيقة نتاج عمل أساسي لجهود دؤوبة بعد إقرار خطة الإصلاح من مجلس الوزراء ووفرت إطاراً للتخطيط والإدارة اللازمة لحماية المصادر المائية والمحافظة عليها وتطويرها على نحو مستدام وكذلك لتحسين إمدادات خدمات المياه والصرف الصحي ضمن المعايير ذات الصلة بفلسطين.

وقد تناولت الخطة عدة محاور تتلخص في:

- ✧ التطوير المستدام لمصادر المياه:
- ✧ وذلك باعتبار المياه مورد محدود ونادر وان له قيمة اقتصادية واجتماعية وبيئية.
- ✧ الإدارة المتكاملة لمصادر المياه:
- ✧ وذلك بضمان التخصيص العادل والمنصف والمستدام لجميع أنواع الاستخدام.
- ✧ حقوق المياه :
- ✧ ما يتعلق بالحق الفلسطيني في الوصول العادل وحق السيطرة واستخدام مصادر المياه.
- ✧ الحصول على خدمات المياه والصرف الصحي:
- ✧ حيث أن لكل مواطن الحق في الحصول على ما يكفي من المياه بأسعار معقولة وبالجودة المطلوبة لأغراض استخدامها وستؤخذ احتياجات واهتمامات جميع الفئات المجتمعية في الاعتبار.
- ✧ الاستدامة المالية لمرافق المياه:
- ضمان الاستدامة المالية لعمليات استخراج ونقل وتوزيع المياه، بالإضافة إلى جمع مياه الصرف الصحي ومعالجته بما يمكن مزودي الخدمات من تحقيق موثوقيتهم المالية من حيث الاسترداد الكامل لتكاليف التشغيل والصيانة والاستبدال والاستثمار الرأسمالي.
- تطبيق أنظمة واضحة لتحصيل الإيرادات، والتعامل مع الوصلات غير القانونية.
- ضمان أن يعكس التمويل المقترح للخدمات ومتطلباته الأهداف المالية المعتمدة، وحيثما لا تحقق التعرفة الاسترداد الكامل للتكاليف حتى المدى المتوسط، يجب تحديد جميع مصادر التمويل اللازم لسد هذه الفجوة.
- وضع وتنفيذ نظام تعرفه عادل مع ضمان حصول الفئات الفقيرة والضعيفة على الخدمة وقدرة مزودي الخدمات على استرداد التكاليف.
- ✧ الحوكمة والإدارة
- الفصل بين الوظائف السياسية والتنظيمية والتشغيلية
- تشجيع إعادة هيكلة قطاع المياه ومشاركة القطاع الخاص في تمويل وتنفيذ وتشغيل وصيانة أنظمة تزويد المياه ومياه الصرف الصحي، بهدف تحسين كفاءة وأداء قطاع المياه ونقل الخبرات التقنية .
- قيام الجهات المسؤولة عن قطاع المياه بوضع خطط سليمة ماليا وتقنيا لتحقيق الأهداف الوطنية الإستراتيجية على المدى الطويل ، وتخطيط ريادي للبنية الأساسية الإقليمية، بالإضافة إلى متطلبات الاستثمار في قطاع المياه.
- ✧ الإدارة المستدامة للصرف الصحي
- اعتماد مبدأ الملوث يدفع تكاليف التلوث
- اعتبار مياه الصرف الصحي المعالج مصدرا للمياه تضاف إلى الموازنة المائية

3. المرسوم بقانون بشأن المياه رقم 14 لسنة 2014

ضمن هذه الرؤيا الإستراتيجية هدف القانون إلى إدارة وتطوير مصادر المياه في فلسطين وزيادة طاقتها وتحسين نوعيتها وحفظها وحمايتها من التلوث والاستنزاف وتحسين ورفع مستوى تقديم الخدمات المائية من خلال تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة والمستدامة لمصادر المياه.

وتتمثل التشريعات القانونية القوة الدافعة لوثيقة السياسة والإستراتيجية المائية الوطنية حيث تم انعكاس مبادئ السياسة بصيغة قانونية من خلال:

- صياغة الإطار القانوني لفصل المهام والأدوار لمؤسسات القطاع.
- وضع الإطار الناظم لآلية تنفيذ المهام والأهداف المحددة للمؤسسات.

4. الهيكل المؤسستي لقطاع المياه الفلسطيني:

- سلطة المياه :

حيث منح القانون بقرار رقم 14 لسنة 2014 السلطة صلاحيات إعداد السياسات والتخطيط وإدارة قطاع المياه ومهام تنظيمية لمصادر المياه، بالإضافة إلى مهمة العمل مع الجهات ذات العلاقة على خلق بيئة استثمارية مستقرة ومناسبة لتحفيز القطاع الخاص على الاستثمار في قطاع المياه وإجراء التعديلات المؤسسية والتنظيمية والاقتصادية اللازمة لتشجيع الشراكة مع القطاع الخاص وفقا لنظام يصدر لهذه الغاية.

- مجلس تنظيم قطاع المياه:

حدد القانون بقرار رقم 14 لسنة 2014 هدف المجلس بمراقبة كل ما يتعلق بالنشاط التشغيلي لمقدمي المياه الإنتاج والنقل والتوزيع والاستهلاك وإدارة الصرف الصحي، وذلك من اجل ضمان جودة وكفاءة خدمات قطاع توفير المياه وخدمات مياه الصرف الصحي في فلسطين الموفرة للمستهلكين وبأسعار مناسبة.

وحددت مهام مجلس تنظيم قطاع المياه بإصدار تراخيص لمرافق المياه والمشغلين ومراقبتها بالإضافة إلى المصادقة على أسعار المياه وبدل التمديدات والخدمات الأخرى لإيصال خدمات المياه والصرف الصحي ومراجعتها ومراقبتها للتأكد من مطابقتها للسياسة المعتمدة من قبل السلطة.

- شركة المياه الوطنية:

نشأت بموجب القانون رقم 14 لسنة 2014 شركة عامة مملوكة للدولة وتتولى مهام تزويد وبيع المياه بالجملة لمقدمي الخدمات.

- مرافق المياه الإقليمية:

وهي المصالح والمؤسسات التي تقوم بتقديم خدمات المياه والصرف الصحي ضمن النطاق الإداري والجغرافي المحدد، وتهدف إلى:

- توفير خدمات المياه والصرف الصحي وتقديمها للمستهلكين للاستخدامات المختلفة وفق الأسس الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المستدامة.

- العمل على تلبية احتياجات المياه ذات الجودة المناسبة وخدمات الصرف الصحي لأغراض استخدامها من خلال اتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان ذلك ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتطوير هذه الخدمات.

- جمعيات مستخدمي المياه²:

وهي الجمعيات المسؤولة عن إدارة خدمات تزويد مياه الري والتي من المفترض ان يتم تشكيلها وفق نظام يصدر عن مجلس الوزراء استنادا إلى أحكام القانون ، وتخضع لترخيص ورقابة مجلس تنظيم قطاع المياه.

ثالثاً: قطاع المياه والقطاع الخاص

لا تزال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية يتركز فقط على أعمال المقاولات في البنية التحتية، مع وجود بعض المشاريع المحدودة والتي تم تمويلها وإدارتها من القطاع الخاص، ومنها البنية التحتية في مدينة روابي، محطة معالجة الصرف الصحي لصاحبة الريحان.

1. أهمية إشراك القطاع الخاص في قطاع المياه:

مما سبق نرى بان السياسة المائية وقانون المياه قد وضعنا أسس قوية لعملية إشراك القطاع الخاص في قطاع المياه، وفي هذا الصدد فان الإستراتيجية المائية الوطنية (2014-2032) قد أكدت على:

- الممارسات التجارية لتشغيل قطاع المياه الخاضع للتنظيم
- إشراك القطاع الخاص وتشجيعه على الاستثمار والمشاركة الفاعلة واعتبرت أن ذلك يحقق ما يلي :
 - 1- تعزيز الكفاءة في استخدام المياه
 - 2- تعزيز كفاءة التشغيل والصيانة
 - 3- خلق فرص عمل
 - 4- ترشيد النفقات الحكومية

2. فرص استثمار القطاع الخاص في قطاع المياه

يمثل قطاع المياه فرصا متنوعة للقطاع الخاص للاستثمار في المجالات التالية:

- معالجة مياه الصرف الصحي: سواء ببناء وإدارة وتشغيل محطات الصرف الصحي المعالج، حيث ان كمية مياه الصرف الصحي المتدفقة باتجاه الخط الأخضر ويتم معالجتها في محطات المعالجة الإسرائيلية تقدر بـ 17 مليون م³، ومنذ العام 2000 قام الجانب الإسرائيلي بخصم ما يزيد عن 487 مليون شيكل من أموال المقاصة مقابل معالجتها، إضافة إلى عدم الاستفادة من المياه المعالجة والتي تجد طريقها إلى قطاع الزراعة الإسرائيلي (مجلس تنظيم قطاع المياه، 2016) .
- حيث ان من المفيد دراسة قيام القطاع الخاص بتمويل وإدارة وتشغيل محطات معالجة مياه الصرف الصحي في المناطق التي تتدفق منها مياه الصرف الصحي باتجاه الخط الأخضر بدلا من معالجتها في المحطات الإسرائيلية. الاستثمار في استغلال المياه المعالجة في الزراعة: يجب النظر للمياه المعالجة كمصدر مائي يستفاد منه في الزراعة، حيث أن القطاعات الزراعية في الدول المجاورة تستخدم المياه المعالجة في الري، ففي إسرائيل يتم استخدام 70% من المياه المعالجة لاستخدامات القطاع الزراعي.

² جمعيات مياه الري فعلى ارض الواقع وحسب مفهومها في القانون فلا يوجد لغاية الآن أي جمعية لان سلطة المياه ووزارة الزراعة مكلفتان قانونيا بإعداد النظام الخاص لها وإقراره من مجلس الوزراء، وهذا لم يتم لغاية الآن.

- تحلية المياه: سواء محطة التحلية المركزية في قطاع غزة، ومحطة التحلية لمياه ينابيع الفشخة في البحر الميت، أو الآبار المالحة.
- إدارة وتشغيل منظومة المياه وتقليل الفاقد.

3. التحديات التي تواجه إشراك القطاع الخاص في قطاع المياه:

- قيود الاحتلال الإسرائيلي: والتمثل بالاتفاقية المرحلية (أوسلو 2) مع الجانب الإسرائيلي، البند 40 من الملحق الثالث، وآليات تنفيذه عبر اللجنة الفلسطينية الإسرائيلية المشتركة، والتي تعطل عملها منذ العام 2012،
- حساسية تخصيص مصادر المياه بين القطاعات: القدرة على تحديد أولويات تخصيص مصادر المياه المتاحة بين أنواع المستخدمين، وضمان التخصيص العادل والمنصف لإمدادات المياه لكل نوع من المستخدمين، والتوزيع العادل بين المناطق .
- انخفاض مستوى استرداد التكاليف ومعدلات التحصيل: لا يزال مقدمي الخدمات بعيدين عن استرداد التكاليف، حيث تحظى جميع الاستثمارات بدعم الجهات المانحة، وبالكاد تصل إلى تغطية مصاريف الصيانة والتشغيل، مع انخفاض كبير بالقدرة على تحصيل الفواتير، حيث يبلغ متوسط معدل التحصيل 65-75% في الضفة الغربية و25-50% في قطاع غزة،
- عدم وجود بعض التشريعات الهامة والحيوية مثل: نظام التعرفة المائية وفق محددات السياسة المائية والقانون، نظام إشراك القطاع الخاص، نظام مرافق المياه الإقليمية، نظام تراخيص المرافق والمشغلين، معايير ضمان جودة الخدمات الفنية والإدارية للقطاع التشغيلي .

أسئلة ومحاو للنقاش:

- لماذا لا يتم إصدار الأنظمة المشار إليها بقانون المياه؟ وكيف يمكن تعزيز كفاءة إدارة المياه؟ ولماذا لا يوجد سعر موحد لتزويد المياه بالجملة؟؟
- لماذا لا يتم فتح حوار مع القطاع الخاص، حول إمكانيات الاستثمار في قطاع المياه؟
- كيف يمكن تحفيز القطاع الخاص بالاستثمار في استغلال مياه الصرف الصحي المعالج للزراعة؟
- هل تكمن مشكلة بناء محطة التحلية في قطاع غزة بالتمويل؟
- هل هناك تكامل بين وزارة الزراعة وسلطة المياه فيما يخص مياه الصرف الصحي المعالج؟
- لماذا لا تلجأ الحكومة إلى الاعتماد على القطاع الخاص في تمويل بعض مشاريع البنية التحتية في حال نقص أو تأخر أموال المانحين؟

المراجع:

- الوقائع، القانون بمرسوم رقم 2014 بشأن المياه.
- سلطة المياه، السياسة والإستراتيجية المائية الوطنية، 2014.
- سلطة المياه، تقرير خطة الإصلاح، 2011.
- أمان، بيئة النزاهة والشفافية في قطاع المياه الفلسطيني، 2009.

حنان الرمحي، مركز القدس للمساعدة القانونية، 2010.

مجلس تنظيم قطاع المياه، الخصميات الإسرائيلية مقابل معالجة مياه الصرف الصحي، 2016.

Assessment of restrictions on Palestinian water sector development World Bank، 2009.