



سلسلة تقارير (22)

# بيئة النزاهة والشفافية في قطاع المياه الفلسطيني

إعداد:

د عبد الرحمن التميمي

بإشراف

د. عزمي الشعبي

نيسان 2009

## المحتويات:

### مقدمة: أهمية مكافحة الفساد في قطاع المياه أولاً: الإطار النظري

العوامل التي تشجع الفساد في قطاع المياه  
طبيعة إدارة قطاع المياه للتغلب على مظاهر الفساد  
البيئة التي تولد فرص فساد في مجال المياه  
العوامل التي تشجع الفساد في قطاع المياه  
آليات عامة لمكافحة الفساد في قطاع المياه

### ثانياً: قطاع المياه في فلسطين

خلفية عامة  
الإطار التشريعي والبيئة القانونية  
البيئة المؤسساتية  
الاحتلال واستنزاف المصادر المائية الفلسطينية  
التمويل المتعلق بقطاع المياه  
التحديات: الاجتماعية، الاقتصادية، المؤسسية، البيئية والصحية

### ثالثاً: التحليل والنتائج والتوصيات

## الفصل الأول

### أهمية مكافحة الفساد في قطاع المياه

#### 1.1. المقدمة

انطلاقاً بأن قطاع المياه ذو أبعاد اجتماعية واقتصادية وسياسية وبيئية، فإن الفساد في هذا القطاع يترك آثاراً سلبية على كافة النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وحيث أن المياه محرك أساسي في التنمية، وخاصة في المجتمعات الزراعية، وكونها عاملاً مهماً في الرفاهية، فإن الفساد الذي يحدث في هذا القطاع يساهم في تباطؤ عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي من جهة، وفي حرف مفاهيم التنمية عن مسارها الرئيسي وأهدافها النبيلة.

يترك الفساد آثاراً على البعد الاجتماعي بشكل خاص، حيث يؤدي إلى توترات اجتماعية (بين المزارعين أو بين المناطق الريفية أو الأحياء الحضرية)، مما يؤدي إلى زعزعة الاستقرار في الأمن الاجتماعي الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى زيادة الهوة بين الأغنياء والفقراء، وتعريض المجتمع بشكل عام إلى حالة من الاحتقان والحقد الاجتماعي.<sup>1</sup>

إن غياب الإدارة الرشيدة ونقصان جودة الحكم في المؤسسات العامة التي تدير قطاع المياه يعيق كيفية الحصول على مياه كافية ونظيفة وبتكلفة معقولة، والتي تعتبر أحد الاحتياجات الأساسية وأحد حقوق الإنسان، كما أنه يزيد من تكلفة المياه وتكلفة الحصول عليها، مما يشكل عبئاً غير قليل على طبقة الفقراء، الأمر الذي يؤدي إلى تناقص كبير في إمكانية الجباية، ويشجع المواطنين على سلوك طرق غير شرعية في الحصول على المياه والاعتداء على حقوق الآخرين، مما يؤدي إلى ضعف وترهل في قدرة المؤسسات العامة ومزودي المياه على تقديم الخدمة الصحيحة بنوعية جيدة.

إن التوعية المجتمعية لمحاربة الفساد في هذا القطاع يزيد من كفاءة المؤسسات العامة ذات الصلة، وهناك اهتمام من الدول المتقدمة لهذا الجانب، الأمر الذي دفع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والأمم المتحدة والمؤسسات التمويلية أن تأخذ مبادرات جديدة في مجال التوعية المجتمعية، لضرورة التقليل ومحاربة الفساد بكل جوانبه الإدارية والمالية.

وقد خلصت هذه المؤسسات إلى وضع توصيات جديدة في هذا المجال منها:

1. ضرورة تحفيز الدوائر السياسية بادراك أهمية مكافحة الفساد في هذا القطاع.

<sup>1</sup> التميمي. ع (2007) استخدام المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لإدارة رشيدة لقطاع المياه في فلسطين، جمعية الهيدرولوجيين الفلسطينيين . بحث غير منشور

2. ضرورة ربط خطوات مكافحة الفساد بعملية الإصلاح الشاملة للمؤسسات العامة الحكومية وغير الحكومية.
3. أهمية تشخيص وتحديد المقاييس والمؤشرات التي تراقب حالة الفساد في هذا القطاع.
4. أهمية تفكيك منظومة الفساد بعناصرها المختلفة، ومحاصرة شبكة العلاقات الشخصية التي تساعد على انتشار مظاهر الفساد، وبناء تحالف مجتمعي بين الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.
5. تفعيل الإجراءات الوقائية لمكافحة الفساد قبل الإجراءات العلاجية.
6. ضرورة تفعيل الإطار القانوني الناظم لعمليات إدارة المصادر والنقل والتوزيع ورفع الحصانة عن كافة أطراف الفساد.
7. التركيز على احتياجات الفقراء والطبقات المهمشة التي هي أكثر ضرراً من حالة الفساد، ويشكل تأمين مياه صالحة لهذه الطبقات أولوية في منظومة الاحتياجات الأساسية.

### الإطار النظري

#### 2.1. العوامل التي تشجع الفساد في قطاع المياه

**تعريف الفساد:** اختلفت التعريفات حول مفهوم الفساد غير أنها تتفق في مجملها على ان الفساد يقوم على أساس استغلال المنصب العام أو الموقع في الوظائف العامة لتحقيق مصالح ذاتية وأن الفساد عمل مخالف للقانون والنظام وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، وبالتالي يمكن تعريف الفساد على أنه " استخدام المنصب أو الموقع العام لتحقيق مصلحة خاصة."

وقد أشارت كثيراً من الحالات في الهند ودول غرب آسيا الى أن قيمة الضرر الذي يلحقه الفساد في قطاع المياه تتراوح بين 6-11% من الدخل القومي لهذه البلدان.

#### طبيعة إدارة قطاع المياه للتغلب على مظاهر الفساد<sup>2</sup>

نوع الإدارة	خدمات تزويد المياه	إدارة المصادر
1. إدارة كاملة من القطاع العام إدارة المصادر	1. تعدد الدوائر والقوى التي تختار نوع وطبيعة وحجم المشاريع المطلوب تنفيذها	1. ضعف الرقابة العامة بسبب ضياع الصلاحيات في المراقبة بين الدوائر

<p>الحكومية المختلفة وتضارب قراراتها أحيانا.</p> <p>2. الحصول على تراخيص اكتشاف المياه وتطوير المصادر بطرق غير شرعية.</p> <p>3. التغاضي عن حقوق المجتمع لصالح الشركات.</p> <p>4. الترقيات والتعيينات لاعتبارات غير مهنية في الدوائر الحكومية.</p>	<p>كأولويات.</p> <p>2. زيادة فرص الرشوة والسكوت عن الأخطاء مع المقاولين.</p> <p>3. مراعاة القطاع العام ومحابة لشركات معينة وتدعيم الاحتكار.</p> <p>4. التعيينات والترقيات في الإطار الحكومي لا تتم وفق اعتبارات مهنية بفعل تدخل دوائر وجماعات الضغط.</p>	<p>إدارة النقل إدارة التوزيع</p>
<p>1. التراخي في تطبيق الأنظمة.</p> <p>2. التراخي في شروط العطاءات.</p>	<p>1. الفساد في العطاءات العامة وآلياتها.</p> <p>2. الفساد في تسلم المشاريع الكبرى.</p> <p>3. تضخيم فواتير القطاع الخاص في حال تعديل العطاءات.</p> <p>4. التفضيل بين المقاولين (المحابة).</p> <p>5. احتكار المعلومات (تضارب المصالح) لصالح طرف معين من القطاع الخاص من قبل دوائر حكومية.</p>	<p>2. إدارة تحالف قطاع حكومي- خاص (Public – Private)</p>
<p>1. السكوت والتغاضي عن استنزاف مصادر المياه.</p> <p>2. عدم العدالة الاجتماعية في تطوير المصادر.</p>	<p>1. المراعاة والمحابة في قراءة العدادات على حساب المال العام.</p> <p>2. المراعاة في تطبيق شروط الصيانة.</p> <p>3. التغاضي عن الوصلات والآبار غير القانونية ( سرقة المال العام).</p>	<p>3. عام ( مستفيد مباشرة ) من الدولة إلى الفرد مباشرة</p>

### 3.1. البيئة التي تولد فرص فساد في مجال المياه

من أسباب وجود الفساد في قطاع المياه ما له علاقة بظروف وعوامل تميز هذا القطاع، وهي على النحو التالي:

- احتكار المشاريع ذات الحجم الكبير.
- تدخل القطاع العام بشكل كبير في المشاريع.

- تعقيدات النواحي الفنية واللوجستية للمشاريع.
  - الطلب العالي للمياه لسد احتياجات المواطنين للمياه، يجعلهم يسلكون طرقاً غير قانونية، لمواجهة هذا الطلب مثل الوساطة والرشوة.
  - التذبذب في العلاقة بين مزودي المياه والمستهلكين لها.
- وقد يأتي الفساد في هذا القطاع على أشكال مختلفة، وفقاً لآلية إدارة مصادر المياه، ووسائل التزود، أو طبيعة الحكم، وآلية المراقبة، والضعف في تطبيق القانون.

### العوامل التي تشجع الفساد:

بالرغم من أن حالة كل دولة تختلف عن الأخرى، وفقاً لطبيعة البيئتين الاجتماعية والاقتصادية في كل مجتمع، إلا أن هناك تشابهاً في عدد من المظاهر التي تسود قطاع المياه وتشير التقارير الدولية إلى الحالات العامة التالية:

- استغلال المياه لمصالح شخصية:
- يتم استغلال المنصب العام للحصول على المياه لمصالح شخصية، مما يشجع ذلك القيم الاجتماعية السائدة التي تستفيد من حالة ضعف تطبيق القانون، أو ضعف المؤسساتية.
- ضعف شفافية عمل المؤسسات العامة ذات العلاقة:
- إن طبيعة إجراءات عمل المؤسسات العامة، وآلية عمل واتخاذ القرار فيها من قبل القوى الفاعلة فيها أو الأحزاب المسيطرة بسبب ضعف الشفافية، يؤدي إلى فساد مؤسساتي، ومنها مثلاً التغاضي عن الاحتكار (ضعف التنافس الاقتصادي) أو وجود شروط مبهمّة في العطاءات لها مقاصد خاصة، مما يضاعف من إيجاد بيئة صالحة للفساد.
- ثقافة مجتمعية متساهلة مع إهدار وضياع المصادر العامة:
- إن طبيعة النظام الاجتماعي الذي يسمح بالتساهل مع إهدار المصادر والممتلكات العامة والسطو عليها، في ظل وجود قيم مجتمعية لا تدين الفاسدين، ولا تنظر لهذا المصدر باعتباره ملكية عامة، وتعتبر ذلك أمراً طبيعياً يؤدي إلى بروز مظاهر فساد كبيرة والمجتمع لا يكثرث بها؛ فالتغاضي عن السلوك الفاسد أكان ذلك خوفاً من الاشتباك مع الفاسدين، أو لغياب الوعي بالحقوق العامة يطيل أمد مثل هذا الفساد في هذا القطاع الحيوي.

### 5.1. آليات عامة لمكافحة الفساد في قطاع المياه<sup>3</sup>

تشير الخبرة العالمية لدى الحكومات والمؤسسات التي عملت في تفعيل آليات مكافحة الفساد في قطاع المياه، إلى حزمة من الإجراءات التي تحدّ من انتشار الفساد كظاهرة، وليس من باب معالجة الحالات الفردية، وهذه الإجراءات هي:

#### الإصلاح القانوني:

ينبغي أن تتضمن الإصلاحات القانونية والإدارية إجراءات تحدّ من انتشار الفساد، ومنها:

- إصلاح نظام العطاءات (شفافة وفعالة) حيث تعتبر العطاءات إحدى الثغرات التي تؤدي إلى حالات الفساد، ولهذا فإن آليات طرح العطاء والمعلومات اللازمة لفهم العطاء ونقاط الاتصال مع الطرف الحكومي تشكّل عوامل مهمة في الحد من الفساد، لذا يجب تطوير أنظمة العطاءات بالتعاون مع القطاع الخاص، ووضع آليات خاصة بكل عطاء حسب طبيعته وحجمه. إن وضوح المسؤوليات وتكاملها بين الدوائر الحكومية المختلفة يؤدي إلى سد الفراغات التي يمكن أن ينفذ منها الفساد، ويؤدي إلى تطبيق الإدارة الرشيدة والمتكاملة لمصادر وخدمات المياه، وان إضعاف المركزية وتفتيت الصلاحيات المبرمجة والخاضعة للقانون، يؤدي إلى عدم التحكم الإداري بإرساء العطاءات أو تنفيذ الأعمال في هذا القطاع الذي يوفر الفرصة لوجود علاقة مباشرة بين طرفين فقط؛ فتعدد الأطراف الخاضعة للقانون يؤدي إلى الحد من فرص الفساد.

- التقليل من التعقيدات الإدارية البيروقراطية التي تنشئ بيئة فاسدة.
- تشجيع فرص تنافس المقاولين والمستشارين.

#### المراقبة والمتابعة بأشكالها المتنوعة:

تتزايد فرص الفساد نتيجة التواطؤ بين المقاولين وبين الطاقمين الفني والإداري في المؤسسة العامة، ومنها أن يتم تغاضي الطاقم الفني عن بعض المواصفات الفنية، ولذلك فإن خلق آليات من جهات مختلفة لمراقبة ومتابعة الأعمال تكون مفيدة عند تسليم المشاريع أو متابعة مراحلها المختلفة.

إن خلق الرقابة المجتمعية على حسن التنفيذ يفيد بشكل كبير؛ فتدعيم الثقافة المجتمعية بالملكية العامة للمشاريع يقلل إلى حد كبير من حالات الفساد ويساهم في تجنبها.

#### زيادة وتفعيل الحوافز الاقتصادية:

إن إنشاء بيئة منافسة على أسس مهنية يلغي الاحتكار لصالح شركات أو تحالفات كبيرة؛ فخلق هذه البيئة من الحوافز الاقتصادية عامل من عوامل تطوير فعاليات اقتصادية متعددة في هذا القطاع، وحيث أن القطاع الخاص يقوم على المنافسة، فإن تفعيل قوى السوق مجتمعة والرقابة الاجتماعية على المنافسة يعطي ثمارا جيدة.

### تطوير الكفاءات البشرية لدى القطاع العام:

تطوير الكفاءات البشرية في القطاع العام أمر ضروري لها، لتكون على مستوى يستطيع الحكم على أداء القطاع الخاص، لذا فتطوير قدرات القطاع العام كما ونوعا، يسهم بشكل خاص في تجنب تكرار الطرف المراقب على المقاول، مما يقلل من إيجاد علاقة غير طبيعية بين الطرفين.

إن تطوير النظام الدولي المعروف لقطاع المياه الذي يشتمل على خمسة مكونات رئيسية والمعروف بنظام PACTIV وهو اختصار لكلمات هي ( القيادة السياسية، المحاسبة، القدرة الفنية والإدارية، الشفافية، التنفيذ وحسن الأداء، الصوت المجتمعي)

المكون	المنطقة وراء المكون	الإجراءات
1. القيادة السياسية	1. الإرادة السياسية بأهمية الإدارة الرشيدة والدعم من القيادة لمكافحة الفساد.	1. تجنب.... الامتياز السياسي لصالح حزب أو فئة. 2. التعاون مع القيادات السياسية وتزويدها بالمعلومات. 3. ترويج المواقف السياسية لزعماء وفي محاربة الفساد والثناء عليها.
2. المساءلة والمحاسبة	1. تفعيل النظم الإدارية والقوانين والتشريعات النوعية.	1. تجنب استخدام الفساد لمكافحة انتخابية. 2. إيجاد آلية للاتصال الجماهيري مع القيادات السياسية. 3. مراقبة العلاقة بين القطاع الخاص والسياسيين. 4. تفعيل الرقابة المالية المستقلة.
3. القدرة الإدارية والفنية	1. رفع كفاءة القطاع العام الإدارية والفنية.	1. استقطاب الكفاءات العلمية. 2. خلق بيئة مهنية لدى الدوائر العامة. 3. الارتكاز الى المعلومات العلمية



<p>والمستقلة التي تصدر عن جهات مهنية نزیهة.</p>		
<p>1. الرقابة الفعالة. 2. الاستخدام الأفضل للصلاحيات. 3. سيادة للقانون.</p>	<p>1. تفعيل الإصلاح ووضع موضع التنفيذ.</p>	<p>4. الكفاءة والمهنية</p>
<p>1. تنظيم اجتماعات بين مزودي المياه والمستخدمين وإيجاد منظمات مجتمعة. 2. استخدام الصوت الانتخابي في مراقبة الفساد.</p>	<p>1. خلق آليات اتصال مجتمعي مع الدوائر العامة.</p>	<p>5. الصوت الشعبي والمراقبة المجتمعية</p>

## الفصل الثاني

### قطاع المياه في فلسطين

#### 1.2. خلفه عامة

يعتبر قطاع المياه في فلسطين من أهم القطاعات التنموية، وهو أيضا محل جدل سياسي واقتصادي واجتماعي، وذلك نظرا لأن هذا القطاع تعرض للتشويه الإداري والتشريعي في فترات الحكم التركي، والبريطاني (والأردني والمصري) والاحتلال الإسرائيلي، وبعد مجيء السلطة جرت محاولات لمراجعة منظومة إدارة هذا القطاع، ولكن كون السيطرة على مصادر المياه من الاحتلال الإسرائيلي فقد تم إعاقة إمكانية تنظيم القطاع بشكل يخدم الأهداف الإستراتيجية للشعب الفلسطيني.

وفيما يلي وصف لوضع المياه والتحديات التي تواجه هذا القطاع بالإضافة الى الإطار القانوني والترتيبات المؤسساتية لقطاع المياه:

تتألف مصادر المياه في الضفة الغربية من تلك المصادر المتجددة للمياه العذبة القادمة من التجمعات المائية الجبلية، والتي تقدر بحوالي 650 مليون متر مكعب سنويا، إضافة إلى المياه السطحية الجارية في الوديان، والتي تقدر كميتها بحوالي 70 مليون م مكعب سنويا.<sup>4</sup>

يعتبر الحوض المائي الساحلي المصدر الوحيد للمياه في قطاع غزة، وهو عبارة عن حوض سطحي يزود جميع محافظات قطاع غزة بالمياه، ويمتد شمالا داخل إسرائيل، وتقدر كمية المياه المتجددة في هذا المصدر بحوالي 45 مليون م مكعب سنويا.

يتمتع نهر الأردن بقدرة طبيعية لتوفير معدل تدفق سنوي يصل إلى حوالي 1,311 مليون م مكعب سنويا، وتمتد ضفاف هذا النهر إلى كل من لبنان، وسورية، وفلسطين والأردن، وقد قدرت حصة فلسطين السنوية من مياه حوض نهر الأردن بحوالي 20 % من مجموع التدفق السنوي، وكنتيجة لقيام الإسرائيليين بتحويل مياه الجزء الأعلى من نهر الأردن، لم تعد تتحدر من بحيرة طبريا أية مياه عذبة، وبالتالي فإن الكمية الضئيلة التي تصل إلى الأرض الفلسطينية من الضفة الغربية تعتبر ضئيلة وذات جودة متدنية.

قُدِّر مجموع الاستهلاك الفلسطيني للمياه الجوفية في الضفة الغربية بحوالي 120 مليون م مكعب سنويا. ويستخدم منها حوالي 86 مليون م مكعب سنويا (71%) في ري حوالي 90.000 دونم من الأراضي الزراعية، وتستخدم الكمية المتبقية (34 مليون م مكعب) لأغراض الاستهلاك المحلي والصناعي، (حيث تبلغ حصة القطاع الصناعي حوالي 3%)، علما بأن نسبة الفاقد تصل إلى حوالي 40%.

بلغ مجموع استهلاك فلسطيني قطاع غزة للمياه حوالي 125 مليون م مكعب سنويا 70 مليون منها لأغراض الزراعة.

تسيطر إسرائيل في الوقت الراهن، على حوالي 85% من المياه الجوفية المتوفرة للشعب الفلسطيني، علاوة على أنها تنكر على الفلسطينيين حقهم في مياه نهر الأردن ووديان غزة، وقد أدت هذه السياسة الإسرائيلية إلى حدوث أزمة مياه حادة في فلسطين بشكل عام، ومحافظات قطاع غزة بشكل خاص.

تسببت الخصوصية التاريخية للوضع المائي في الضفة الغربية ومحافظات قطاع غزة في حدوث قيود في الطلب على المياه، فبشكل عام تواجه عملية توفير المياه عقبات ناجمة عن قيود فنية وسياسية، علاوة على ذلك فإن قرابة 30% من التجمعات الفلسطينية غير مشمولة بالخدمة، وبالتالي فإنه لا يمكن التنبؤ بالاحتياجات المائية المستقبلية استنادا إلى الطلب الراهن على المياه. ومن الضرورة بمكان أن يتم أخذ الحقائق المذكورة أعلاه بالحسبان عند وضع أية توقعات حول الطلب المستقبلي على المياه، إضافة إلى الافتراضات الاعتيادية المستخدمة في سياق إعداد تقديرات وتنبؤات حول الطلب المستقبلي، مثل النمو السكاني ومتطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

لقد أظهرت عدد من الدراسات التي أجريت مؤخرا، أن الفجوة القائمة بين العرض والطلب ستزداد بشكل دراماتيكي خلال السنوات القليلة القادمة، الأمر الذي يجعل من قضية الحقوق المائية الفلسطينية بمثابة ضرورة ملحة وألوية كبيرة، علاوة على ذلك يتوجب على السلطة الفلسطينية إيجاد مصادر مائية جديدة والبحث عن بدائل وخيارات من أجل جسر هذه الفجوة. ولهذا لا بد من الاهتمام الفوري بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة هذا القطاع.

## 2.2. الإطار التشريعي) البيئة القانونية

### 1. الإطار التشريعي

الفترة (1967-1994)

ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية مصادر وإدارة مياه محكومة لإدارة عسكرية أصدرتها سلطات الاحتلال فور احتلال فور الأراضي الفلسطينية، وأشهرها الأمر العسكري رقم 1967/92 والذي اعتبر كافة مصادر المياه وإدارتها خاضعة لسلطة الحكم العسكري، وتلاه أمر عسكري رقم 158 ليشدد قبضة إسرائيل على مصادر المياه، وقد نتج عن هذه الأوامر التي أدارت مصادر المياه بعقلية سياسية، تشويها في كافة مناحي القطاع المائي، وأصبحت تخدم خطط الاستيطان والتوسع الإسرائيلي وتحويل الأراضي الفلسطينية إلى مستهلك فقط.

ويشكل إعلان المبادئ أول اتفاقية ثنائية بين فلسطين وإسرائيل، وقد وقعت الاتفاقية بتاريخ 13 أيلول 1993، وبموجب هذه الاتفاقية سوف يجري بحث قضايا المياه في سياق مداولات اللجنة الفلسطينية الإسرائيلية الدائمة للتعاون الاقتصادي. وقد تم الاتفاق على إعداد خطط خاصة بحقوق المياه، والاستخدام المتساوي للمصادر المشتركة، إلا أن هذه الاتفاقية لم تحدد الحقوق المائية لكلا الطرفين.

#### اتفاقية غزة - أريحا أولا

وهي الاتفاقية المؤقتة حول الحكم الذاتي للسلطة الفلسطينية في أريحا وغزة، وقد وقعت بتاريخ 14 أيار 1994، وتتناول المادة رقم 2 من الفقرة رقم 31 في هذه الاتفاقية قضايا المياه في منطقتي غزة وأريحا، وبموجب هذه الاتفاقية تم نقل صلاحيات محدودة في مجال استخدام المياه إلى السلطة الفلسطينية، ونصت هذه الاتفاقية أيضا على تمتع السلطة الفلسطينية بصلاحيات السيطرة على مصادر المياه والبنية التحتية في المنطقتين، وأنه بوسعها تشغيل وإدارة أنظمة المياه في هاتين المنطقتين، كما يمكن للسلطة الفلسطينية، بموجبها حفر آبار جديدة شريطة أن لا يلحق ذلك ضررا بمصادر المياه، إلا أن هذه الاتفاقية لم تتضمن أي بنود حول قضايا حقوق المياه، والاستخدام أو التوزيع المتساوي للمصادر المشتركة.

#### المادة رقم 40 من اتفاقية أوسلو 2 حول المياه والمجاري (1995)<sup>5</sup>

سوف يتم استخدام الاتفاقية المؤقتة حول المياه ومياه الصرف الصحي (أي المادة 40 من اتفاقية أوسلو 2) كأساس لوضع الخطط الخاصة بقطاع المياه وتنفيذ المشاريع خلال "الفترة المرحلية" وحتى يتم التوصل إلى اتفاق حول الوضع النهائي، وتفيد الفقرة الأولى من اتفاقية المياه بأن "إسرائيل تعترف بالحقوق المائية للفلسطينيين، وسوف يتم التفاوض حولها والتوصل إلى تسوية بشأنها في اتفاقية الوضع النهائي التي تتعلق بمختلف مصادر المياه".

<sup>5</sup> اتفاقية أوسلو بين منظمة التحرير وإسرائيل . أيلول 1995

ويتمثل التحدي الأساسي الذي يواجه الفلسطينيين في السيادة والسيطرة التامة على مصادر المياه في فلسطين، وهناك حاجة ملحة لتسوية مسألة الحقوق المائية الفلسطينية، والتي تشمل ضمان السيطرة التامة على مصادرهم المائية وإدارتها بشكل مستقل، بما في ذلك المياه الجوفية والسطحية التي تتبع منها، وتتوفر بشكل تام في الضفة الغربية ومحافظات قطاع غزة، علاوة على حقوقهم في حوض نهر الأردن ووديان قطاع غزة.

وتجدر الإشارة إلى أن السيطرة على مصادر المياه تعدّ أساسا لتطوير وإدارة هذه المصادر، بما يمكن من تلبية الاحتياجات المائية اللازمة لإحداث المزيد من التنمية الاقتصادية.

### الإطار القانوني بعد قيام السلطة الوطنية (1995)<sup>6</sup>

بالرغم من أن القرار الرئاسي رقم 90 لسنة 1995 وقانون إنشاء سلطة المياه رقم 2 لسنة 1996 وقانون رقم 3 لسنة 2002 حدد الإطار القانوني لقطاع المياه<sup>7</sup> غير أن هذه القوانين بحاجة إلى تطوير، نظرا لأن كان المشرع افترض حينذاك أن الفترة الانتقالية ستنتهي في عام 1999، ولهذا فإن التشريع يبقى قاصرا عندما لم يتم الانتقال من سلطة إلى دولة، وهذا عكس نفسه في الأمور التالية:

- أن المصادر المائية بقيت تحت السيطرة الإسرائيلية
- أن الخطط الفلسطينية مرهونة بالاتفاقيات السياسية ( وخاصة العمل في منطقة C )
- ازدواجية المؤسسات من الناحية القانونية (وجود دائرة مياه الضفة الغربية وسلطة المياه الفلسطينية مثلا)

فهذا الخلل أوجد حالة من تعدد المرجعيات وتضارب الصلاحيات في كثير من الأحيان (وخاصة بين الوزارات والمؤسسات الأكثر قربا من القطاع) مثل: الزراعة، والحكم المحلي، والبيئة، وسلطة المياه.

وبالرغم من أن القانون حدد مهام وصلاحيات سلطة المياه، ولكن القانون أمر والقدرة على تطبيقه من الناحية الفعلية أمر آخر خصوصا فيما يتعلق بالمصادر.

وما زالت بعض الملاحظات والاستفسارات حول قانون المياه رقم 3 لسنة 2002 بدون إجابات، فعلى سبيل المثال: العلاقة القانونية والمؤسسية بين هذا القانون وقانون سلطة المصادر الطبيعية رقم 1 لسنة 1999 في المادة 3 حيث أن مهام الإدارة العامة للمصادر وفقا لهذا القانون إجراء البحوث الجيولوجية وإصدار النتائج العلمية والتقنية والمعلومات وكميات ونوعيات المصادر، ولكن هذه المهمة أيضا أعطيت لسلطة المياه، وهناك أيضا

<sup>6</sup> Hiba ,Husseini. (2006) Palestinian Water Authority Development and Challenges : Legal Frame Work and Capacity. paper presented in the conference: Water in the Middle East – Antalya – Turkey

<sup>7</sup> المجلس التشريعي الفلسطيني القوانين 96-2002 . مجلة الوقائع الفلسطينية العدد الخامس. 1995

الحال نفسها في قضايا مشابهة مع سلطة البيئة أو وزارة الزراعة أو صلاحيات البلديات والحكم المحلي بشكل عام.

وحيث أن الفراغات القانونية أو تعارض وتضارب بعض الأحكام قد تستغل لأغراض الفساد الإداري، الذي قد يقود إلى فساد مالي، فصار لزاما إيجاد آلية قانونية لسد هذه الثغرات؛ لأن هذا التناقض شل قدرة سلطة المياه في تنفيذ القانون، الأمر الذي استوجب منها الطلب من الحكومة تعديل القانون وتقديم قانون معدل.

### 2.3.2.3 البيئة المؤسسية

أناط القانون رقم 3 لسنة 2002 الجهة المركزية لإدارة قطاع المياه بسلطة المياه وأوكلها بتنظيم القطاع، وحددت علاقات هذه السلطة بالجهات صاحبة العلاقة من الدوائر الرسمية والأهلية وسلطات الحكم المحلي، كل حسب اختصاصه ومرجعياته القانونية. وحيث أن قانون سلطة المياه يشير بوضوح أنها جهة منظمة، فإن تنفيذها لكثير من النشاطات يصبح مجالا للجدل، حيث أن فصل الصلاحيات بين المنظم والمنفذ للمشاريع والخطط هو القاعدة الذهبية للرقابة التي يتم تجاوزها في كثير من الأحيان.

### العلاقة مع مجلس الوزراء

وضح القانون العلاقة بين سلطة المياه ومجلس الوزراء في مواد محددة هي المواد (15.42.7.9) التي تنص على الترتيب التالي:

- دور سلطة المياه: إعادة تأهيل وتطوير دوائر المياه لتزويد المياه بالجملة على مستوى محافظات الوطن كافة، باعتبارها مرافق مياه وطنية، وتحدد مسؤولياتها ومهامها بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء لهذه الغاية.
- إقرار الموازنة السنوية (مجلس المياه) للسلطة ورفعها لمجلس الوزراء للمصادقة عليها.
- أية مهمة يكلف بها من قبل المجلس (مجلس المياه) أو مجلس الوزراء (المقصود رئيس سلطة المياه)

وقد أكد القانون أن لمجلس الوزراء وبناء على تنسيب المجلس (مجلس المياه) إصدار الأنظمة التي يراها مناسبة لتنفيذ أحكام هذا القانون، فبعد استحداث منصب رئيس الوزراء وما أوكلت إليه من مهام تنفيذية أصبحت تبعية سلطة المياه الى مجلس الوزراء، حيث بادر مجلس الوزراء بمباشرة عمله كمسئول عن سلطة المياه، حيث عقد الاجتماع الأول والوحيد لمجلس المياه في العام 2005 وذلك برئاسة أحمد قريع رئيس مجلس الوزراء، وذلك استنادا إلى القانون الأساسي

المعدل الذي يمنح مجلس الوزراء صلاحيات مطلقة في الإشراف على المؤسسات العامة كافة، وبالتالي بدأ التعاطي مع تبعية سلطة المياه إلى مجلس الوزراء، وإن كان تعيين رئيس سلطة المياه يصدر بمرسوم سياسي.

وبناء على هذا الاجتماع شرعت سلطة المياه بالتعاطي مع الإدارة الجديدة كأمر واقع، حيث اقترحت هيكلية السلطة بتسلسل هرمي بدأ برئاسة مجلس الوزراء ومن ثم مجلس المياه وبعدها سلطة المياه التي تفرع عنها مصلحة المياه الوطنية وجمعيات مستخدمي المياه ومصالح المياه الإقليمية.

وأخذت سلطة المياه من عام 2006 برفع تقاريرها الدورية إلى مجلس الوزراء الذي أخذ بدوره ممارسة عمليات متابعة أعمال سلطة المياه.

وقد صدر قرار عن مجلس الوزراء غير منشور في الجريدة الرسمية بإتباع سلطة المياه إلى وزارة الزراعة، بحيث أصبح وزير الزراعة في حينه يقوم بمتابعة شؤون سلطة المياه في مجلس الوزراء، الأمر الذي أوجد إرباكا شديدا في القطاع، وبالرغم من أن الأمر لم يتم إلغاؤه، ولم يتم العمل به فهو من الناحية القانونية نافذا.

وقد استمر الوضع على ما هو عليه إلى حين ظهور نتائج الانتخابات التشريعية الفلسطينية عام 2006 وفوز حركة حماس فيها وتشكيلها الحكومة، حيث أعيد التأكيد على تبعية سلطة المياه لرئيس السلطة الوطنية.

أما في الوقت الراهن، فإن سلطة المياه تقوم حاليا بمتابعة شؤونها ومراسلاتها بشكل مباشر مع مجلس الوزراء في الضفة الغربية (حكومة تسيير الأعمال) عن طريق الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

### العلاقة مع المجلس التشريعي

على صعيد المجلس التشريعي، لم يرد أي ذكر للعلاقة بين سلطة المياه والمجلس التشريعي، وبالتحديد لم يذكر القانون أي دور للمجلس في المصادقة على تعيين رئيس سلطة المياه، ولم يشترط نيابة ثقة المجلس. وبعد صدور القانون الأساسي المعدل أصبح مجلس الوزراء مسئولا أمام المجلس التشريعي عن السياسات المائية، أي أن دور المجلس التشريعي يبرز أكثر في الجانب الرقابي على سلطة المياه أسوة بالمؤسسات العامة الأخرى، والذي سنلقي عليه الضوء في تبادل موضوع الرقابة على سلطة المياه.

### العلاقة مع الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى

أن طبيعة عمل ومهام وصلاحيات سلطة المياه الفلسطينية تتقاطع وتتداخل مع العديد من الوزارات والمؤسسات العامة، بصفتها جهات معنية بموضوع المياه وفق أحكام الفقرة (2)

من المادة (7) من قانون المياه والتي تنص على "إعداد السياسة المائية العامة والعمل على تنفيذها بالتنسيق والتعاون مع الجهات المعنية ورفع التقارير الدورية عن الوضع المائي للمجلس" والمقصود هو مجلس المياه الوطني" الذي تتمثل فيه المؤسسات ذات العلاقة ويمكن استعراض هذه الوزارات والمؤسسات العامة كما يلي:

#### أ. العلاقة مع وزارة الزراعة

إن التقاطع في الاختصاصات ما بين سلطة المياه ووزارة الزراعة ينطوي عليه تضاربا في الصلاحيات، وخاصة فيما يتعلق بإصدار تراخيص حفر الآبار واستخدام المياه المعالجة، وغيره من مجالات استخدام المياه الزراعية، وخاصة أن الأنظمة لكليهما لم تحدد هذا بشكل واضح، وهناك الأمر الذي أشرنا إليه فهي من الناحية القانونية مسؤولة من سلطة المياه ولكنها من الناحية الفعلية ليست كذلك.

#### ب. العلاقة مع سلطة جودة البيئة

ينظم كل من قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 وقانون البيئة رقم (7) لسنة 1999 العلاقة ما بين سلطة المياه وسلطة جودة البيئة فيما يتعلق بالبيئة المائية وفق الآتي:

- إن سلطة المياه مسؤولة بشكل كامل عن إدارة مصادر مياه الصرف الصحي، وهي أيضا مسؤولة عن منح التراخيص لإعادة استخدام المياه العادمة كجزء من إدارة مياه الصرف الصحي، وهي بحاجة إلى التنسيق مع سلطة جودة البيئة المسؤولة عن الجانب البيئي في إدارة مياه الصرف الصحي.

#### ج. العلاقة مع وزارة الحكم المحلي

تكون الهيئات المحلية مسؤولة عن تحديد أسعار المياه التي تزود للسكان داخل حدود الهيئات المحلية لمختلف أوجه الاستخدام، فيما تكون سلطة المياه مسؤولة عن تحديد أسعار في إطار مهامها المتعلقة بوضع نظام التعرفة للمياه، ويجب أن تستند الهيئات المحلية إلى نظام التعرفة في تحديدها لأسعار المياه والرجوع إلى سلطة المياه في هذا الأمر، وهناك منطقة غير واضحة في تحديد صلاحية البلديات من جهة وسلطة المياه من جهة أخرى.



#### د. العلاقة مع وزارة المالية

1. يحدد الفصل السادس من قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 طبيعة علاقة سلطة المياه بوزارة المالية، وذلك من خلال المواد (21\_23) والتي تتضمن ما يلي:
  - تحدد الموازنة السنوية لسلطة المياه من قبل وزارة المالية أسوة بباقي الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى.
  - الهبات والمساعدات والقروض والمنح التي تقدم لسلطة المياه تكون تحت إشراف وزارة المالية.
  - التحصيلات المالية لسلطة المياه تورد إلى وزارة المالية.
  - تخضع سلطة المياه للرقابة والتدقيق المالي من قبل وزارة المالية.
  - يكون وزير المالية عضواً في مجلس المياه الوطني إلى جانب عضوية رئيس سلطة المياه الذي يكون أيضاً أمين سر المجلس وذلك وفق أحكام المادة (8) من قانون المياه.

#### ه. العلاقة مع ديوان الرقابة الإدارية والمالية

تعتبر سلطة المياه من المؤسسات العامة التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يمنح قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية حق الرقابة على الإيرادات والنفقات للوزارات والمؤسسات العامة، بما فيها سلطة المياه، ويستطيع تقديم تقرير سنوي شامل حول أدائها المالي والإداري إلى رئيس السلطة الوطنية وإلى المجلس التشريعي، ومجلس الوزراء، كما يملك ديوان الرقابة المالية والإدارية الحق في الرقابة على إيرادات ونفقات سلطة المياه، كما يمتلك الديوان الحق في الرقابة على أداء موظفي سلطة المياه، والتأكد من قيامهم بأداء واجباتهم الوظيفية.

#### و. العلاقة مع سلطة المصادر الطبيعية

هناك تقاطع في الصلاحيات والمهام بين سلطة المياه وسلطة المصادر الطبيعية، وذلك لكون المياه من المصادر الطبيعية غير الحية وهي من اختصاص ومهام سلطة المياه، ولكون المياه مصدراً طبيعياً، فهي إحدى اختصاصات ومهام سلطة المصادر الطبيعية. ويمكن توضيح العلاقة بين سلطة المياه وسلطة المصادر الطبيعية على النحو التالي:

- تقوم سلطة المياه بإصدار التراخيص اللازمة لاستغلال المصادر المائية بما في ذلك التنقيب عن المياه، كما تقوم سلطة المصادر الطبيعية بإصدار التراخيص المتعلقة بالتنقيب عن المصادر الطبيعية بما فيها المياه الجوفية كمصدر طبيعي،

وهذه الجهات المختصة تكون إحداهما سلطة المياه حينما يتعلق الأمر بإصدار الترخيص للتقريب عن المياه.

### ز. العلاقة مع وزارة الأشغال العامة

تخضع سلطة المياه لتطبيق قانون العطاءات العامة للأشغال الحكومية، والذي ينظم أيضا المجالات التي ستوجب فيه تشكيل لجان عطاءات مركزية متخصصة، ومن ضمنها مجال المياه والري والمجاري والسدود، وذلك وفق نص البند (ب) من الفقرة (1) من المادة (7) من قانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات العامة للأشغال الحكومية.

وتشارك سلطة المياه حسب القانون في عضوية لجان العطاءات سواء مركزية، دائرية، أو محافظة، وتشارك في عملية التقييم الفني والمالي، وتقوم السلطة بنشر العطاء في الصحف المحلية، ويحدث في بعض الأحيان تضارب ما بين وزارة المالية ووزارة الأشغال العامة حول تبعية العطاء، فعلى سبيل المثال كان هناك مشروع لتوريد أنابيب ناقلة للمياه، فاعتبرت وزارة المالية أن هذا من صلاحياتها على اعتبار انه عطاء توريد، فيما اعتبرته وزارة الأشغال العامة على أنه عطاء أشغال على اعتبار أن الأنابيب الناقلة للمياه ستكون في نهاية المطاف لتنفيذ مشروع تمديد شبكات مياه، ويحل مثل هذا الإشكال عادة بتشكيل لجنة عطاءات خاصة تتشكل من سلطة المياه، ووزارة الأشغال ووزارة المالية.

وحسب قانون المياه، فإن سلطة المياه هي جهة إشرافية وليست جهة منفذة لمشاريع تمديد شبكات المياه، وهنا فإن مسؤوليتها الافتراضية تكون بالرقابة على مدى التزام الجهات المنفذة بالمواصفات، وليست هي جهة منفذة بحد ذاتها.

### ح. العلاقة مع وزارة التخطيط

تندرج علاقة سلطة المياه مع وزارة التخطيط في إطار المشاريع التي تتعلق بالمياه والصرف الصحي، حيث أن من المهام الرئيسية لوزارة التخطيط متابعة المشاريع التي تقدمها الجهات المانحة، حيث تقوم الوزارة بتوقيع الاتفاقيات حول المشاريع التي تتبرع بها الجهات المانحة ومتابعتها، وتشارك سلطة المياه وزارة التخطيط في اجتماعاتها بشأن المشاريع التي تخص سلطة المياه.

## ز.العلاقة مع "المؤسسات الأهلية العاملة في مجال المياه"<sup>8</sup>

ان دور المؤسسات الأهلية الفلسطينية ما زال قاصرا ومحددا في التأثير على السياسات العامة وعلى برامج الممولين، وما زال التأثير الأكبر للمؤسسات الدولية التمويلية، الأمر الذي يحدث أحيانا تناقضا في التوجهات الإستراتيجية بين هذه المؤسسات والمجتمع المدني الفلسطيني. ويصعب الحديث عن مجتمع مدني قوي يقوم بالمساءلة؛ لأن هذا القطاع لا يزال يقوم بالأعمال الفنية وتأثيره في مجال السياسات محدود جدا، كما أن القطاع تسوده حالة من الشللية والتنافس غير المهني، وهناك مؤسسات تفتقر إلى الهيكلية المؤسساتية ودورها لا يختلف كثيرا عن دور المستشار.

### 4.2. الاحتلال

لم يقتصر دور الاحتلال على استنزاف المصادر المائية الفلسطينية بل أيضا حرمانها من التطور لمدة تزيد عن 41 عاما، الأمر الذي عكس نفسه على البنية التحتية من جهة كما عكس نفسه على فرص التطورين الاجتماعي والاقتصادي من جهة أخرى. وبالرغم من أن الاحتلال وقع اتفاقية أوسلو مع الشعب الفلسطيني، إلا أن سيطرته على هذه المصادر ما زالت مستمرة بنسبة 85%، وقد تذرع الاحتلال بان قضية المياه هي إحدى قضايا الحل الدائم، الأمر الذي مكنه من خلق هياكل ولجان غير فاعلة، وفي بعض الأحيان كانت الهياكل واللجان معوقا رئيسيا لتطبيق الاتفاق المرحلي. ولهذا فان إنشاء ما يسمى باللجنة المشتركة واللجان الفنية المساندة كان يعطي الطرف الإسرائيلي حق الفيتو على أي مشروع. وارتبط دور هذه اللجان ارتباطا وثيقا بالقرار السياسي الإسرائيلي وبالتطورات في العملية السلمية (ضمن 417 مشروع قدم إلى اللجنة المشتركة هناك 236 مشروع تم الموافقة عليها، أي ما نسبته 56.5% فقط وهذه مشاريع تطويرية وطارئة ولها صفة الاستعجال في كثير من الأحيان). وهناك 143 مشروع معلق (لا رفض ولا قبول) أي 34% من المشاريع المقدمة و10% معلقة أو موافق عليها ولم يتم تنفيذها. ومن الملاحظ أن المشاريع توقفت تقريبا بين عامي 2001 - 2002 أي في السنوات الأولى للانتفاضة، مما يعني أن عدم الموافقة قد استغل لأسباب سياسية وضمن إجراءات العقاب الجماعي.

ولم يقتصر دور الاحتلال على الموافقة الفنية للمشاريع، بل إنه يتدخل بشكل سافر مع الممولين، ويحدد لهم الأولويات مستفيدا من الضعف الفلسطيني أحيانا، ومن تواطؤ الممولين أحيانا أخرى.

كما أن الاحتلال يعمل جاهدا على ربط البنية التحتية الفلسطينية مع إسرائيل لتصبح في المستقبل مستهلك لتكنولوجيا التحلية أو للاستفادة من المياه العادمة الفلسطينية، وهناك مقاومة في أوساط سلطة المياه وفي المجتمع المدني لمثل هذه المحاولات، ولكن الضغوط القادمة من بعض الممولين يصعب التنبؤ بنتائجها ومدى القدرة الفلسطينية في دوائر صناعة القرار على مقاومتها.

ولأهمية هذا الموضوع فهناك تشجيع من البنك الدولي لقيام 4 مصالح مياه ( 3 في الضفة وواحدة في غزة) في الشمال والوسط والجنوب، وفي ورقة علمية قدمها مفوض المياه الإسرائيلي السابق شموئيل تال أشار بوضوح أن إسرائيل سيكون لديها ما يقارب 3000 مليون متر مكعب من المياه فائض عام 2010 وأنهم يتطلعون إلى السوق الفلسطيني لهذا الفائض، ولم يبق هذا الأمر في إطار العمل الأكاديمي، بل أن هناك 12 محطة إسرائيلية للتحلية موزعة على شمال ووسط وجنوب إسرائيل، وقد وقع بالحروب الأولى مذكرة تفاهم بوجود الطرف الأمريكي مع الفلسطينيين لتزويدهم بمياه من محطة الخضيرة، وكان هناك اتفاق تعطل بسبب سيطرة حماس على غزة لتزويد القطاع بخمسة ملايين متر مكعب من محطة عسقلان.

إن يمكن الاستنتاج ببساطة أن خطط إسرائيل المائية منذ الاحتلال حتى الآن هي خطط تراكمية، بمعنى العمل على جعل الأراضي الفلسطينية سوقا لتكنولوجيا المياه الإسرائيلية وبنية تحتية تخدم هذا الغرض، وتكاملية، أي أن المخططات الإسرائيلية السياسية تخدم الهدف الاقتصادي (تحويل الضفة الغربية إلى ثلاث كتونات) وهناك رؤية مستقبلية للتعاون، كما هو مطروح في مشروع قناة البحرين، لإدماج القطاع الخاص الإسرائيلي في اقتصاديات الشرق الأوسط والدول العربية، حيث أن قطاعهم يمتلك الخبرة والكفاءة ورأس المال العالمي اليهودي.

وفي إطار محاولة السلطة الوطنية التخفيف من آثار السيطرة الإسرائيلية على الإطار التشريعي، فقد سارعت إلى إصدار قوانين (تبدو متسارعة حيث أن كثيرا من الدول وخاصة العربية لديها قواعد منظمة وليس قوانين) حيث صدر القرار الرئاسي رقم 90 لسنة 1995 وقانون إنشاء سلطة المياه رقم 2 لسنة 1996 وقانون رقم 3 لسنة 2002، غير أن هذه القوانين جميعها كما أسلفنا قوانين وقرارات أخذت صفة الاستعجال. وبدأت هذه القوانين تصطدم بعدة معوقات أهمها: السيطرة الإسرائيلية على المصادر وسيطرة الملكية الخاصة

على كافة مصادر المياه الزراعية والإقطاع إلى حد ما، وتضارب هذه القوانين أحيانا مع قوانين أخرى، وتضارب الرؤيا الإستراتيجية للوزارات ولعب الممولين ( دور في البنية القانونية والمؤسساتية مثل الأنظمة الداخلية لمجالس الخدمات وهيكلتها) واقتراح القيام بسلطات تزويد خدمات ( الشمال، الجنوب والوسط) وسلطة مياه الساحل في غزة، الأمر الذي يثير عددا من الأسئلة التي بحاجة إلى إجابة، وخاصة مدى المشاركة المجتمعية في بناء هذه الهياكل والهدف من وجودها ومدى وجود مصلحة إسرائيل فيها، وهل هذه الهياكل مرحلة انتقالية من أجل الخصخصة؟ وما هو دور القطاع العام في إدارة هذه الهياكل؟ ومن المهم في هذا الإطار وضع معايير ومرجعية جديدة في حال التفاوض على المياه كقضية حل نهائي، وذلك بربط موضوع المياه بمواضع أخرى كالأجئين والحدود والقدس وغيرها.

## 5.2. التمويل

تقدر الأموال التي وردت لقطاع المياه في الأراضي الفلسطينية إلى أكثر من 2 مليار دولار، ولكن الفائدة التي جنبت من هذه الأموال ينقصها الإثبات بأنها كانت بحجم هذه الأموال؛ فقد صرف على ما يقل عن 30% من هذه المبالغ على دراسات واستشارات لم يتم الاستفادة منها بالشكل المطلوب، وكان بالإمكان تنفيذ العديد منها بخبرة محلية صرفة، أو الاعتماد بشكل قليل نسبيا على الخبرة الأجنبية.

أما دور الممولين ( مع عدم التعميم) فهو منفذ كبير لسوء استغلال المال العام، ويتجلى ذلك في مظاهر منها:

- تضارب أجنادات الممولين مما يسمح بالتكرار وتضارب المصالح في كثير من الأحيان<sup>9</sup>
- أن تضارب الأجنادات يحدث خلافا في التخطيط الشامل والمتكامل ويؤدي إلى تفتيت القطاع، فهناك صفقات تتم مع بلديات مباشرة خارج إطار سيطرة السلطة المركزية<sup>10</sup>
- ضياع قدرة السلطة الوطنية على مراقبة ومحاسبة الشركات الأجنبية، فكثير من المشاريع لا تكون ميزانيتها واضحة، ويصعب التدقيق المالي عليها، وهذا ينطبق أيضا على الجمعيات الأجنبية غير الحكومية، والتي هي باب مغلق لا يمكن الحصول على معلومات عن نشاطاتها وأموالها، التي تحسب على الشعب الفلسطيني<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> على سبيل المثال مشروع- الناقل بين آبار الجنوب وخزان لحول حيث عمل خطين متوازيين مرورا بأراضي قرية سعير، وهو ممول من الحكومة الألمانية وآخر من الحكومة الأمريكية دون التنسيق بينهما.

<sup>10</sup> كما يحدث في حالة مصلحة مياه محافظة القدس.

<sup>11</sup> كما هو الحال للشركات الفرنسية والأمريكية التي عملت في هذا القطاع من (1995-2002)

- المشاريع التي تتم بالاتفاق مع الجهات الإسرائيلية تنقصها الشفافية والآلية الوطنية للتدقيق عليها.

### الهيئات الدولية ومنظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية

بالرغم من أنه يصعب وضع الهيئات والمؤسسات في سلة واحدة، وعلى أرضية أن أجندتها وطبيعة مشاريعها تختلف وتتنوع من مشاريع بنية تحتية إلى مشاريع مائية زراعية إلى تقديم الدعم الفني وبناء القدرات، إلا أنه يمكن تسجيل الملاحظات العامة:

1. ارتفاع المصاريف التشغيلية لتتراوح ما بين 40-60% من إجمالي ميزانية المشروع.
2. ارتفاع النسب التي يتقاضاها المستشارون والخبراء التي تستعين بهم هذه المؤسسات، وهناك ملاحظة أن عددا من هؤلاء الخبراء ليسوا بالمستوى الذي يختلف كثيرا عن الخبرة المحلية.
3. عدم إشراك الخبرة المحلية وخاصة خبرة سلطة المياه، وفي بعض الأحيان يكون دور السلطة شكليا.
4. عدم تناسب الموازنات مع المشاريع، فيجري أحيانا تضمينها وفي حالة تحليل: (التكلفة/ الفائدة)، يتبين أن هناك خلا كبيرا في العائد من هذه المشاريع.
5. عدد من المؤسسات الأهلية الدولية لا تمتلك الخبرة ولا المعرفة بطبيعة العلاقات الاجتماعية والاقتصادية للفئات المستهدفة، الأمر الذي يوجد خلا في آليات التنفيذ ويحدث مشاكل اجتماعية.
6. أصبحت هيئات الأمم المتحدة تعمل في غزة بدون رقيب أو محاسبة، في ظل حالة الانقسام، حيث أصبح قطاع غزة أشبه بمنطقة تحت وصاية وانتداب مؤسسات الأمم المتحدة، وذلك بسبب أن سلطة المياه الفلسطينية غير موجودة فعلا في قطاع غزة.

## 6.2. التحديات

### أ. التحديات الاجتماعية والاقتصادية

فيما يتعلق بالسياسات المائية الوطنية، فإن المياه تحظى بقيم اجتماعية وبيئية واقتصادية ذات أهمية بالغة. وعلى ضوء ذلك من الضرورة بمكان إدارة هذا المصدر من حيث النوعية والكمية بطريقة ناجعة اقتصاديا، ويتعين تبني سياسة تعرفه تمكن من التأكد من استخدام المياه بشكل فعال والحفاظ على المصادر المائية، من ناحية أخرى يتوجب أن تأخذ سياسة التعرفه بالحسبان الظروف الاجتماعية للمواطنين بما في ذلك القدرة على دفع ثمن معقول.

### ج. التحديات المؤسسية

تتسم الأدوار والمسؤوليات السائدة في قطاع المياه الفلسطيني بالتشتت والتجزئة واللاوضوح، وقد أدى هذا الوضع الذي اختلطت فيه الأدوار والمسؤوليات على مدار 30 عاما من سنوات الاحتلال، إلى وجود إدارة غير منسقة، لذلك هناك حاجة ماسة لإعادة هيكلة قطاع المياه بما يمكن من تنظيم ومراقبة وضبط الأداء الإداري والفني والمالي على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية.

ولتلبية هذه الحاجة تم تفويض سلطة المياه الفلسطينية بموجب القانون رقم 2 للعام 1996 بإدارة مصادر المياه، وتنفيذ السياسة المائية، وإنشاء والإشراف على ومراقبة مشاريع المياه، والشروع في التعاون والتنسيق بين مختلف الجهات التي تتأثر من إدارة المياه.

وبموجب القانون نفسه، تم أيضا تشكيل "مجلس المياه الوطني" ويتألف هذا المجلس من رئيس السلطة الفلسطينية رئيسا وعضوية الوزارات المعنية بقضايا المياه وسلطة المياه الفلسطينية كأمانة عامة للمجلس، وتتمثل الأهداف الرئيسية لمجلس المياه في إقرار السياسة المائية والوطنية ودعم جهود سلطة المياه الفلسطينية.

انه لتحديد كبير أن يتم تطوير سلطة المياه الفلسطينية بشكل سريع، من سلطة ناشئة إلى سلطة فاعلة، وأن تقوم في الوقت نفسه بمتابعة وتنسيق المشاريع الخاصة بإعادة هيكلة مؤسسات قطاع المياه. وفي سياق ذلك الإطار أنيطت بسلطة المياه الفلسطينية مهمة مراقبة العمل في دائرة مياه الضفة الغربية كأحد المرافق الكبيرة، بغية التأكد من تحسن الأداء الفني والإداري فيها.

وسوف تقوم سلطة المياه الفلسطينية أيضا بإنشاء مرافق إقليمية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وسوف تتمتع هذه المرافق باستقلال ذاتي على الصعيدين الإداري والمالي، وستباشر مهامها وأنشطتها على أساس مبادئ استرداد التكلفة، وسوف تشجع الإستراتيجية على المدى البعيد مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع معينة مع إمكانية إشراكه ( القطاع الخاص ) في إدارة الخدمات التي يمكن التعاقد عليها من خلال تلك المرافق.

#### د. التحديات البيئية والصحية

يتمتع الماء بقسمة بيئية عالية حيث أنه غاية من الأهمية للبقاء على قيد الحياة والحفاظ على معايير صحية مقبولة، إلا أنه من الممكن أن يشكل الماء وسطا ملائما

لانتقال أمراض خطيرة، لذلك فان توفر مصدر مياه آمن وملائم يعتبر شرطا ضروريا  
لسلامة السكان وتوفر مستوى مناسب من الصحة العامة.  
لذلك، فإن كون مصدر المياه المحلي يعاني من عيوب (من حيث الكمية جنبا إلى جنب  
مع النوعية) لا يهدد السلامة العامة وحسب، وإنما يوجه المصادر والالتزامات  
الاقتصادية نحو المجتمع من خلال ازدياد الأعباء الملقاة على كاهل مرافق الخدمات  
الصحية والاجتماعية، الأمر الذي قد يزيد من حالات التغيب عن العمل.  
بشكل عام ليس بالإمكان توفير مصدر مياه آمن وذو جودة عالية دون معالجة  
المجاري على نحو سليم، لذلك فان مفهوم الإدارة المتكاملة للمياه والمجاري سيكون  
بمثابة الحل المثالي الكفيل بإيجاد إدارة ناجعة لقطاع المياه ومياه الصرف الصحي.



## الفصل الثالث

### 3. التحليل والتوصيات

#### 1.3. على المستوى التشريعي والسياساتي

تشير الوثائق الرسمية لمجلس المياه الوطني بأنه المرجعية المؤسسية والسياساتية لقطاع المياه، ويتولى المجلس مهام وصلاحيات حددها القانون: السياسة المائية العامة، وسياسة التطوير والاستغلال، والخطط والبرامج وسياسة التعرف ومراجعة التقارير الإدارية، ولوائح السلطة، والموازنة السنوية، بل حتى من مهامه التوصية بتعيين رئيسا لسلطة المياه. فإذا كانت كل هذه الصلاحيات منوطة بهذا المجلس الذي لم يجتمع إلا مرة واحدة، فالسؤال الذي يبرز إذن من الذي أقر البرامج والخطط والموازنات والسياسة المائية؟ وكونها لم تقرر من الجهة القانونية الرسمية، فإن أي جهة أو فرد يستطيع الطعن في قانونيتها. وانه استنادا إلى اجتهاد الجهة المنفذة لهذه الخطة فقط، فإنه يتم تهميش أكبر قاعدة أساسية، وهي مبدأ الرقابة والمحاسبة من الجهة التي أقرت الخطة على الجهة التي تنفذها.

بالإضافة إلى ما ذكر فإن الموضوع القانوني لدائرة مياه الضفة الغربية ( التي تتبع مؤسساتيا وقانونيا وحتى جزئيا ماليا) إلى سلطة الإدارة المدنية في الحكم العسكري الإسرائيلي، فإن هذا يشكل انتهاكا صريحا لقانون المياه رقم 2000/3 وليس هناك مبرر لازدواجية المؤسسات خصوصا أنهما يتبعان لإدارات متناقضة ولها استراتيجيات مختلفة.<sup>12</sup>

كما أن سلطات الحكم المحلي والبلديات التي تدير مصادر مياه وتراقب وتنظم وتنفذ (بالتنسيق مع سلطة المياه أحيانا) ليس لها مرجعية قانونية واضحة بهذا الشأن، وهناك جدل كبير بين هذه البلديات وبين سلطة المياه على كثير من القضايا يأتي تأثيرها على تشتت الإدارة المتكاملة والمستدامة لقطاع المياه. إن وجود مصالح مياه كمصلحة مياه محافظة القدس، ومصلحة مياه بيت لحم، بيت جالا، بيت ساحور المستندة إلى مجالس إدارة منفصلة، والتي تعمل أحيانا باستقلالية كبيرة،

<sup>12</sup> اجتماعات اللجنة الإسرائيلية الفلسطينية. أظهرت إشكالية في التمثيل حيث رأى الجانب الفني الفلسطيني رئيس دائرة المياه التابعة للإدارة المدنية فترة من الزمن

وتخضع لسلطة بلديات يمثلها أعضاء في مجالس هذه الإدارات، فهذه البلديات تتعرض لحكم جزئي أحيانا، مما يعكس هذا الأمر نفسه على قطاع المياه بشكل كبير، وخاصة في تعيين المراكز العليا في هذه المصالح.

فإذا ما نظرنا بشمولية إلى صلاحية إدارة دائرة مياه الضفة الغربية<sup>13</sup>، والبلديات والمصالح سالفه الذكر، فإننا نستطيع القول أن 80% من قطاع خدمات المياه لا يتم السيطرة عليه بشكل مباشر من قبل الجهة المخولة حسب قانون "سلطة المياه"، ولا تتم المراجعة الشاملة لسياسات المياه لهذه الجهات من قبل مجلس المياه، وعليه نستطيع أن نبين الخلل الكبير الذي يؤدي إلى مكافحة الفساد (إداري على المستوى التشغيلي بشكل كبير)

### 2.3. على المستوى التشغيلي

إن المستوى التشغيلي لقطاع المياه انعكاس للمستوى القانوني والإطار المؤسسي، ولهذا فإن العلاقة بين المستوى التشغيلي والمواطن يحكمها في كثير من الأحيان مستوى تشغيلي غير مسيطر عليه من الناحية القانونية والإدارية، فمثلا تستطيع البلديات التحكم بالعطاءات، وتعيين كبار الموظفين في إدارات المياه، وتحديد أسعار المياه (هذا ما يحدث عمليا) دون محاسبة وهذا يوجد قدرا كبيرا من عدم النزاهة وخاصة في التقنيات والعطاءات. وقد لعبت حالة الانقسام الفلسطيني دورا كبيرا في تهميش أو تعظيم عدد من المجالس البلدية لأسباب سياسية وحزبية.

وكما أسلفنا، فإن هناك عددا كبيرا من المشاريع تنفذ خارج خطة التنمية والإصلاح الفلسطينية، وقد يكون هناك حاجة لذلك، ولكن آلية إقرارها وتمويلها في كثير من الأحيان بقرار من المجلس البلدي أو إدارة مصالح المياه دون العودة إلى وزارة التخطيط (باعتبارها الجهة المركز للخطة)

### 1.2.3. العطاءات

لقد بينت التجربة المحلية والدولية وخاصة في الدول النامية أن العطاءات هي مجال للفساد المالي والإداري الفردي أو المؤسسي وأن أبرز المنافذ الممكنة للفساد هي:

1. تضارب المصالح ووجود علاقات بين مسئولين في القطاع العام ومستثمرين أو

مقاولين من القطاع الخاص.

<sup>13</sup> لا زالت هذه الإشكالية موجودة حول صلاحيات هذه الدائرة ومدى قانونية إتباعها لسلطة المياه الفلسطينية من الناحية الفعلية.

2. لا يوجد آلية واضحة للتحقق من تضارب المصالح، وهذه الآلية لا بد أن تكون مأسسة، بمعنى ضرورة الإفصاح عن أصحاب الشركات التي تأخذ العطاءات الكبيرة.

3. عدم وجود آلية واضحة لتسلم الأعمال المنجزة، ومدى تطابقها مع شروط العطاءات الأصلية، واللجنة التي تتسلم المشروع، لا بد أن تكون محايدة وذات كفاءة عالية، بمعنى آخر لا بد أن تكون ليست من طرف لجهة معلنة عن العطاء أو من الجهة المنفذة للعطاء، وقد لوحظ في قطاع العطاءات في كثير من الأحيان أن الجهة التي تقرر الاستلام الفني هي نفس الجهة التي طرحت العطاء.

4. ضعف التوثيق: هناك ضعف كبير وخاصة لدى البلديات المستحدثة في التوثيق، وهذا إما يكون بسبب الضعف الفني أو بسوء نية وخاصة من البلديات المستحدثة.

### 2.2.3. الاستشارات

يلاحظ سيطرة الجهات الأجنبية على القسم الأكبر من هذا القطاع، فبالإضافة إلى المبالغ غير المبررة التي يتلقاها المستشارون الأجانب، إلا أن هناك عدم إدراك للظروف المحلية في كثير من الأحيان، وعدم مراعاة الخصوصية الفلسطينية. إضافة إلى تنفيذ عدد كبير من الدراسات المكررة، والتي لا تأتي في إطار خطة متكاملة، وهناك عشرات التقارير التي لم يتم الاستفادة منها، والتي تم تنفيذها إما إرضاء لجهة تمويلية أو استشارية معينة والأمثلة على ذلك كثيرة.

### **3.3 على مستوى الحكم المحلي**

من المعروف أن كثير من البلديات تقوم بإدارة مصادر المياه أو خدمات في مناطق نفوذها، غير أن هذه الإدارة -علاوة على أنها ليست رشيدة من الناحية الإدارية وليست ذات كفاءة من الناحية الفنية- لا تستند إلى تعرفه رسمية عند حساب تكلفة المياه، أو عند الإدارة المالية لهذا القطاع.

- وهناك عدد من الظواهر والظروف التي قد تكون بيئة مشجعة لنشوء الفساد، ومنها:
- عدم وجود حساب خاص لعائدات ومصاريف المياه لدى بعض الهيئات المحلية.
- ليس هناك آلية واضحة ومعايير تستند إلى تشريع عند احتساب ما يسمى الحد الأدنى.
- التغاضي عن الوصلات غير القانونية.
- عدم احتساب المياه لأغراض غير منزلية بأسعار مختلفة عن الأغراض المنزلية في معظم الأحيان.

- التغاضي عن حفر الآبار العشوائية، مما يؤدي إلى انتهاك حق الأجيال القادمة.
- عدم وجود رقابة مالية أو تدقيق من جهة محايدة أو من وزارة الحكم المحلي، وهذه الرقابة إن وجدت، فهي موسمية حسب المناسبات، وليس لها صفة الدورية المنتظمة.
- التمييز الحزبي والفئوي والعشائري في توزيع الخدمات.
- انتقاد التخطيط المتكامل والمتراكم والنظرة المستقبلية في مشاريع المياه التابعة للبلديات، مما يوجد تضارب في الخطة المحلية أحيانا مع التخطيط الوطني، ويحدث إهدارا للمال العام، فقد تم عمل خطة شاملة لإحدى المدن ثلاث مرات في خلال 10 سنوات، علما أن أي خطة من البديهي أن تخدم 25-30 عام على الأقل.

## الفصل الرابع

### 4. النتائج والتوصيات

من الاستعراض السابق لقطاع المياه والنواقص والشوائب التي يتسم بها هذا القطاع، يمكن استخلاص النتائج التالية:

#### 1.4. الإطار التشريعي

- لم يتم تطبيق القوانين أو الأنظمة والتعليمات الإدارية، وحيث أن القانون يعتبر رئيس السلطة الوطنية هو رئيس مجلس المياه الجهة النازمة والحاكمة لقطاع المياه، إلا أن هذا المجلس لم يجتمع سوى مرة واحدة فقط على هامش ورشة عمل عقدت في أكتوبر 2005، ولا يعرف حتى الآن على وجه التحديد من هي الجهة التي راقبت أو تراقب على قطاع المياه. إن الغياب الكامل لمجلس المياه وعدم قيامه بدوره- والذي تم تغييبه عن قصد حتى يسمح بهامش كبير لسلطة المياه- سيدفع هذه السلطة أن تكون (ناظمة ومنفذة) وتلعب دور المجلس.

التوصية: ضرورة مراجعة كافة القوانين المتعلقة بالمياه وصدور الأنظمة التي تحدد الصلاحيات.

التوصية: تفعيل سلطة المياه كجسم منظم وليس منفذا وأن يكون هذا بالممارسة.

#### 2.4 في مجال السياسات المائية<sup>14</sup>

<sup>14</sup> سلطة المياه: تقرير السياسة والاستراتيجيه. تقرير قدم الى الاجتماع الأول للمجلس المياه الوطني 2005.

تتسم السياسات المائية بالتذبذب والاستجابة الكبيرة لأولويات التمويل بعيدا عن الأهداف الإستراتيجية التي وضعت من قبل سلطة المياه نفسها، ومن أبرز الملامح التي تظهر في هذا الإطار:

1. السياسة المائية غير متكاملة ومتراكمة وتفتقد الرؤيا المستقبلية، وفي ظل حالة الانقسام السياسي، فإن رؤية سلطة المياه غير معروفة، ولا كيف سيتم التخطيط الشامل بين الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس، حيث أن الوضع يشير إلى ثلاثة بنى قانونية وسياساتية مختلفة ومتناقضة.
2. ليس هناك وضوح كامل من حيث الترابط بين القطاعات المستهلكة للمياه، وخاصة مياه الشرب ومياه الزراعة، في حين يعتبر القانون المياه ملكا عاما، وهناك احتكار واضح في كثير من الأحيان لمصادر المياه لقطاع الزراعة، فصاحب البئر يحدد السعر الذي يراه مناسباً ويتحكم في الكميات وطرق الاستعمال.
3. ليس هناك ربط كبير بين التوجه السياسي والاقتصادي للسلطة الوطنية وبين توجهات وآليات التنفيذ للسياسة المائية لدى سلطة المياه.
4. لم يتم إقرار أي موازنة لسلطة المياه من قبل مجلس المياه الوطني ولم يتم استشارته، ويلاحظ أن هذه الموازنة مرنة ومستجيبة لحجم وطلبات التمويل، وهذا يعكس نفسه على السياسات بشكل كبير.
5. بالرغم من أن أدبيات سلطة المياه تشير إلى مبدأ المشاركة المجتمعية، إلا أنه لم يتم نقاش السياسات المائية نقاشاً اجتماعياً، فمثلاً لم يتم استشارة الجمهور في جدوى إنشاء 4 مصالح خدمات ومصحة مياه وطنية، ولم يعط هذا الاقتراح أجوبة على كثير من الأسئلة، منها: هل هناك ربط بين خلق هذه المصالح وبين السياسة المائية الإسرائيلية ورؤية إسرائيل لآلية إدارة مصادر المياه في فلسطين؟
6. لم تتكيف السياسات المائية مع التغيرات السياسية، وبدأت هذه أكثر استجابة لضغوط الجمهور، وليست ضمن خطة شاملة قامت على المشاركة.<sup>15</sup>

**التوصية: تفعيل مجلس المياه وتشكيل اللجان الفنية التي تساعد في بلورة للسياسة المائية**

**الفلسطينية**

### **3.4 الرقابة على أداء سلطة المياه**

تخضع سلطة المياه للرقابة من قبل العديد من الجهات في السلطة الوطنية وفقاً للقوانين المعمول بها، ومن هذه الجهات:

<sup>15</sup> كما حدث في حالة مشروع قناة البحرين حيث ارتبكت السلطة التنفيذية في اتخاذ قرار لعدم وجود مرجعية عليا لقطاع المياه.

## • مجلس المياه الوطني

إن من ضمن مهام مجلس المياه الوطني الرقابة على سلطة المياه، والتي تتمثل في إقرار التقارير الدورية عن نشاط السلطة وسير عملها وذلك وفق أحكام الفقرة (6) من المادة (9) من قانون المادة، والمتعلقة بمهام وصلاحيات مجلس المياه الوطني، كما توكل إلى مجلس المياه الوطني صلاحيات تطبيق النظام المالي على سلطة المياه، وذلك وفق أحكام الفقرة (9) من المادة (9) من قانون المياه، والمتعلقة بمهام وصلاحيات مجلس المياه الوطني، إلا أن عدم انعقاد الاجتماعات الدورية لهذا المجلس أضعف الدور الرقابي المنوط بع على سلطة المياه.<sup>16</sup>

**التوصية: تفعيل المجلس و تشكيل لجان فنية تقوم بالتحضير.**

وقد نجحت تجربة سلطة المياه في تفعيل اللجان الفنية، ولكنها عجزت عن عقد اجتماع المجلس لإقرار ما أوصت به هذه اللجان.

## • مجلس الوزراء

يستطيع مجلس الوزراء أن يمارس دوره الرقابي على سلطة المياه، وذلك من خلال الصلاحيات التي منحها إياه القانون الأساسي المعدل في الإشراف على المؤسسات العامة، وبالتالي تكون سلطة المياه ملزمة بتقديم التقارير الدورية عن سير عملها إلى مجلس الوزراء أسوة بباقي الوزارات والمؤسسات العامة، إلا أن ما يحدث حالياً بأن سلطة المياه لا تقوم برفع التقارير الدورية إلى مجلس الوزراء.

## • وزارة المالية

ووفق أحكام الفقرة (3) من المادة (23) من قانون المياه الذي ينص على "تدقيق حسابات السلطة من قبل وزارة المالية، فإن وزارة المالية هي إحدى الجهات التي لديها صلاحيات الرقابة على أداء السلطة".

كما تستطيع وزارة المالية التفتيش على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لسلطة المياه كأحدى المؤسسات العامة وذلك وفق أحكام المادة (63) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

وتحدد مهمة المراقبين الداخليين الذين يجب أن تعينهم وزارة المالية في الوزارات والمؤسسات العامة، بما فيها سلطة المياه وفق أحكام الفقرة (3) من المادة (146) من

<sup>16</sup> عقد هذا المجلس منذ إقرار القانون مرة واحدة فقط وهذا يشكل مثلاً على عدم تطبيق القانون.

النظام المالي رقم (43) لسنة 2005 للوزارات والمؤسسات العامة والتي تنص على " الرقابة على نفقات الدوائر سواء الممولة من الموازنة العامة أو المنح"، وما هو معمول به في سلطة المياه هو وجود مدقق حسابات داخلي في غزة معين من قبل سلطة المياه يقوم بالتدقيق في حساباتها، وتعتمده كل من وزارة المالية وديوان الرقابة الإدارية والمالية أثناء تدقيقها، كما يوجد مدقق مالي يعمل في سلطة المياه يتبع الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية في وزارة المالية، يقوم بالتدقيق على كافة حسابات سلطة المياه، بالإضافة إلى مراقب خارجي من الجهات المانحة، يقوم بالمراقبة والتدقيق المالي على المشاريع التي تقوم بتنفيذها سلطة المياه، ويقدم التقارير الدورية لهذه الجهات.

#### • ديوان الرقابة الإدارية والمالية

وفق أحكام الماد (23) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية، يستطيع الديوان المراقبة على الإيرادات والنفقات لسلطة المياه، والتحقق من قيام المراقبين الداخليين في سلطة المياه من ممارسة مهامهم بصورة سليمة وفعالة، ويملك صلاحيات مطلقة في التفتيش والتحري عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية، كما أنه وفق أحكام المادة (26) من القانون سابق الذكر يستطيع الديوان رفع التقارير ربع السنوية أو عند الطلب، حول أداء سلطة المياه إلى رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

#### • المجلس التشريعي

يشكل المجلس التشريعي أداة رقابية فاعلة، وذلك استنادا للصلاحيات الرقابية الممنوحة له وفقا لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، ويستطيع المجلس عملا بأحكام المادة (57) من النظام الداخلي من خلال رؤساء لجانته المختصة طلب المعلومات وإيضاحات من أي وزير أو مسئول في السلطة الوطنية، حول أي من المواضيع المطروحة أمام هذه اللجان؛ فوفق أحكام البند(ي)/فقرة (1) المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، فإن المياه من اختصاص عمل لجنة المصادر الطبيعية.

إلا أن تعيين رئيس سلطة المياه لا يحتاج إلى قرار المجلس التشريعي، كما أن المجلس التشريعي لا يستطيع أن يحجب الثقة عن رئيس سلطة المياه، وقد استخدم المجلس التشريعي هذه الصلاحيات الممنوحة له، وأصدر مجموعة من القرارات التي تتعلق بسلطة المياه، ومن هذه القرارات:



1. قرار رقم (1/7/46) بتاريخ 5-1996/6/6 والذي نص في الفقرة (4) على: الطلب إلى هيئة الرقابة العامة تدقيق جميع حسابات سلطة المياه والمجاري، بناء على التوصيات المقدمة من قبل لجنة المصادر الطبيعية في المجلس.
2. قرار رقم (3/17/355) بتاريخ 1999/1/6 والمتعلق بتلوث المياه في مخيم عين بيت الماء- محافظة نابلس، حيث تضمن القرار مطالبة سلطة المياه وبلدية نابلس إجراء دراسة واسعة حول المياه التي تغذي المنطقة المذكورة، لتوفير سبل المحافظة على صلاحيتها للشرب.
3. قرار رقم (8/1/630) بتاريخ 2003/10/25 والذي يدعو إلى تنظيم موضوع الإشراف على قطاع المياه وفق ما ورد في قانون المياه رقم (3) لسنة 2002، ومساعدة مصلحة مياه القدس في تطوير أنظمتها وان تمارس سلطة المياه دورها في الإشراف على قطاع المياه وفقا لأحكام القانون، ومنع وقوع المشكلات التي تؤثر على توزيع المياه للمواطنين، وللإسراع في إقرار نظام التعرفة للمياه، والعمل على إنشاء صندوق لتغطية الفروقات في الأسعار لتوحيدها.

**التوصية: الموافقة على التقرير السنوي لسلطة المياه من التشريعي.**  
**التوصية:المرجعة الدورية من مجلس الوزراء لمحاضر لجنة المياه المشتركة مع إسرائيل، حتى لا يتكرر توقيع مذكرات تفاهم بدون علم الحكومة كما حدث في مشروع مجاري طولكرم أو محطة التحلية في الخضيرة.**

### 3.4. في الإطار القانوني

- لم تكن سلطة المياه وقبل صدور القانون الأساسي المعدل في العام 2003 تتابع عمليا من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وعند إلحاقها لمجلس الوزراء لم تتم متابعتها حيث عقد مجلس المياه مرة واحدة، ولم تستقر عمليا تبعيتها لوزير الزراعة وبقيت تعتمد على رئيسها.
- بروز حالة من عدم الوضوح في الصلاحيات والمسؤوليات نجمت عن غياب سياسة تشريعية تحدد ملامح الفصل بين السلطات، بعد تعديل القانون الأساسي الفلسطيني عام 2003، واستحداث منصب رئيس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية، ونقل الصلاحيات التنفيذية من الرئيس إلى مجلس الوزراء، إذ لم يتم موازنة باقي القوانين الفلسطينية بما ينسجم مع التعديلات المذكورة، مما أدى إلى حالة من التضارب بين نصوص القانون، وخلقت حالة من التضارب بين الصلاحيات، وبصورة

أوضح نصت المادة (63) من القانون الأساسي على أن الصلاحيات التنفيذية والإدارية هي من اختصاص مجلس الوزراء، بينما نص قانون المياه على أن تبعية سلطة المياه تعود لرئيس السلطة، وكذلك التناقض بين التطبيق الفعلي للقانون وبين النص القانوني بحد ذاته، حيث أصبحت سلطة المياه عمليا تتبع مجلس الوزراء، بينما احتفظ قانون المياه بنص التبعية لرئيس السلطة الوطنية.

- هناك حالة من عدم التوازن بين النظام الداخلي لسلطة المياه الصادر عام 1996 وهو انعكاس لقانون المياه رقم (2) لسنة 1996 والذي اعتبر لاغيا، وبين قانون المياه رقم (3) لسنة 2002، بمعنى أن التطور في قانون المياه لم يتواز معه تطور في النظام الداخلي، مما يشكل عدم انسجام بين القانون والنظام.

#### التوصية: إعادة النظر في النظام الداخلي لسلطة المياه.

#### 4.4. في مجال الرقابة على سلطة المياه

أدت حالة استمرار عدم انعقاد مجلس المياه الوطني إلى إضعاف الرقابة على سلطة المياه، وهو أحد الأدوات الرقابية الرئيسية والمباشرة عليها، الأمر الذي يفتح مجالا لعدم الشفافية في الأداء.

#### في مجال البناء المؤسسي لسلطة المياه

إن عدم الالتزام بعقد الاجتماعات الدورية لمجلس المياه الوطني هو مخالف لقانون المياه الذي ينص على عقد اجتماعات دورية كل ستة أشهر على الأقل. كما يترتب على عدم عقد الاجتماعات الدورية للمجلس نتائج سلبية على قدرة سلطة المياه على القيام بمهامها وصلاحياتها، وخاصة فيما يتعلق بعدم قدرتها على العمل وفق أنظمة واضحة تنظم عملها.

#### في مجال مهام وصلاحيات سلطة المياه

هناك إشكالية تتعلق بقدرة سلطة المياه على مراقبة ومتابعة التعديلات على خطوط المياه الرئيسية، وعلى مصادر المياه، وعلى عدم الالتزام بالرجوع إلى سلطة المياه في الحصول على التراخيص اللازمة لحفر الآبار واستغلال مصادر المياه، ويعود جزء من هذا التقصير إلى عدم وجود سيطرة كاملة للسلطة على كافة المناطق الفلسطينية.

إن استمرار سلطة المياه بالقيام بمهام تنفيذ مشاريع المياه والصرف الصحي، والتي هي مهام إضافية فرضتها المرحلة الانتقالية، يكون عادة على حساب دورها الرئيس كمنظم لشؤون قطاع المياه والصرف الصحي، والإشراف عليهما والإشراف على المشاريع، والتأكد من مطابقتها للمواصفات، والرقابة على استغلال مصادر المياه. هناك جانب من المسؤولية يقع على سلطة المياه لعدم متابعتها الجدية لأحواض تجميع المياه العادمة في منطقة أم النصر في قطاع غزة، بحكم مسؤوليتها الكاملة على إدارة الصرف الصحي وفق أحكام الفقرة (1) من المادة (7) من قانون المياه، الأمر الذي أدى إلى انهيارها وأحدث كارثة إنسانية، علما بأن سلطة المياه كانت على علم بهذه المخاطر قبل وقوعها.

هناك تقصير من سلطة المياه في عدم متابعة تحديد أسعار المياه التي تختلف من منطقة إلى أخرى، مما يتعارض مع مهام سلطة المياه في تبني نظام تعرفه موحد لكافة التجمعات السكانية.

هناك إشكالية تتعلق بالتباين الكبير في كميات المياه المخصصة للفرد في اليوم الواحد، من تجمع سكاني إلى آخر في الضفة الغربية، الأمر الذي يتعارض مع المهام الموكلة لسلطة المياه والمتعلقة بتزويد المواطنين بكميات متساوية وكافية من المياه.

### **في العلاقة مع الوزارات والمؤسسات الأخرى**

إن عدم وضوح دليل التصاريح في تحديد الجهات ذات العلاقة حسب طبيعة التصريح، قد يؤدي إلى تعارض بين صلاحيات سلطة المياه من جهة، والوزارات والمؤسسات العامة ذات العلاقة من جهة أخرى، مما قد يتسبب في إرباك المواطنين ويعقد من آليات حصولهم على التراخيص، الأمر الذي يساهم في زيادة عدد المخالفين.<sup>17</sup>

### **في مجال المجلس التشريعي**

إن استمرار اعتماد سلطة المياه على الجهات المانحة في تنفيذ المشاريع قد يؤدي إلى نتائج سلبية على المدى البعيد، لأن أي امتناع مفاجئ لهذه الجهات عن تقديم المساعدات لسلطة المياه، سيترتب عليه انقطاع مفاجئ لخدماتها يؤدي إلى نتائج سلبية كبيرة وخسائر مالية.

### **في المجال الموازنات**

<sup>17</sup> أوجد هذا الخلل لبسا في آلية الرقابة على المشاريع والدراسات، حيث تم انجاز إستراتيجية لقطاع المياه من بكدار، وأخرى من البنك الدولي، وثلاثة من قبل سلطة المياه، وعملت شركات أمريكية عدة دراسات بهذا الخصوص.

عدم التزام سلطة المياه بقانون تنظيم الموازنة العامة من خلال احتفاظها بحسابات مالية خاصة، وعدم التزامها سابقا بالتعامل مع حساب الخزينة العام الموحد لوزارة المالية، والذي استمر لغاية العام 2005.

إن الموازنة السنوية لسلطة المياه هي موازنة متواضعة جدا مقارنة مع غيرها من المؤسسات العامة الأخرى، نظرا لحيوية وأهمية الخدمات التي تقدمها، وهذا ينعكس بشكل سلبي على أداء سلطة المياه وقدرتها على القيام بمهامها الموكلة إليها وفق القانون، والمهام الإضافية التي كلفت بها لمقتضيات الوضع الحالي. هناك إشكالية في استمرار سلطة المياه بتغطية بعض رواتب العاملين في دائرة مياه الضفة بدون أن يكون لها سيطرة عليها بشكل قانوني.

**التوصية: أن تتبع سلطة المياه لرئيس الوزراء مباشرة وان يتم مساءلته أمام المجلس التشريعي بأي شأن بهذا الخصوص.**

### الخلاصة

إن تفعيل مجلس المياه ولجانه سيخلق بيئة يتم فيها صنع السياسات بشكل فعال، مما قد يسهل مهمة سلطة المياه، باتجاه أن تكون جسما ناظما لقطاع المياه. كما أن غياب المجلس التشريعي وعدم محاسبة الهيئات التابعة لمجلس الوزراء أضعف الرقابة من جهة وأدى إلى ضياع مفاهيم الشفافية من جهة أخرى، ولهذا فإن الرقابة المجتمعية ذات أهمية قصوى في هذه الحالة، كما أدى غياب المجلس التشريعي إلى بقاء حالة التضارب القانوني والتشريعي قائمة بالرغم من معرفة أماكن الخلل في هذا المجال. إن بقاء المؤسسات الدولية وهيئات الأمم المتحدة بدون مرجعية من الحكومة، وعدم قدرة سلطة المياه من مراقبة أداء هذه المؤسسات أدى إلى احتكار جزء كبير من القطاع لصالح هذه المؤسسات، والتي هي موضع تساؤل في كثير من الأنشطة، خصوصا في ظل تنسيقها الكبير مع الإدارة المدنية.

إن هذا القطاع بالرغم من أهميته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن اهتمام صناع القرار والحكومة لا ينسجم مع أهمية هذا القطاع، الأمر الذي لا بد من إيجاد الآليات المناسبة لوضع هذا القطاع على سلم الأولويات، وإحدى هذه الآليات هي تفعيل مجلس المياه الوطني.