



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

نظام تعرفه المياه في الأراضي الفلسطينية بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية

2013



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

نظام تعرفه المياه في الأراضي الفلسطينية بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية

2013

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

جواد ناجي، جهاد الوزير، رجا الخالدي، سمير حليلة (أمين الصندوق)، صبري صيدم، غسان الخطيب (الرئيس)، لانا أبو حجلة، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم، محمد مصطفى، نافذ الحسيني، نبيل قسيس، سمير عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2013 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

نظام تعرفه المياه في الأراضي الفلسطينية بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية

2013

نظام تعرفه المياه في الأراضي الفلسطينية بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية

مجموعة من باحثي المعهد

المراجعة والتقييم: د. ايمن الرابي

د. زياد الميمي

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في إفريقيا

(BADEA) - البنك الإسلامي للتنمية (IDB) - صندوق الاقصى

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2013

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-37-9

تقديم

تهدف هذه الدراسة إلى مناقشة نظام تعرفه المياه الجديد الذي أعدته سلطة المياه الفلسطينية. وتتعرض الدراسة إلى الأبعاد المختلفة لدور ووظيفة التعرف، وفيما إذا كانت تحقق الأهداف المتوخاة، وخصوصاً حق الوصول إلى المياه الصحية النظيفة، بما في ذلك للفقراء، وترشيد استخداماتها لمختلف الأغراض المنزلية والزراعية، والصناعية والتجارية، واستدامة تزويدها بشكل عام.

كما يجب ان تحقق التعرف شروط الاستدامة المالية للمؤسسات المزودة للمياه وزيادة قدرتها على تغطية تكاليفها من خلال تعرفه عادلة، ومن خلال الرقابة على كفاءة وجودة أداء المؤسسات العامة والخاصة المسؤولة عن إنتاج وتوزيع المياه. وتناقش الدراسة تلك القضايا في إطار خصوصية الوضع الفلسطيني، الذي يعاني من سيطرة سلطات الاحتلال الكاملة على إدارة الموارد المائية الفلسطينية.

مع إصدار هذه الدراسة أود أن اشكر الباحثين والمناقشين للدراسة خصوصاً من خبراء سلطة المياه ومراجعي الدراسة من الخبراء وجميع المشاركين في مناقشة الدراسة في ورشة العمل العامة التي ناقشت نتائج وتوصيات الدراسة. كما أتقدم بجزيل الشكر للمصرف العربي للتنمية في إفريقيا والبنك الإسلامي - صندوق الأقصى على تمويل هذه الدراسة في إطار برنامج أبحاث أولويات السلطة الوطنية الفلسطينية الذي تعد هذه الدراسة إحدى دراساته.

د. سمير عبدالله

المدير العام

المحتويات

1	1- المقدمة
3	1-1 أهداف الدراسة
4	2-1 أهمية الدراسة
4	3-1 منهجية الدراسة
5	4-1 محتوى الدراسة
7	2- الإطار القانوني والمؤسساتي لإدارة المياه في الأراضي الفلسطينية
13	3- مصادر وكميات العرض والطلب على المياه في الأراضي الفلسطينية
13	1-3 عرض المياه في الأراضي الفلسطينية
14	2-3 الطلب على المياه في الأراضي الفلسطينية
19	4- تعرفه المياه الحالية في الأراضي الفلسطينية
21	1-4 التعرف المطبقة في الضفة الغربية
28	2-4 التعرف المطبقة في قطاع غزة
31	5- المسارات النظرية لتعرفه المياه والتجارب الدولية
31	1-5 أهداف التعرف المائية
34	2-5 نماذج التعرف وتجارب الدول
35	1-2-5 التعرف المكونة من جزء واحد
40	2-2-5 تعرفه الجزأين المتصاعدة
42	3-2-5 التعرفات الموسمية والمناطقية
43	6- تقييم نظام التعرف الجديد المقترح للأراضي الفلسطينية
43	1-6 وصف عام للنظام المقترح
45	2-6 إيجابيات وفوائد نظام التعرف الموحد

47	3-6 آراء وملاحظات على النظام
55	7- ملخص النتائج والمقترحات
55	1-7 النتائج
57	2-7 المقترحات
59	المراجع

الملخص التنفيذي

يحظى موضوع المياه باهتمام بالغ في مختلف دول العالم على اختلاف درجة تقدمها الاقتصادي. وفي سياق النقاش الدائر حول ضرورة الموازنة بين القيمة الاقتصادية للمياه من جهة وأهمية توفرها بأسعار عادلة لمختلف الفئات الاجتماعية من جهة ثانية، أجمعت غالبية الأدبيات وتجارب الدول في مجال المياه على ضرورة تحقيق ثلاثة مبادئ أساسية في مجال إدارة قطاع المياه: الهدف الأول، قدرة مرافق المياه على استرداد تكاليف المياه من المشتركين. الهدف الثاني، تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية ومراعاة الشرائح الاجتماعية المختلفة وخاصة الفقيرة. الهدف الثالث، تحقيق مبدأ الكفاءة الاقتصادية وترشيد استخدام هذا المورد الطبيعي النادر.

إن للمياه أهمية خاصة في فلسطين، من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ حيث تعاني الأراضي الفلسطينية من سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الموارد المائية، إضافة إلى تدهور البنية التحتية لشبكات المياه وارتفاع نسبة الفاقد. كما تتباين أسعار المياه بشكل ملحوظ بين المناطق الفلسطينية المختلفة بسبب عدم وجود نظام تعرفه موحد يحد من التفاوت في الأسعار. بالنتيجة، تؤثر السمات السابقة على قدرة المستهلك الفلسطيني في الحصول على حاجته من المياه، وعلى نوعية المياه التي يحصل عليها، إضافة إلى الخلل في تحقيق المبادئ المرتبطة باسترداد تكاليف التزود بالمياه وتحقيق العدالة الاجتماعية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

تستدعي التحديات التي تواجه قطاع المياه في فلسطين تنظيم هذا القطاع ومعالجة الاختلالات التي تعترض تطبيق نظام إدارته بأسلوب علمي وحديث. وفي هذا السياق، أعدت سلطة المياه الفلسطينية مقترح نظام بشأن سياسة التعرف المائية وصادق عليه مجلس الوزراء الفلسطيني مؤخراً بانتظار نشره في الجريدة الرسمية ليصبح واجب التطبيق. إن إقرار النظام الموحد للتعرف المائية هو مدخل مهم لتحقيق هذه الغاية. وقد هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على واقع تعرفات المياه الحالية في الأراضي

الفلسطينية، وعلى الخلفيات النظرية للأساليب والمناهج المختلفة لتحديد التعرفة. كما تناولت الدراسة تجارب بعض الدول في مجال تسعير المياه. وكل هذا يتم بهدف تقييم نظام التعرفة المقرر مؤخراً للمساعدة في تطويره وتحسين فرص ومواصفات تطبيقه.

استعرضت الدراسة الإطار المؤسسي والقانوني لقطاع المياه في فلسطين. يقسم التنظيم المؤسسي لقطاع المياه لأربعة مستويات: المستوى السياسي ممثلاً بمجلس الوزراء ومجلس المياه، والمستوى التنظيمي ممثلاً بسلطة المياه، والمستوى التشغيلي ممثلاً في مصلحة المياه الوطنية، والمستوى الإقليمي، إضافة إلى ضعف دور مجلس المياه في رسم السياسات المائية. وعند استعراض الكميات المطلوبة والمعرضة من المياه، تبين أن غالبية التجمعات السكانية الفلسطينية تعاني من عجز مائي (عدم قدرة المعروض من المياه على تلبية الاحتياجات المائية). ويتكون هذا العجز نتيجة ارتفاع نسبة الفاقد الفني (تردي حالة شبكات المياه) وغير الفني (السراقات) والتي تصل إلى حوالي 40%، وعدم جودة المياه المتاحة (خاصة في غزة)، والقيود المفروضة من سلطات الاحتلال على استخدامات المياه.

أظهرت نتائج الدراسة أن تعرفة المياه تختلف بشكل كبير بين المناطق الفلسطينية المختلفة. ويرجع هذا التباين إلى اعتماد مزودي المياه لأسس غير موضوعية في العديد من الأحيان لتحديد أسعار المياه أهمها تغطية التكاليف. ورغم ذلك، يعاني غالبية المزودين عجزاً مالياً بسبب عدم قدرتهم على استرداد التكاليف. وتسهم العوامل المرتبطة بعدم ضبط التكاليف وضعف القدرة على تحصيل الفواتير في تراجع قدرة المزودين على استرداد تكاليف تزويد السكان بالمياه. أضف إلى ذلك، لا تتم دراسة عوامل أخرى مهمة مثل مستويات الدخل وأعداد السكان وقدرتهم على الدفع، والتكلفة الحدية والمنفعة الحدية في تحديد أسعار المياه، وكان يمكن أن تسهم تلك العوامل في تحقيق مبدأي العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية.

من أجل تقييم نظام التعرفة المقرر، اطلع فريق البحث على تجارب العديد من الدول والتي اتبعت مناهج وأسس مختلفة في مجال إعداد أنظمة التعرفة. وراعى التقييم

الخصوصية الفلسطينية من حيث الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والأهداف المنشودة من وضع نظام تعرفه. وفي سياق تقييم نظام التعرفه، قدمت الدراسة العديد من الملاحظات التي تم توزيعها إلى 5 أقسام: تناول القسم الأول أهداف النظام وآليات التطبيق. وتبين وجود تعارض في العديد من الأحيان في تحقيق الأهداف، حيث أن تحقيق هدف العدالة الاجتماعية والاقتصادية قد يصطدم بتحقيق هدف استرداد التكاليف. وأظهر القسم الثاني من التحليل وجود تداخل في صلاحيات الجهات المختصة عند تطبيق النظام. أما القسم الثالث فعرض المسائل التي شابها الغموض وعدم التحديد والتي تبقى عرضة لتباين التأويلات والتفسيرات، حيث لم يحدد النظام في العديد من المواضيع نسباً محددة أو مؤشرات لقياس الأداء. وعرض القسم الرابع عدداً من المواضيع التي أغفلها النظام ومن بينها فرض العقوبات على الجهات المخالفة لأحكام النظام. وتناول القسم الخامس والأخير الملاحظات المتعلقة بصياغة المواد والأخطاء المطبعية والإملائية.

قدمت الدراسة مجموعة من المقترحات التي يمكن أن تسهم في تحسين واقع قطاع المياه الفلسطيني عموماً، وتطوير نظام التعرفه المقر على وجه خاص ليستجيب للواقع والاحتياجات في مجال المياه:

✧ إجراء التعديلات اللازمة على التشريعات المنظمة لشؤون قطاع المياه في فلسطين وتكييفها باتجاه تحديد صلاحيات الجهات الإشرافية والرقابية والتشغيلية على مرافق المياه، وخاصة الصلاحيات المتعلقة بإعداد وإقرار نظام التعرفه وتحديد أسعار المياه في المناطق الفلسطينية. وفي هذا الصدد، اقترحت الدراسة تعديل قانون المياه وقانون الهيئات المحلية وقانون الزراعة.

✧ تعمل سلطة المياه على إعداد مسودة لقانون مياه معدل جديد، ومن المهم الإسراع في انجاز هذا القانون لما له من تأثير على تنظيم قطاع المياه الفلسطيني ومعالجة القضايا الخلافية في القانون الحالي.

- ✧ الإسراع في إعداد وإصدار الأنظمة واللوائح الإجرائية اللازمة لتطبيق نظام التعرفة المائية الجديد. وبحيث تسهم هذه اللوائح في توضيح آليات تطبيق النظام وسهولة تطبيقه على الأرض.
- ✧ استكمال تنفيذ إنشاء مصلحة المياه الوطنية، واستكمال إنشاء وتطوير مرافق المياه الإقليمية الأربع: مصلحة مياه الساحل، مصلحة مياه الوسط، مصلحة مياه الشمال، ومصلحة مياه الجنوب، باعتبارها الذراع التنفيذي لسلطة المياه.
- ✧ إعادة النظر في تشكيلة مجلس المياه الوطني، وبما يسمح بانتظام عقد الاجتماعات الدورية وفق القانون للقيام بدوره المنوط به في إقرار السياسات والبرامج والأنظمة التي تعدها سلطة المياه، وخصوصاً سياسة التعرفة المائية.
- ✧ الإسراع في نشر نظام التعرفة المائية الموحد في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً، بعد إدخال التعديلات الواردة في الدراسة، للحد من التباين في أسعار المياه بين المناطق المختلفة في الأراضي الفلسطينية وتحقيق الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية التي وضع النظام من أجلها.
- ✧ حشد الموارد المالية اللازمة لإعادة تأهيل شبكات المياه في مختلف المناطق للحد من معدلات الفاقد الفني الناجمة عن سوء حالة التمديدات وعدم الصيانة. الأمر الذي سيقبل من تكلفة وسيؤثر بالنتيجة على انخفاض أسعار المياه على المستهلكين.
- ✧ القيام بحملة توعية للمواطنين لتوعيتهم بأهمية المصادر المائية وضرورة ترشيد استهلاكهم من المياه، ومعالجة الربط غير القانوني بشبكات المياه من قبل بعض المستهلكين (الفاقد غير الفني). على أن تترافق هذه الحملة مع إجراءات تنفيذية صارمة بحق المخالفين وعدم الملتزمين بتسديد أثمان المياه.
- ✧ ضبط الإنفاق في مرافق ومؤسسات تزويد المياه، ويشمل ذلك المصاريف التشغيلية والإدارية، بالإضافة إلى تحسين أداء أقسام التحصيل في هذه المرافق من أجل تحقيق مبدأ استرداد التكاليف.

1- المقدمة

يحظى موضوع المياه باهتمام بالغ في مختلف دول العالم على اختلاف درجة تقدمها الاقتصادي. وفي سياق النقاش الدائر حول ضرورة الموازنة بين القيمة الاقتصادية للمياه من جهة وأهمية توفرها بأسعار عادلة لمختلف الفئات الاجتماعية من جهة ثانية، عقدت مجموعة من الخبراء من 100 دولة و80 منطقة مؤتمراً في أيرلندا في العام 1992 للبحث في مخاطر ندرة المياه وسوء استخدامها على النمو المستدام والبيئة. وخرج المؤتمر ببيان مشترك أطلق عليه اسم "بيان دبلن" يدعو لتبني منهج جديد لتقييم وتطوير وإدارة موارد المياه.

وتتضمن البيان أربعة مبادئ:

- أولاً: ان المياه العذبة مورد محدود (قابل للاستنزاف) وأساسي للحياه والتطور والبيئة.
- ثانياً: ان تطوير وإدارة موارد المياه يجب أن تتم وعلى كافة المستويات، بشكل تشاركي بين المستخدمين والمخططين وصناع القرار.
- ثالثاً: النساء تلعب دوراً مركزياً في توفير وإدارة وصيانة موارد المياه العذبة.
- رابعاً: للماء قيمة اقتصادية في الاستخدامات المختلفة التي تتنافس عليه ويجب النظر إلى الماء على أنه سلعة اقتصادية.

من ناحية ثانية جرى التأكيد على القيمة الاقتصادية للماء في منظمة التجارة العالمية حين تم إقحام الماء كواحد من أنواع "الخدمات" في اتفاقية المنظمة لتحرير التجارة بالخدمات في مؤتمر الدوحة (2001). وبذلك أصبحت الموارد المائية سلعة خاضعة للتسعير تبعاً لآلية السوق ومنطق التجارة الحرة عبر الحدود. ويدعم هذا التوجه بقوة كل من المجلس العالمي للمياه والبنك الدولي اللذان يشددان على أهمية الخصخصة والتسعير السوقي الحر الذي يضمن الاستغلال الاقتصادي الأكثر فعالية وكفاءة ويحقق صيانة هذا المورد الشحيح.

وفي مقابل هذا هناك الاتجاه المضاد الذي يرى أن الماء هو حق إنساني أساسي يجب أن يتوفر بأسعار عادلة وكميات كافية لجميع الفئات الاجتماعية. وهذا التوجه يرفض مبدئياً التعامل مع الماء كسلعة اقتصادية كباقي السلع التي تتحدد أسعارها بقوى العرض والطلب الحر، وتكون متاحة فقط لمن يستطيع الدفع مقابلها.

هذان الموقفان يعكسان باختصار شديد المعضلة التي يتوجب على الاقتصاديين والسياسيين حلها بالعلاقة مع الماء في كل الدول، أي ضرورة الموازنة بين الكفاءة والفعالية الاقتصادية لاستخدام هذا المورد الثمين وبين العدالة الاجتماعية والحق الإنساني لكل فرد للحصول على الماء. وهذه الموازنة هي صلب موضوع ورقة البحث الحالية.

أما في فلسطين، فإن للمياه أهمية خاصة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ حيث أن الأراضي الفلسطينية تعاني من نقص المياه بشكل عام، فعلاوة على محدودية الموارد المائية، فإن سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على هذه الموارد تؤدي إلى حرمان الفلسطينيين من نصيبهم الشرعي من المياه. إذ تسيطر إسرائيل على ما نسبته 85% من الأحواض المائية والمياه الجوفية، كما تمنع سلطات الاحتلال تشغيل أو تطوير المشاريع المائية بما يشمل تأهيل البنية التحتية وشبكات المياه في التجمعات الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية المسماة مناطق (ج). ومما يزيد الأمر تعقيدا يؤس وتدهور البنية التحتية لشبكات المياه وارتفاع نسبة الفاقد. هذا بالطبع الى جانب ارتفاع نسبة الفقر وهو ما يجعل من تسعير الماء قضية سياسية واجتماعية على درجة عالية من الحساسية.

تتفاوت أسعار المياه بشكل كبير بين المناطق والتجمعات الفلسطينية المختلفة، كما تتفاوت آلية احتساب التعرفة في تلك المناطق (من 1 شيكل للمتر المكعب في أريحا إلى أكثر من 11 شيكل في نابلس). كذلك هناك تفاوت في أسعار الماء للاستخدامات المتباينة. وتشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن متوسط سعر المتر المكعب من المياه المستخدم في القطاع المنزلي بلغ 2.6 شيكل في العام 2008، بينما بلغ السعر للاستخدام الزراعي في الضفة الغربية 0.4 شيكل/ متر مكعب. ومن

الأسباب الرئيسية للثغرات في أسعار المياه عدم وجود نظام وآلية موحدة لحساب التعرفة على مستوى الوطن لمياه الاستهلاك الاسري والزراعي والصناعي.

أعطى قانون المياه الفلسطيني (رقم 3 لسنة 2002) الصلاحية لسلطة المياه الفلسطينية لتطوير نظام تعرفة موحد لخدمات توريد مياه الشرب، والمياه لاستخدامات الصناعة والزراعة، وخدمات الصرف الصحي. وبموجب الصلاحيات الواردة في القانون، أعدت سلطة المياه الفلسطينية مؤخراً مقترح نظام بشأن سياسة التعرفة المائية وصادق عليه مجلس الوزراء الفلسطيني بانتظار نشره في الجريدة الرسمية ليصبح واجب التطبيق.

تستدعي التحديات التي تواجه قطاع المياه في فلسطين تنظيم هذا القطاع ومعالجة الاختلالات التي تعترض تطبيق نظام إدارته بأسلوب علمي وحديث. إن إقرار النظام الموحد للتعرفة المائية هو مدخل مهم لتحقيق هذه الغاية. تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على واقع تعرفات المياه الحالية في الأراضي الفلسطينية، وعلى الخلفيات النظرية للأساليب والمناهج المختلفة لتحديد التعرفة. كما تتناول الدراسة تجارب بعض الدول في مجال تسعير المياه. وكل هذا يتم بهدف تقييم نظام التعرفة المقرر مؤخراً للمساعدة في تطويره وتحسين فرص ومواصفات تطبيقه.

1-1 أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق هدف رئيس وهو تقييم نظام التعرفة المقرر مؤخراً بناءً على المعايير الاقتصادية والاجتماعية؛ لمعرفة مدى ملائمة هذا النظام للأراضي الفلسطينية وقدرته على تحقيق الأهداف التي وضع من أجلها. ولتحقيق هذا الهدف الرئيس، ستسعى الورقة إلى:

✧ تسليط الضوء على واقع التعرفة الحالي في الأراضي الفلسطينية؛ ومبررات وضع نظام تعرفة جديد للمياه.

- ✧ تحليل عرض المياه والطلب عليها، وتحديد الفجوة بين العرض والطلب، وأسباب هذه الفجوة، وتأثير ذلك على التعرف.
- ✧ توضيح الأهداف المتوخاة من وضع نظام تعرفة للمياه، وهيكلة التعرف، وإعطاء أمثلة على بعض نماذج التعرف المستخدمة في عدد من الدول.
- ✧ توضيح ماهية نظام التعرف المقر، وتقييم بنوده، ومدى ملاءمته للأراضي الفلسطينية، وذلك بناء على الأهداف النظرية وعلى التجارب الدولية في هذا المجال.

1-2 أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذه الدراسة كونها تعالج موضوعاً حساساً على الصعيد الاقتصادي والسياسي والانساني. إن موضوع المياه مرتبط بالعديد من القيود والاشكالات. فهناك سيطرة إسرائيلية على معظم موارد المياه الفلسطينية من جهة، وما يتوفر من المياه لا يصل إلى كافة المواطنين بنفس الكمية، كما أن هناك أكثر من تعرفة يتم تطبيقها في المحافظات المختلفة، وتعاني معظم مجالس الهيئات المحلية أو إدارات المياه من مشاكل تحصيل أثمان المياه، إذ أن شريحة كبيرة من المواطنين لا يسددون فواتير المياه، وأغلبهم يفعل ذلك بسبب الفقر، وهناك هدر وتسرب كبير للمياه بسبب تهالك البنية التحتية وقصور الاستثمارات. في ظل هذه المعطيات المختلفة تم اقتراح نظام تعرفة موحد للمياه وجرت المصادقة عليه من مجلس الوزراء بانتظار تطبيقه، فهل سوف يساهم النظام المقر بحل بعض هذه المشكلات؟ وهل تتوافق المعايير المقترحة في النظام مع المعايير الاقتصادية والاجتماعية النظرية ومع الخبرات التطبيقية الدولية؟

1-3 منهجية الدراسة

- لتحقيق أهداف الدراسة سيتم إتباع مجموعة من الخطوات، أهمها:
- ✧ الاطلاع على العديد من الدراسات التي تناولت تعرفة المياه من حيث أهداف هذه التعرف، والتكاليف التي تشملها، وآليات استرداد التكاليف.

- ✧ الاستفادة من تجارب عدد من الدول، من خلال عرض العديد من نماذج التعرف فيها وطرق احتسابها، والإيجابيات والسلبيات لكل نموذج منها وطرق تنفيذه ونتائجه. إذ تمثل تجارب الدول الأخرى محاولة لمعرفة النموذج الأمثل للاستفادة من هذه التجارب في تقييم نظام التعرف الفلسطيني.
- ✧ عقد ورشة عمل متخصصة، يدعى إليها الأطراف المعنية، وهدف هذه الورشة التعرف على الآراء والتوجهات المتعددة لتلك الأطراف، وتوسيع دائرة المشاركة في النقاش والتحليل.

1-4 محتوى الدراسة

تتكون الدراسة من سبعة فصول:

- الفصل الأول:** المقدمة وتشمل أهداف الدراسة ومبرراتها والمنهجية المستخدمة.
- الفصل الثاني:** يعرض الإطار القانوني والمؤسسي لإدارة قطاع المياه في الأراضي الفلسطينية.
- الفصل الثالث:** يحلل عرض المياه والطلب عليها، وتحديد الفجوة بين العرض والطلب، وأسبابها وتأثير ذلك على التعرف.
- الفصل الرابع:** يعرض واقع التعرف الحالي في الأراضي الفلسطينية؛ ومبررات وضع نظام تعرف موحد للمياه.
- الفصل الخامس:** يسلط الضوء على الأهداف المتوخاة من وضع تعرف للمياه، وهيكل التعرف، وإعطاء أمثلة على بعض نماذج التعرف المستخدمة في بعض الدول.
- الفصل السادس:** توضيح ماهية نظام التعرف المقترح من سلطة المياه والمقر مؤخرًا، وتقييم بنوده، ومدى ملاءمته للأراضي الفلسطينية، وذلك بناء على الأهداف النظرية لوضع التعرف، وبناء على التجارب الدولية في هذا المجال.

الفصل السابع: يستعرض أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تطوير نظام التعرف بما يتناسب مع الأهداف الرئيسية للتعرف، وبما يلائم الواقع الفلسطيني.

2- الإطار القانوني والمؤسساتي لإدارة المياه في الأراضي الفلسطينية

موضوع المياه هو واحد من المواضيع الخمسة التي ارتأى الموقعون على اتفاق أوسلو عام 1993 تأجيل البحث فيها للمفاوضات النهائية. وكغيره من القطاعات، فقد عانى قطاع المياه الفلسطيني من تعدد التشريعات والقوانين المنظمة له والموروثة عن فترات الحكم والانتداب والاحتلال للمناطق الفلسطينية خلال القرن الماضي. يعرض هذا الفصل المكونات الرئيسية لقطاع المياه الفلسطيني بما يشمل الهيكل المؤسسي والإطار القانوني المنظم للشؤون المتعلقة به، وذلك بهدف إعطاء صورة عامة عن القطاع والتعرف على آليات صنع القرار ومعرفة اللاعبين الرئيسيين والعوامل المؤثرة في قطاع المياه الفلسطيني.

حظي موضوع المياه باهتمام سلطات الاحتلال الإسرائيلية منذ العام 1967. وأصدرت عدداً من الأوامر العسكرية المنظمة لشؤون المياه في المناطق المحتلة، أهمها الأمر العسكري رقم 158 والأمر رقم 291 والذي اعتبرت بموجبه جميع مصادر المياه الفلسطيني ملكاً للدولة (سلطات الاحتلال). وصدرت بموجب هذا الأمر العسكري العديد من الأنظمة منعت إقامة أو تجميع أو امتلاك أو تشغيل المنشآت المائية دون الحصول على ترخيص من ضابط شؤون المياه الإسرائيلي في الإدارة المدنية.

منذ إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1994، أولت اهتماماً بموضوع المياه، وأصدرت القانون رقم 90 لسنة 1995، والذي جاء مقتضياً ونص على تشكيل سلطة المياه الفلسطينية. وفي العام 1996، صدر القانون رقم 2 لسنة 1996 بموجب قرار رئاسي، بسبب عدم وجود مجلس تشريعي آنذاك. وأشار القانون إلى إنشاء مجلس المياه الوطني باعتباره الجهة العليا المكلفة بوضع السياسات المائية في مناطق السلطة الفلسطينية. وتناول القانون الجسم التنظيمي المتمثل بسلطة للمياه ومنحها الشخصية الاعتبارية المستقلة وألحقها برئيس السلطة الوطنية. وتكون مهمتها إدارة والإشراف على الشؤون المتعلقة بهذا القطاع الحيوي، وحدد الصلاحيات المنوطة بها للقيام بمهامها.

في العام 2002، وفي ظل وجود مجلس تشريعي فلسطيني، ولمعالجة الاشكاليات التي عانت منها البيئة التشريعية المتعلقة بقطاع المياه، ومن أجل توحيد القوانين بين شطري الوطن، صدر قانون جديد للمياه (قانون رقم 3 لسنة 2002)، والذي ألغى القانون السابق، وأبقى على الأجسام الإشرافية والرقابية (سلطة المياه ومجلس المياه الوطني) بنفس الصلاحيات الواردة في القانون السابق. وقد نصت المادة (20) من القانون على وجوب وضع نظام تعرفه موحد للمياه بهدف تشجيع مستخدمي المياه للمحافظة على مصادر المياه المتوفرة ولتحقيق الاستخدام الأمثل لها بموجب نظام يصدر لهذه الغاية. إلا أن هذه المادة لا تضع من ضمن الأهداف المرجوة تحقيق العدالة الاجتماعية واسترداد التكاليف، الأمر الذي قد ينعكس في إعداد نظام تعرفه موحد لا يحقق هذه الأهداف. كما أن القانون لم يشر إلى صلاحية سلطة المياه في وضع النظام، واكتفى بالإشارة إلى صلاحية مجلس المياه في إقرار نظام التعرفة وعلى ضرورة وضع نظام دون أن يربط ذلك بشكل مباشر بسلطة المياه.

إضافة لقانون المياه للعام 2002، والذي يشكل حجر الزاوية في الإطار القانوني للمياه، صدر قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية، والذي أفرد البندين 3 و5 من المادة 15 لتناول صلاحيات الهيئات المحلية في قطاع المياه والصرف الصحي في حدود المخطط الهيكلي للهيئة المحلية. فبموجب البند (3)، فإن مجلس الهيئة المحلية مسؤول عن تزويد السكان بالمياه لمختلف الاستخدامات، وتعيين مواصفات لوازمها، وإدارة توزيع المياه، وتحديد الأسعار. وأشار البند (5) إلى صلاحية مجلس الهيئة المحلية إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها. في المقابل، فإن قانون المياه أعطى المسؤولية الكاملة لسلطة المياه لإدارة مصادر المياه والصرف الصحي في فلسطين.

وعند المقارنة بين القانونين، يبدو أن هناك تعارضاً أو تداخلاً في الصلاحيات، إلا أن المادة (15) من قانون الهيئات المحلية أزلت (جزئياً) هذا التعارض عندما أشارت في مطلعها إلى أن صلاحيات مجالس الهيئات المحلية تكون بما لا يتعارض مع القوانين الأخرى، وحصرتها داخل حدود الهيئة المحلية. إلا أن صلاحية مجلس الهيئة المحلية في تحديد أسعار المياه والصرف الصحي لم تقترن بوجود نظام تعرفه يصدر لهذه

الغاية، حيث يتوجب أن تستند الهيئات المحلية إلى نظام التعرفة في تحديدها لأسعار المياه والرجوع إلى سلطة المياه في هذا الأمر.

رغم وجود إطار قانوني لتنظيم الشؤون المتعلقة بقطاع المياه والصرف الصحي، إضافة إلى تنظيم العلاقة وتوزيع المهام والصلاحيات بين مختلف اللاعبين والجهات المختصة في القطاع، إلا أن الواقع على الأرض يشير إلى استمرار وجود بعض التداخل في الصلاحيات وازدواجية العمل بين تلك الجهات. إذ تظهر بعض التقارير (أبودية وآخرون، 2008) ضعف الدور الذي يقوم به مجلس المياه الوطني فيما يتعلق بإقرار السياسات المائية والخطط التنموية في قطاع المياه، بينما يتجاوز نشاط سلطة المياه دورها التنظيمي إلى القيام بالأدوار التشغيلية والتطويرية وهي بالأساس أدوار خصت بها القوانين المرافق التشغيلية والهيئات المحلية. ومن شأن استمرار هذا الخلل التأثير في قدرة صانعي القرار والجهات التنفيذية على القيام بالأدوار المطلوبة منهم للنهوض بقطاع المياه ومعالجة الاختلالات التي يعانيها قطاع المياه والصرف الصحي في فلسطين (Dalia, 2012).

بشكل عام، يتكون التنظيم المؤسسي لقطاع المياه الفلسطيني من أربعة مستويات رئيسية:

أولاً: المستوى السياسي، يشمل إقرار السياسات المائية والخطط والبرامج وسياسة التعرفة وسياسات تطوير واستغلال المصادر المائية. والجهة المسؤولة عن هذه المهام هي مجلس المياه الوطني الفلسطيني.

ثانياً: المستوى التنظيمي، تتولى سلطة المياه المسؤولية في هذا المستوى. إذ تتولى مهمة تنفيذ السياسات المقررة من مجلس المياه، وإدارة مصادر المياه والصرف الصحي، وإعداد الخطط والبرامج والسياسات المائية.

ثالثاً: المستوى التشغيلي، تعتبر مصلحة المياه الوطنية (دائرة مياه الضفة الغربية)¹ المستوى التشغيلي الأول لسلطة المياه، وتكون مسؤولة عن تزويد المياه في

¹ دائرة مياه الضفة الغربية: تأسست زمن الاحتلال المباشر للضفة الغربية لإدارة قطاع المياه. وكانت تبعيةها المالية والإدارية للإدارة المدنية الإسرائيلية. وأثار الوضع القانوني للدائرة جدلاً كبيراً دفع سلطة المياه لتحويل العاملين بها على ملك سلطة المياه (مع تعويض فرق الراتب من موازنة السلطة)، في حين ما زال إشراف سلطة المياه على الدائرة غير مكتمل بسبب استمرار تبعيةها الإدارية لإسرائيل.

الضفة الغربية وقطاع غزة، سواء عبر الآبار التي تمتلك حق إدارتها أو عن طريق المياه المشتركة من إسرائيل من خلال دائرة المياه حصراً. علماً بأن فاتورة المياه تخصم من أموال المقاصة بشكل دوري. وتسعى سلطة المياه لتطوير هذا المستوى عبر تحقيق رؤيتها بإنشاء 4 مرافق إقليمية رئيسية في المناطق الفلسطينية. وهذه المرافق هي:

- ✧ **مصلحة مياه الساحل:** وهي المرفق الإقليمي المسؤول عن تنظيم قطاع المياه والصرف الصحي في قطاع غزة، والتي باشرت مهامها منذ عام 2006، بعد أن كانت هذه المهام موكلة إلى البلديات.
- ✧ **مصلحة الجنوب:** وتشمل محافظتي الخليل وبيت لحم. وتم الانتهاء من المرحلة الأولى والتي تمثلت في تحسين مستوى الخدمات التي تقدمها وتطوير بنيتها التحتية. ويقوم بعملها حالياً كل من مصلحة مياه الخليل ومصلحة مياه بيت لحم والبلديات في التجمعات السكانية في المحافظتين.
- ✧ **مصلحة مياه الوسط:** وتشمل جزءاً من محافظة القدس، ومحافظة رام الله والبيرة. حيث تم إعداد الدراسات الأولية لإنشائها. ويقوم بعملها حالياً البلديات في التجمعات المختلفة ومصلحة مياه محافظة القدس، والتي تشمل منطقة امتيازها جزءاً من محافظة القدس وغالبية ومحافظة التجمعات في محافظة رام الله والبيرة. وتعمل لغاية الآن بشكل مستقل عن سلطة المياه وفق نظام خاص بها.
- ✧ **مصلحة مياه الشمال:** وتشمل محافظات شمال الضفة الغربية. وهي لا تزال قيد الإنشاء. ويقوم بعملها حالياً مصلحة مياه طوباس والبلديات في كل تجمع سكاني على حدة في محافظات شمال الضفة.

رابعاً: مزودو المياه، تتولى مصالح المياه وجمعيات مستخدمي المياه والهيئات المحلية والمجالس المشتركة في المحافظات الفلسطينية مسؤولية تقديم خدمات المياه والصرف الصحي للمستهلك. ويوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة أكثر من 350 مزود لخدمة المياه. ويشمل هذا العدد جميع البلديات في التجمعات السكانية،

ومجالس الخدمات المشتركة التي تزود المياه لعدد من التجمعات السكانية التي تمثلها، إضافة إلى مصالح المياه العاملة في المناطق الفلسطينية، والتي تشكل البلديات المكون الرئيسي فيها. وتقوم هذه الجهات بجميع الإجراءات المرتبطة بتزويد خدمة المياه للمواطنين من تركيب العدادات وتمديدات المياه وتوصيل المياه وتحصيل أثمانها.

ويعتمد مزودو المياه على مصادرهم المائية الذاتية التي تقع في منطقة اختصاصهم من آبار ومياه جوفية وعيون وينابيع. ويلجأ بعض المزودين في بعض الأحيان عند حدوث عجز في تزويد المياه إلى تغطية هذا العجز من خلال شركة المياه الإسرائيلية (ميكوروت). وتتم عملية الشراء بواسطة دائرة مياه الضفة الغربية التي تتقدم بطلب الشراء إلى الجانب الإسرائيلي والذي بدوره يزود التجمعات السكانية المستهدفة بالكمية المطلوبة من المياه عن طريق نقاط ربط ووصلات تربط هذه التجمعات بخطوط التزويد الرئيسية التابعة للشركة الإسرائيلية.

تعمل المكونات الواردة أعلاه على تزويد التجمعات السكانية باحتياجاتها من المياه للاستخدامات المختلفة. وفي ظل الاختصاص الأصيل لمجلس المياه في رسم السياسات المائية، واختصاص سلطة المياه بالإشراف على قطاع المياه وتنظيمه، فإن مصالح المياه والبلديات هي المزود الرئيسي للمياه في مختلف المناطق. ويشير واقع الحال إلى عدم استكمال العمل بإنشاء المرافق الإقليمية المستهدفة في الضفة الغربية. وتظل مصلحة مياه محافظة القدس وسلطة المياه والصرف الصحي في بيت لحم أكبر مزودي خدمات المياه والصرف الصحي في الضفة الغربية، إضافة إلى الجهود المبعثرة التي تقوم بها البلديات والمجالس المحلية في باقي التجمعات السكانية في مجال توزيع المياه بالتجزئة للمستهلكين. ويحدد مزودو المياه في كل تجمع سكاني أسعار المياه في منطقتهم وفق منهجية ورؤيا لا تستند إلى نظام تعرفه موحد على مستوى الوطن، وإنما تخضع لمعيار تكاليف الإنتاج والرغبة في تغطية المصاريف الإدارية والتشغيلية الأخرى.

وفقاً لتقرير صادر عن سلطة المياه (PWA, 2012) بحث في طرق تزويد المياه في فلسطين يتبين أن الفلسطينيين يحصلون على المياه من مصادر محلية ومن المياه المشتراة من الجانب الإسرائيلي. وتختلف نسبة مساهمة المصادر المحلية من المياه في الضفة عنها في غزة، حيث يعتمد قطاع غزة بشكل أساسي على الآبار الجوفية، ولا تزيد نسبة المياه التي يتم شراؤها من الجانب الإسرائيلي هناك عن 5% من الاحتياجات المائية في غزة. وتدير 25 بلدية ما مجموعه 192 بئراً جوفية لتزويد سكان القطاع باحتياجاتهم من المياه للأغراض المنزلية والصناعية والزراعية. وبلغ حجم المعروض من المياه في غزة 184 مليون متر مكعب (م.م.م) خلال العام 2011. تساهم المصادر المحلية بنحو 97.8% ويتم شراء 2.2% من الاحتياجات من شركة ميكوروت الإسرائيلية.

في المقابل، تعتمد الضفة الغربية لتغطية احتياجاتها المائية على المصادر المحلية (الآبار الجوفية والينابيع) بنسبة 65%، ويتم تغطية الاحتياجات المتبقية بالشراء من الجانب الإسرائيلي. وقد بلغ حجم المياه المتوفرة في الضفة الغربية في العام 2011 نحو 140 م.م.م، توفر المصادر المحلية منها حوالي 87 م.م.م، في حين يتم شراء حوالي 53 م.م.م من شركة المياه الإسرائيلية (ميكروت). فيما يتعلق بالمصادر المحلية، توفر الآبار الزراعية نحو 34 م.م.م، يليها المياه من الينابيع بكمية تصل إلى 21 م.م.م، في حين توفر الآبار التابعة للبلديات 16 م.م.م. وتوفر الآبار التابعة لسلطة المياه (بواسطة دائرة مياه الضفة) نحو 13 م.م.م. أما الكمية المتبقية (3 م.م.م) فتتوفر من خلال الآبار التابعة لمصلحة مياه القدس (عين سامية).

3- مصادر وكميات العرض والطلب على المياه في الأراضي الفلسطينية

يتناول هذا الجزء عرض المياه في الأراضي الفلسطينية من المصادر المختلفة، والطلب على المياه، ومدى قدرة العرض على تلبية الطلب، وتحديد الفجوة بين العرض والطلب، وأسباب هذه الفجوة وتأثيرها على تعرفه المياه.

3-1 عرض المياه في الأراضي الفلسطينية

تجدر الإشارة بداية إلى أن المشكلة الأكبر التي تعاني منها الأراضي الفلسطينية هي إجراءات الاحتلال الإسرائيلي بحق قطاع المياه الفلسطيني بمكوناته، مما يؤدي إلى حرمان الفلسطينيين من نصيبهم الشرعي في هذه الموارد، علاوة على محدودية الموارد المائية أصلاً. ويمكن إجمال هذه الإجراءات بمصادرة سلطات الاحتلال للآبار الفلسطينية، ومنع الفلسطينيين من حفر آبار يزيد عمقها عن 140 متر، وعدم منح التراخيص اللازمة لإقامة مشاريع مائية وتحديداً في المنطقة (ج)، واستمرار استغلال إسرائيل لنحو 85% من المياه المتوفرة في الخزانات الجوفية الثلاثة في الضفة (475-483 مليون متر مكعب) وحرمان الفلسطينيين من حقوقهم من مياه نهر الأردن والمقدرة بنحو 250 مليون متر مكعب سنوياً (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، 2004).

يتضح من الجدول 1 أن المصدر الرئيس للمياه المتاحة في الأراضي الفلسطينية هو الآبار الجوفية؛ حيث يتم الاعتماد عليها بشكل كبير فقد بلغ متوسط الاعتماد على الآبار الجوفية في الفترة 2002-2011 نحو 76% من إجمالي كمية المياه المتاحة سنوياً، يليها وبنسب متقاربة كل من التدفق من الينابيع، والشراء من شركة المياه الإسرائيلية ميكروت بنسبة 6.6% و 17.6% على التوالي.

**جدول 1: مؤشرات مختارة لإحصاءات المياه في الأراضي
الفلسطينية في الفترة 2002 – 2011**

مليون متر مكعب/سنة

المؤشر	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
كمية المياه المتاحة سنوياً	279.9	295.8	315.2	319.1	335.4	308.7	316.0	331.1	323.8
كمية الضخ السنوية من الآبار الجوفية	203.4	196.1	214.7	223.5	241.2	225.7	227.2	244	245.5
النسبة من المياه المتاحة سنوياً	72.7	66.3	68.1	70.0	71.9	73.1	71.9	73.7	75.8
التدفق السنوي لمياه الينابيع	38.1	52.7	53.6	51.7	44.8	25.2	30.6	26.8	21.4
النسبة من المياه المتاحة سنوياً	13.6	17.8	17.0	16.2	13.4	8.2	9.7	8.1	6.6
كمية المياه المشتراة من شركة المياه الإسرائيلية (ميكروت) للاستخدام المنزلي	38.4	47	46.9	43.9	49.4	57.8	58.5	59	57
النسبة من المياه المتاحة سنوياً	13.7	15.9	14.9	13.8	14.7	18.7	18.3	17.8	17.6

المصدر: سلطة المياه الفلسطينية، نظام المعلومات المائية. رام الله - فلسطين.

2-3 الطلب على المياه في الأراضي الفلسطينية

يعرض الجدول 2 الكميات المطلوبة من المياه في الأراضي الفلسطينية في العام 2011. وتستند هذه الأرقام على افتراض ان كمية المياه التي يحتاجها كل فرد تبلغ 150 لتر مياه يومياً (وهو مستوى أعلى من الحد الأدنى للمياه التي يجب توفرها للفرد يومياً وفق توصيات منظمة الصحة العالمية والذي يبلغ 100 لتر يومياً ولكنه ادنى من استهلاك الفرد في عدد كبير من دول الدخل المتوسط). وبالنظر الى أن عدد السكان في الضفة الغربية في منتصف العام 2011 بلغ 2.4 مليون نسمة، فان كمية المياه المطلوبة في الضفة الغربية تقدر بنحو 128 مليون متر مكعب سنوياً.

هذا بالطبع تقدير للطلب على الماء يقوم على أساس الكميات الضرورية لسد الحاجات الأساسية للأفراد. ولكن، نظرا لان الطلب الفعلي يعتمد الى درجة كبيرة على سعر الماء وعلى دخل الأسرة، فان التقدير السابق يفترض ضمناً أن سعر ليتر الماء تم تحديده، لقاء مستوى دخل معطى للأسر، بحيث يبلغ متوسط طلب الأسرة على المياه

150 ليتر لكل فرد فيها. المنهج البديل والاكثر واقعية بالطبع هو ان يتم تحديد السعر بشكل يضمن التطابق (أو التقارب على الاقل) بين الطلب (المتغير) على الماء والعرض (المُعطى) من المصادر المائية.

الفكرة هنا هي ان الطلب على الماء، حاله كحال الطلب على اية سلعة اقتصادية، يتأثر بقوة بالسعر والدخل، وان هذين المتغيرين عوامل اكثر اهمية في تفسير كمية الطلب الفعلي (أي الطلب الذي يقوم على قوة شرائية كافية وقدرة على الدفع) من الطلب الذي يقدر على اساس الاحتياجات والضرورية مهما كانت المبررات الاخلاقية لهذه قوية ومقنعة. وهذا يؤكد مجددا على اهمية تعرفه المياه (تسعير الماء) لتنظيم وتوجيه الطلب على هذا المورد الثمين والقابل للاستنزاف.

إن الاعتماد على التسعير كأداة لتوجيه وتحديد الطلب على الماء يفترض أن يؤدي إلى كفاءة اقتصادية في استخدام الماء وإلى ترشيد توجيه الاستهلاك إلى الاستخدامات التي تحقق أكبر قدر من المنفعة. وهذا ما اصطلح على تسميته بالكفاءة الاقتصادية. المفارقة التي يتوجب على المخططين والسياسيين إيجاد حل لها تتمثل في أن أسعار المياه التي تتحدد على ضوء ضمان ان يصل 150 ليتر من الماء مثلا لكل فرد في المجتمع قد تكون مختلفة وبعيدة للغاية عن الأسعار التي تضمن الفعالية الاقتصادية، أي الاسعار التي تضمن ذهاب الماء الى الاستخدامات التي تترافق واعلى عوائد اقتصادية، الاسعار التي توازن الطلب مع العرض وتجسد نمط وكمية استهلاك تحقق استدامة هذا المورد. هنا في الواقع يكمن جوهر وأهمية قضية وضع تعرفه للمياه.

ويتضح من الجدول 2 أدناه مقدار عجز عرض المياه عن تلبية الطلب في معظم محافظات الضفة الغربية، باستثناء محافظتي بيت لحم وأريحا والأغوار التي تزيد فيهما الكمية المعروضة بشكل طفيف عن الكمية المطلوبة. وبلغت كمية العجز في الضفة الغربية نحو 40 م.م أي ما يشكل 31% من الكمية المطلوبة على مستوى الضفة الغربية. وتُظهر البيانات أن المشكلة الأكبر في المياه في محافظة الخليل، حيث شكلت

كمية العجز فيها 40% من العجز الكلي في الضفة الغربية، يليها محافظات جنين وطولكرم ونابلس، في حين تحقق فائض ضئيل في محافظتي أريحا وبيت لحم.

ويبدو أن المشكلة الأكبر التي تسبب العجز في المياه هو ارتفاع نسبة الفاقد من هذه المياه وعدم توصيلها للمستهلكين وهذه المشكلة توجد في كافة المحافظات، حيث بلغت نسبة الفاقد 29.1% في الضفة الغربية، وكانت أعلى نسبة فاقد في محافظتي القدس وطولكرم حيث بلغت النسبة 39.1% في كل منهما. في حين كانت أدنى نسبة للفاقد في محافظة قلقيلية حيث بلغت 22.5%، وتراوحت النسبة ما بين 23.1% و 34.6% في باقي المحافظات.

يختلف الوضع في قطاع غزة عنه في الضفة الغربية فيما يتعلق بالعجز في توفير الاحتياجات المائية، حيث أظهرت البيانات أن كمية المعروض من المياه تزيد بنحو 12 م.م عن الكمية المطلوبة للاستخدامات المنزلية والزراعية والتي بلغت حوالي 86 م.م خلال العام 2011. لكن حجم الاستهلاك من المياه للاستخدامات المنزلية يقل بشكل ملحوظ عن الكمية المعروضة أو المتاحة من المياه، ففي حين بلغت الكمية المعروضة نحو 98 م.م لم يتجاوز حجم الاستهلاك 55 م.م. ويشير هذا الفرق إلى ضعف كفاءة النظام² في قطاع غزة والذي لم يتجاوز 56%.

وتؤثر عوامل عديدة في وجود الفارق بين المعروض والمستهلك من المياه، أهمها الانخفاض المستمر في مستوى المياه الجوفية وتدهور جودتها، بما في ذلك تسرب مياه البحر. إذ أن 5-10% فقط من المياه الجوفية الصالحة للشرب تحقق الآن معايير جودة مياه ويتم استهلاكها. وعلى الرغم من أن معدلات تغطية شبكة المياه لاحتياجات سكان القطاع مرتفعة وتقدر بحوالي 98%، ولكن إجراءات الاحتلال والإشكاليات الداخلية أدت للحد من موثوقية إمدادات المياه. وتتصدى الأسر والقطاع الخاص لمشكلة نقص وعجز المياه من خلال الآبار غير المرخصة ومنشآت تحلية صغيرة الحجم. كما تدهورت قاعدة تحصيل الإيرادات، حيث أن معدل جمع الإيرادات انخفض إلى 20%.

² يساوي حاصل قسمة المياه المستهلكة على المياه المعروضة.

جدول 2: كمية المياه المطلوبة والمتوفرة والمستهلكة وكمية العجز
في الضفة الغربية حسب المحافظة، 2011

الوحدة: مليون متر مكعب / السنة

المحافظة	المياه المطلوبة	المياه المزودة للقطاع المنزلي	الفرق بين كمية المياه المطلوبة والمزودة	الفاقد الكلي	المياه المستهلكة	العجز الحقيقي: الفرق بين الكمية المطلوبة والمستهلكة
الضفة الغربية	128.2	88.3	39.9	26.0	62.3	65.9
جنين	15.4	5.7	9.7	1.8	3.9	11.5
طوباس	3.1	1.5	1.6	0.4	1.1	2.0
طولكرم	9.3	5.2	4.1	1.9	3.3	6.0
نابلس	19.1	15.0	4.1	4.8	10.2	8.9
قلقيلية	5.5	4.7	0.8	1.3	3.4	2.1
سلفيت	3.5	2.5	1.0	0.7	1.8	1.7
رام الله والبيرة	17.0	16.6	0.4	4.2	12.5	4.6
أريحا والأغوار	2.6	3.8	-1.2	0.9	2.9	-0.3
القدس	8.1	4.7	3.4	1.6	3.1	5.0
بيت لحم	10.6	11.3	-0.7	3.8	7.5	3.1
الخليل	34.0	17.3	16.7	4.7	12.6	21.4
قطاع غزة	86.4	97.7	-11.3	42.8	54.9	31.5

المصدر: سلطة المياه الفلسطينية، 2011. نظام المعلومات المائية. رام الله - فلسطين.

يتضح مما سبق أن قطاع المياه الفلسطيني يعاني عجزاً مزمناً في توفير الاحتياجات المائية وسد حاجات الطلب، سواء الطلب المؤسس على مبدأ الحاجات الانسانية الاساسية أو الطلب على ارضية مستويات الحياة والاسعار السائدة. وهناك أسباب عديدة وراء هذا العجز أبرزها الثبات النسبي لكميات العرض من المياه والزيادة المتسارعة في الكميات المطلوبة. ولا شك أن الطلب سوف يتابع زياداته الحادة في المستقبل نتيجة النمو الاقتصادي والزيادة المتسارعة في نمو السكان. ومن اهم ما توصل اليه العرض السابق اليه ارتفاع نسبة الفاقد الفني من المياه، وهو امر ناجم عن سوء البنية التحتية وتدني الاستثمارات والصيانة في شبكات التوزيع وتمديدات المياه في التجمعات السكانية. ان ارتفاع نسبة الفاقد (التي تصل لحوالي 40% في بعض المناطق)

يعني من جهة ان المستهلكين يتحملون تكاليف خدمات لا يحصلون عليها فعليا وهو ما يشوش نظام التسعير العادل. من جهة ثانية فان ارتفاع الفاقد قد يكون نتيجة لقصور في نظام التعرفة والتسعير ذاته، من جهة ان الاسعار لا تحقق تغطية التكاليف الكلية ولا تترك اية فوائض يمكن ان تستثمر في صيانة وتحديث شبكات توزيع المياه.

إن عدم استناد مرافق المياه والبلديات إلى نظام تعرفة موحد يسعى لتحقيق جملة من الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية من شأنه أن يفاقم من الاختلالات التي يعانيها قطاع المياه بسبب عدم قدرة التعرفة المطبقة حالياً على تحقيق الغاية التي توضع من أجلها والمتمثلة أساساً بزيادة كفاءة استخدام المصادر المائية المتاحة. ومن هنا تظهر أهمية دراسة التعرفة المطبقة في المناطق الفلسطينية، واختبار قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة. وهذا هو موضوع الفصل التالي.

4- تعرفه المياه الحالية في الأراضي الفلسطينية

دلّت العديد من الدراسات التي تناولت واقع قطاع المياه الفلسطيني على وجود تباين في أسعار المياه بين المناطق المختلفة. وعزت إحدى الدراسات (الرمحي، 2010) هذا التباين لعوامل كثيرة، أهمها: اختلاف مصادر المياه، واختلاف تكلفة استخراج المياه وتزويدها للمستهلكين، واختلاف نوع الطاقة المستخدمة في إنتاج وتوزيع المياه، إضافة إلى التباين في كفاءة المزودين بإنتاج المياه وتوزيعها، والتباين في نسبة الفاقد الفني وغير الفني، واختلاف الأداء الإداري والمالي لمرافق المياه والذي ينعكس في التكاليف، وأخيراً فإن أسس احتساب تعرفه المياه مختلفة أيضاً بين المزودين.

تظهر الأدبيات المتعلقة بمجال المياه أهمية تضمين مجموعة من المبادئ العامة والأهداف التي تسعى التعرف الموحدة إلى تحقيقها. إذ يوجد طرق ومناهج مختلفة لتحديد تعرفه مائية حول دول العالم. وتستند كل دولة أو مجموعة من الدول إلى النظام الذي يحقق لها أكبر قدر من المنفعة وبما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة على حدة. كما يختلف النموذج المستخدم باختلاف الهدف المراد تحقيقه في إطار السياسة المائية عموماً وتحديد تعرفه للمياه على وجه الخصوص.

تسعى غالبية دول العالم لوضع تعرفه مائية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية. وأجمعت الأدبيات المتعلقة بموضوع السياسات المائية أن التعرف المائية يجب أن تراعي تحقيق ثلاثة أهداف أساسية:

❖ **الهدف الأول، تحقيق الكفاءة الاقتصادية:** بمعنى أن توجه التعرف المائية استخدام المياه، باعتبارها مورد طبيعي نادر، إلى القطاعات والفئات التي تحقق أكبر مكاسب ممكنة نتيجة استخدامها للمياه. وبكلمات أخرى، أن يكون السعر (الإيراد الحدي) المدفوع في المياه المستخدمة مساوياً للمنفعة الحدية المتحققة من الاستخدام (الفائدة المتحققة من آخر كمية مستهلكة). ففي الدول التي تعاني نقصاً حاداً في مصادر المياه، يتم تصميم تعرفه مائية تهدف إلى ترشيد استخدام المياه وتحقيق

الكفاءة الاقتصادية في الاستخدام. ونقوم هذه الدول بفرض أسعار أعلى للمياه كلما زاد الاستهلاك لحث المستهلكين على تقليل حجم الاستهلاك من المياه.

✧ **الهدف الثاني،** تحقيق العدالة الاجتماعية: في ظل المعايير التي وضعتها المنظمات الدولية والمتعلقة بالحد الأدنى اللازم من المياه للفرد يومياً لتلبية احتياجاته الأولية، فإن مصممي التعرفة المائية ينبغي أن يأخذوا بالاعتبار البعد الاجتماعي عند تحديد التعرفة. وبحيث تتيح التعرفة الموضوعية للأسر الأقل دخلاً الحصول على الحد الأدنى من المياه للاستخدامات الأساسية.

✧ **الهدف الثالث،** استرداد التكاليف: وهو من المبادئ للصيغة بوضع التعرفة المائية، بحيث تكون أثمان المياه قادرة على تغطية التكاليف الكلية لإنتاج وتوزيع المياه من أجل ضمان استمرار عمل مزودي المياه ليكونوا قادرين على الوفاء بالتزاماتهم من النفقات التشغيلية والثابتة وتكاليف إنتاج وتوزيع المياه.

نظرياً، يجب أن تتضمن التعرفة المائية تحقيق الأهداف السابقة. ولكن، من الناحية العملية فإن مصممي التعرفة يواجهون صعوبات كبيرة في تحقيق هذه الأهداف بسبب التعارض فيما بينها. إذ أن تحقيق هدف العدالة الاجتماعية عند وضع التعرفة قد يصطدم بتحقيق مبدأ الكفاءة الاقتصادية. فأسعار المياه للفئات الأقل دخلاً، والتي تمثل نسبة كبيرة من المشتركين، تكون قليلة نسبياً، ولا تغطي التكلفة في العديد من الأحيان. وبذلك تكون التعرفة قد حققت هدف العدالة الاجتماعية، إلا أن ذلك يكون على حساب الاستخدام الأمثل للمياه والذي يعكس الكفاءة الاقتصادية.

من جهة أخرى، فإن تحقيق مبدأ استرداد التكاليف قد يتعارض مع تحقق المبدأين السابقين (العدالة والكفاءة الاقتصادية). فمن جهة، تختلف معايير تحديد التكاليف المراد استردادها بين مزود وآخر، حيث لا يوجد معيار واحد لتحديد البنود والعناصر المكونة لتلك التكاليف. وربما يؤدي ذلك بمزودي المياه إلى تقديرات كبيرة للتكاليف، أو تضمين عناصر غير عادلة أو غير قانونية لبنود التكلفة. مما سينعكس في ارتفاع التكاليف، وبالتالي ارتفاع أثمان المياه من أجل تغطية تلك التكاليف. الأمر الذي يؤدي إلى التعارض مع مبدأ تحقيق الكفاءة الاقتصادية، إذ أن التكلفة المقدرة لا تعكس التكلفة

الفعلية. كذلك، فإن تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية عند تحديد التعرفة قد يؤدي إلى عدم مقدرة المزودين على استرداد التكاليف في الحالة التي يشكل المشتركين من ذوي الدخل المحدود النسبة الأكبر من إجمالي المشتركين. وعدم مقدرة الفئات الأعلى دخلاً والأكثر استهلاكاً من تعويض الفارق الناجم عن الأسعار المنخفضة لباقي الفئات.

إيجاد التوازن بين الأهداف الثلاثة المرتبطة بتحقيق الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية واسترداد التكاليف، يمثل حجر الزاوية عند وضع التعرفة المائية. وبحلول هذا الجزء من الدراسة تقيم التعرفة المطبقة في المناطق الفلسطينية لجهة قدرتها على تحقيق الأهداف سابقة الذكر، ناهيك عن قدرتها على تحقيق التوازن المطلوب بين هذه الأهداف مجتمعة.

4-1 التعرفة المطبقة في الضفة الغربية

يعرض الجدول (3) أدناه أسعار المياه وأسس احتساب التعرفة في مختلف مناطق الضفة الغربية. وتظهر المعلومات تفاوتاً ملحوظاً في أسعار المياه بين المحافظات الفلسطينية. وقد قمنا باحتساب سعر العشرين متر مكعب الأولى مضافاً لها الرسوم الثابتة لكل فاتورة في كل محافظة لأغراض المقارنة بين المحافظات. وتبين أن سعر المياه في محافظة أريحا هو الأقل، حيث لم يتجاوز سعر 20 متر مكعب 30 شيكل فقط، يليها طولكرم (70 شيكل) وطوباس (72 شيكل). في المقابل، سجلت أسعار المياه في بعض المناطق مستويات قياسية مثل مدينة الرام 138 شيكل، نابلس 116 شيكل، دورا 113 شيكل، قلقيلية 107 شيكل. ويزداد التباين بين المحافظات كلما ارتفعت كمية المياه المستهلكة، حيث يصل سعر أول 100 متر مكعب مستهلكة من المياه في مدينة نابلس 995 شيكل، و822 شيكل في سلفيت، مقارنة بنحو 110 شيكل في أريحا.

ولا يرتبط هذا التفاوت في الأسعار بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي للسكان في كلتا المنطقتين، بل يخضع لحسابات تكلفة المتر المكعب ومستوى التزام المشتركين بدفع أثمان المياه ووفرة المياه أو بناء على قرار مجلس بلدي دون توضيح الآلية. كما أنه لا

يوجد تمييز في أسعار المياه بين الاستخدامات المختلفة للمياه، حيث يتم احتساب السعر بناء على حجم الاستهلاك بغض النظر عن مجال الاستخدام.

أحد أهم الأسباب لاختلاف أسعار المياه بين المناطق الفلسطينية، هو اختلاف مصادر الحصول على المياه. إذ يمتلك عدد من مزودي المياه آباراً جوفية خاصة به، الأمر الذي ينعكس في انخفاض التكلفة مقارنة بتكلفة شراء المياه من الشركة الإسرائيلية. ففي حين تبلغ تكلفة شراء المتر المكعب من المياه من إسرائيل 2.6 شيكل بالمتوسط، فإن تكلفة الحصول عليه من المصادر الذاتية تكون أقل من ذلك (1 شيكل في كل من قلقيلية وأريحا). لكن تجدر الإشارة إلى أن تكلفة الحصول على المياه من المصادر الذاتية في بعض التجمعات تكون مرتفعة اعتماداً على عمق البئر ونوع الطاقة المستخدمة في الإنتاج. ويستدل من المعطيات في الجدول أن غالبية الآبار التابعة للبلديات الفلسطينية هي آبار عميقة وتكلفة الإنتاج فيها مرتفعة. ويظهر ذلك من خلال ارتفاع تكلفة الإنتاج في غالبية المناطق رغم أنها تمتلك مصادر مائية ذاتية كما في مدينتي نابلس وطوباس.

تساهم طريقة توزيع المياه في تحديد التكلفة والسعر النهائي للمستهلك. وترتبط غالبية التجمعات السكانية بالشبكة العامة للمياه. ويعتمد غالبية المزودين على توصيل المياه للمشاركين من خلال شبكات المياه العامة والتي تسهم إلى حد كبير في تخفيض التكلفة. ولكن يوجد بعض التجمعات السكانية أو المستهلكين غير المرتبطين بالشبكة العامة، أو أن المياه لا تصلهم عن طريق الشبكة بسبب ندرتها خصوصاً في فصل الصيف، حيث يضطر هؤلاء إلى الحصول على المياه من خلال صهاريج مياه، مما يؤدي إلى ارتفاع التكلفة بشكل ملحوظ في العديد من التجمعات مثل بلدتي التواني ورافاعية في الخليل.

فيما يتعلق برسوم الاشتراك والربط بالشبكة العامة للحصول على المياه، فإنه يوجد تباين كبير بين التجمعات السكانية ومزودي المياه في طريقة احتساب هذه الرسوم وفي تحديد قيمتها. ففي حين تصل رسوم الاشتراك في بلديات مثل الخليل إلى 1,250 شيكل بالإضافة إلى رسوم أخرى تضاف للفاتورة كالتأمين وبدل القراءة والصيانة، فإن رسوم الاشتراك في مدينة نابلس لا تتجاوز 30 دينار يضاف لها رسوم التأمين وثمان العداد.

جدول 3: أسعار المياه وآليات تحديد التعرفة في محافظات الضفة الغربية

المنطقة	مصدر المياه	طريقة توزيع المياه	رسوم الاشتراك للمواطنين	سعر المتر المكعب من المصدر	سعر المتر المكعب للمواطن	ثمن التمديدات	آلية تحديد الأسعار
محافظّة الخليل ³	آبار جوفية + دائرة مياه + ميكوروت	شبيكات + صهاريج + آبار الجمع	- تتراوح بين 600 شيكل و 1,250 شيكل. - رسوم أخرى تضاف للفاتورة كالتأمين وبدل القراءة والصيانة	2.6 شيكل	تعتمد البلديات في المحافظة فئات مختلفة للاستهلاك. ويتبع ذلك اختلاف في أسعار المياه والحدود الدنيا من المياه. ويتراوح سعر المتر المكعب في فئة الاستهلاك الأولى بين 4- 5.6 شيكل. وتتزايد أسعار المياه في الفئات العليا لتصل إلى 7 شيكل - ثمن أول 20 م.م 82 شيكل - ثمن أول 100 م.م 482 شيكل	على حساب المواطن. باستثناء بلدية دورا التي تتحمل التكلفة	تختلف من منطقة لأخرى، إلا أنها تشترك في البنود التالية: سعر المتر المكعب من المصدر + أجور العمال والموظفين + تكاليف صيانة الشبكات. في حين تشمل التكاليف حسابات حساب الفاقد في شبكة المياه في بلدي الخليل وحلحول.
مصلحة مياه القدس/ رام الله والبيرة ⁴	آبار جوفية (عين سامية) + ميكوروت	شبيكات	- 1000 شيكل رسوم اشتراك. و ثمن عداد. - 10 شيكل رسوم صيانة. وقراءة عداد. - توجد رسوم إضافية مرتبطة بمساحة العقار المرتبط بالمياه.	2.6 شيكل	51 ش الحد الأدنى للفاتورة (10 م.م) 4.6 ش (11-20 م.م) 4.85 ش (21-40 م.م) 6.3 ش (41-100 م.م) 6.85 ش (أكثر من 100 م.م) - ثمن أول 20 م.م 107 شيكل - ثمن أول 100 م.م 444 شيكل		
محافظّة نابلس ⁵	آبار جوفية عميقة	شبيكات	30 دينار رسوم اشتراك + 30 دينار تأمين منزلي وتجاري + 300 دينار تأمين صناعي + 195 شيكل ثمن العداد	4.5 شيكل	3.98 ش (0-10 م.م) 6.7 ش (11-15 م.م) 8.7 ش (16-30 م.م) 11.5 ش (أكثر من 30 م.م) - ثمن أول 20 م.م 116 شيكل - ثمن أول 100 م.م 995 شيكل	تختلف باختلاف المنطقة، وأقل تكلفة 100 دينار	تم تحديد تعرفة المياه بناء على دراسة تم إعدادها بالتعاون بين مؤسسة GTZ وبلدية نابلس

³ يرتفع سعر المتر المكعب من المصدر (سعر الجملة) في منطقتي التواني وارفاعية ليصل إلى 7 و 18 شيكل للكوب على التوالي. ويبلغ سعر البيع للمشاركين حوالي 25 شيكل للكوب.

⁴ بلدية بيرزيت تشتري المتر المكعب من المياه من مصلحة مياه القدس بسعر 4.2 شيكل وتبيعه للمشارك بسعر 3.5 لأول 16 كوب و 4 شيكل للكمية الإضافية.

المنطقة	مصدر المياه	طريقة توزيع المياه	رسوم الاشتراك للمواطنين	سعر المتر المكعب من المصدر	سعر المتر المكعب للمواطن	ثمن التمديدات	آلية تحديد الأسعار
محافظة قلقيلية و طولكرم	آبار جوفية	شبكات	رسوم اشتراك بواقع 115 دينار في طولكرم و 120 دينار في قلقيلية. 75 شيكل تأمين منزلي. 2 شيكل رسوم الصيانة لكل فاتورة	1 شيكل في قلقيلية 2.8 شيكل في طولكرم	قلقيلية: 20 ش (0-5 م. 0.5 ش (6-40 م. 1 ش (41-70 م. 1.5 ش (71-100 م. 2.5 ش (أكثر من 100 م. - ثمن أول 20 م.م 72 شيكل - ثمن أول 100 م.م 112 شيكل طولكرم: 3.4 ش (0-5 م. 2.5 ش (6-25 م. 3.5 ش (أكثر من 25 م. - ثمن أول 20 م.م 70 شيكل - ثمن أول 100 م.م 319 شيكل	على حساب المواطن	قرار المجلس البلدي
أريحا	نبع عين السلطان	شبكات	- تأمين (50 دينار منزلي، 150 تجاري) + 275 شيكل ثمن العداد. - 50 شيكل رسوم صيانة + 10 شيكل رسوم الصيانة وأجرة عداد للفاتورة.	1 شيكل	1 ش للمتر المكعب الواحد لأول 100 م.م 2 ش لكل م.م حتى 150 م.م. 4 ش لكل م.م حتى 250 م.م 5 ش لكل م.م أكثر من 250 م.م - ثمن أول 20 م.م 30 شيكل - ثمن أول 100 م.م 100 شيكل	على حساب المواطن	أجور العمال و الموظفين + تكلفة التمديد الشبكات + مصاريف إدارية

المصدر: الرمحي، حنان (2010). دراسة لتباين تعرفه المياه في مناطق السلطة الفلسطينية. مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

⁵ تتخفيض تكلفة الحصول على المياه في بعض المناطق مثل بيتا وعصيرة الشمالية لتصل إلى 2.6 و 3.1 شيكل للكوب على التوالي. الأمر الذي ينعكس في انخفاض سعر البيع للمشاركين في فئات الاستهلاك العليا بشكل ملحوظ في المنطقتين (6 شيكل لأكثر من 30 كوب في بيتا، و 5.5 شيكل في عصيرة مقارنة بـ 11.5 شيكل في نابلس).

ومن الملاحظ أيضاً أنه لا توجد صيغة موحدة للبنود المتعلقة برسوم التأمين ورسوم قراءة العداد والصيانة، كما أن بعضها يفرض لمرة واحدة كرسوم التأمين وثمان العداد والبعض الآخر يفرض على كل فاتورة كرسوم الصيانة وقراءة العدادات. ولا تفرض هذه الرسوم في بعض المناطق مثل جنين وقليلية، كما أن بعض البلديات تفرض جزءاً من هذه الرسوم، وتختلف قيمة ونوع الرسوم المفروضة من منطقة لأخرى (انظر الجدول). وتصل الرسوم التي تدفع لمرة واحدة إلى مستويات مرتفعة كما في أريحا والتي تبلغ رسوم التأمين التجاري فيها إلى 750 شيكل، وتدفع المنشأة الصناعية 1,500 شيكل بدل تأمين صناعي لبلدية نابلس. أما أثمان التمديدات، فيتم تحميلها للمشارك، بينما تتحمل بعض البلديات هذه التكلفة مثل بلدية دورا.

بالإضافة للتحليل السابق لأسعار المياه وآليات احتساب أسعارها والبنود المعتمدة في حساب الأسعار، نقدم فيما تبقى تقييماً لفاعلية التعرفة المطبقة في الضفة الغربية وقدرتها على تلبية المعايير الدولية والمحلية وتحقيق الأهداف المتعلقة بالتعرفة المائية (استرداد التكاليف وتحقيق العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية).

مبدأ استرداد التكاليف:

يتشابه المزودون في معظم بنود التكلفة التي يجب أخذها بعين الاعتبار لوضع تعرفة جديدة (تشمل قيمة الفاتورة الشهرية والرسوم التي تدفع لأول مرة). ويمكن إجمال هذه البنود بتكاليف الاستثمار وتكاليف التشغيل والصيانة ورسوم الاستهلاك وتكاليف الاهتلاك وصيانة الشبكة والمصاريف الإدارية والعمومية وتكلفة شراء المياه وتكلفة مواد وصيانة، وتجديد وصيانة الآبار والآليات المساعدة، وخزان المياه واهتلاكه الشهري، وقطر الوصلة، ونسبة الاستهلاك، وقطر العداد، وضغط الشبكة، ومساحة البناء التي كلما زادت زاد ثمن الاشتراك، وعمر البناء، ونسبة الفاقد ومصدر المياه وقاعدة بيانات عن المستخدمين. ويعاني غالبية مزودي المياه من عدم قدرتهم على استرداد التكاليف وفقاً للتعرفة الحالية. وتسهم مجموعة من العوامل في ضعف القدرة على استرداد التكاليف. فمن جهة، يساهم الفاقد الفني للمياه، والذي ينتج عن تدرج وضع شبكات المياه وقدمها في العديد من الأحيان، في عدم تحقيق استرداد التكاليف.

كما أن نسبة الجباية منخفضة في العديد من الإدارات والبلديات، مما يضعف من قدرتهم على استرداد التكاليف واستخدامها في تحسين وتطوير واستمرارية الخدمة.

ومن جهة أخرى، يتم وضع الأسعار بناء على أسس غير علمية ولا كفاءة، حيث لا يتم احتساب الاهتلاك والتكاليف البيئية مثلاً في التكلفة الإجمالية. كما أن ضعف أداء مرافق المياه في تحصيل أثمان المياه يعتبر من العوامل المحددة لتراجع القدرة على استرداد التكاليف. وتتراوح نسبة التحصيل في المدن ما بين 52% إلى 73%. ويرجع ذلك إلى إجهاد بعض الأسر عن التسديد بسبب الارتفاع النسبي لأسعار المياه مقارنة بمستويات الدخل، حيث تشير بيانات الإحصاء الفلسطيني إلى أن معدل الإنفاق على الماء يشكل 8% من دخل المواطنين وأكثر من ذلك للمواطنين ذوي الدخل المحدود. هذا المستوى من الإنفاق على المياه يساوي ضعف المعيار المقبول عالمياً والذي يساوي 4% من الإنفاق المنزلي⁶. ويُعتبر جزء آخر من المشتركين عن اعتراضه على أسعار المياه من خلال الربط غير القانوني بشبكة المياه (سرقة المياه). وتزايد النزعة لسرقة المياه في المناطق التي لا تتوفر فيها المياه بشكل كاف، وفي المناطق التي ترتفع فيها أسعار المياه بشكل ملحوظ.

تحقيق الكفاءة الاقتصادية:

وفقاً للتعريف الوارد في العديد من الأدبيات المختصة بشؤون المياه، يقصد بالكفاءة الاقتصادية توجيه التعرفة المائية المستهلكين لاستخدام المياه، باعتبارها مورد طبيعي نادر، في القطاعات والفئات التي تحقق أكبر مكاسب ممكنة. وأن يتم فرض أسعار مرتفعة لمستويات الاستهلاك المرتفعة من المياه بهدف الحفاظ على المياه وترشيد استهلاكها. ويجمع مقدمو خدمات تزويد المياه في الضفة الغربية على أنه لا يتم تحقيق الكفاءة الاقتصادية في ظل الواقع الحالي للتعرفة والأسعار المفروضة من قبل مرافق المياه، وهذا ما أكدته (Awad and Hollaender, 2010) في دراسته عن قطاع المياه في فلسطين، حيث أشار إلى عدم وجود دليل واضح على أن مقدمي الخدمات يأخذون بعين الاعتبار الكفاءة الاقتصادية والعدالة والقدرة على تحمل التكاليف في تعرفة

⁶ http://www.ewash.org/en/arabic.php?sub_id=23

المياه الخاصة بهم. ومن المهم أن تقدم مرافق المياه إشارات واضحة للمستهلكين حول القيمة النسبية للمياه بهدف تحقيق توزيع أمثل للموارد الطبيعية الشحيحة للوصول إلى الحد الأقصى من المنفعة. وبكلمات أخرى، فإن استخدام أساليب حديثة لتحديد التكلفة والسعر تقتضي بأن تكلفة المتر المكعب الأخير من المياه الذي يرغب المستهلك باستهلاكه مساوٍ للسعر الذي يقدر المستهلك على دفعه. وبالتالي، فإن الاستخدام الأمثل للمياه، وفقاً لمبدأ الكفاءة الاقتصادية، يقتضي توجيه استخدام المياه نحو القطاعات والاستخدامات التي تحقق منفعة أكبر ويشمل ذلك الأغراض المنزلية والصناعية والتجارية والزراعية (الرمحي، 2010). وبشكل عام، تعاني مرافق تزويد المياه في المناطق الفلسطينية من نقص في الدراسات والتطوير فيما يتعلق بآلية احتساب التكلفة الحديثة، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية، التي تحقق المنفعة الأكبر من المياه، بالتكاليف الأقل.

تحقيق العدالة الاجتماعية:

تفتقر آليات احتساب أسعار المياه للبعد الاجتماعي والاقتصادي، حيث لا يتم إجراء المسوح والدراسات حول أوضاع الأسر المعيشية وقدرتها على الدفع. ولا يتم الاستفادة بالتالي من قاعدة البيانات الخاصة بالأسر المحتاجة المتوفرة لدى وزارة الشؤون الاجتماعية. ورغم وجود فئات استهلاك متعددة بين المناطق المختلفة، إلا أنها لا تخضع لمعيار علمي محدد يؤخذ بالاعتبار التباين في الأوضاع المعيشية والاقتصادية للمشاركين.

لكن يتوجب الانتباه إلى أن تعرفه الفئات المتصاعدة تعزز تذبذب العائد لدى المزود، وقد تعزز عدم المساواة والظلم في حالة ندرة المياه. ويؤكد هذه الملاحظة ما ذهب إليه (Boland and Whittington, 1997) حيث يقول: في الواقع، يعتبر نظام التعرفة المتصاعد للمياه غير كفؤ، حيث أنه يعزز عدم المساواة والظلم وتذبذب العائد، بالإضافة إلى نتائج سلبية أخرى. ولتجنب ذلك يتم فرض تعرفه غير خطية، تشمل تكاليف ثابتة ومتغيرة، بحيث يختار المستخدم الكمية التي يريد، بحيث تتلاءم مع دخله وحاجاته للمياه وتحقق للمزود نسبة من العائد تكون ثابتة.

2-4 التعرف المطبقة في قطاع غزة

رغم اختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية للسكان في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، واختلاف مصادر المياه وطريقة الحصول عليها ومدى توفرها وغيرها من الخصائص المحددة لأسعار المياه في كل منطقة، إلا أن المنهجية المستخدمة من قبل مزودي المياه في قطاع غزة تتشابه إلى حد بعيد مع نظيرتها في الضفة الغربية. وبالتالي، فإن تحليلنا لمدى تحقيق المبادئ والأهداف العامة من التعرف المطبقة في الضفة ينطبق بدوره على واقع التعرف في قطاع غزة أيضاً. ويظهر الجدول التالي أسعار المياه في عدد من بلديات قطاع غزة للدلالة على واقع تعرف المياه في القطاع.

جدول 4: تعرف مياه الشرب في بلديات قطاع غزة

البلدية	رسوم ثابتة متر مكعب	فئات الاستهلاك				
		10-0	20-11	30-21	40-31	50-41
غزة	6	0.3 شيكل/م ³	0.5 شيكل/م ³	0.9 شيكل/م ³		أكثر من 50
رفح	20	20 شيكل	1.0 شيكل/م ³	1.5 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³	
خانيوس	40	40 شيكل	1.5 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³		
بني سهيلا	18	18 شيكل	2.0 شيكل/م ³	2.2 شيكل/م ³		
عبسان الكبيرة	18	18 شيكل	2.0 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³		
عبسان الصغيرة	15	15 شيكل	2.0 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³		
خزاعة	18	18 شيكل	1.9 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³	2.2 شيكل/م ³	
القرارة	25	20 شيكل	2.0 شيكل/م ³	1.2 شيكل/م ³		
دير البلح	15	15 شيكل	1.7 شيكل/م ³			
الزوايدة	18	18 شيكل	1.8 شيكل/م ³			
النصيرات	16	16 شيكل	1.8 شيكل/م ³	1.9 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³	
المغازي	17	17 شيكل	1.8 شيكل/م ³	1.9 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³	
البريج	17	17 شيكل	1.8 شيكل/م ³	1.9 شيكل/م ³	2.0 شيكل/م ³	
جباليا	40	40 شيكل	0.8 شيكل/م ³			
بيت لاهيا	30	30 شيكل	0.8 شيكل/م ³			
بيت حانون	30	30 شيكل	0.8 شيكل/م ³			

المصدر: جابر، إبراهيم (2006).

يوجد اختلافات محددة في التعرفة المطبقة بين الضفة والقطاع، خصوصاً ما يتعلق بتمييز أسعار المياه وفقاً للاستخدام. ففي حين أن تعرفة المياه في محافظات الضفة لا تؤخذ بالاعتبار مجال الاستخدام عند وضع التعرفة (باستثناء أريحا)، فإن العديد من البلديات في قطاع غزة تفرض تعرفة مختلفة حسب الاستخدام، وهناك من يميز القطاع الزراعي فقط بتعرفة مختلفة. ويعزي مقدمو خدمة المياه سبب الاختلاف، خصوصاً فيما يتعلق بالتجاري، إلى استهلاك القطاع التجاري كمية أكبر إضافة إلى قدرته على الدفع واستخدامه الماء كسلعة. ويتم احتساب تعرفة الاستخدام التجاري غالباً اعتماداً على تعرفة الاستخدام المنزلي. وتعتمد بعض البلديات (مثل بلدية أم النصر) معيار قطر الوصلة في تحديد التعرفة على المشتركين.

وفيما يتعلق بقدرة التعرفة الحالية في غزة على تحقيق مبدأ استرداد التكلفة، يبدو الحال أكثر سوءاً، حيث تقل نسبة تحصيل أثمان المياه مقارنة بالضفة، وتتراوح بين 20-50%. وتشكل ظروف الحصار، وانتشار ثقافة عدم الدفع، وعدم وجود الآلية الفعالة لإجبار الناس على الدفع، أهم العوامل المحددة لتراجع نسبة التحصيل. في المقابل، يوجد تشابه كبير بين الضفة وغزة فيما يتعلق بعدم نجاعة التعرفة المطبقة في تحقيق أهداف العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية.

بناءً على المعطيات السابقة، أعدت سلطة المياه مسودة نظام للتعرفة المائية بهدف معالجة الاختلالات التي يعانيها قطاع المياه في هذا المجال. وتم المصادقة على النظام من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني، بانتظار البدء بتطبيقه بعد نشر في الجريدة الرسمية. ويعرض الجزء التالي من الدراسة مسارات إعداد تعرفة مائية في عدد من الدول وفق منهجيات متعددة بهدف استطلاع التطبيقات المثلى لإعداد التعرفة المائية والمساهمة في تقييم نظام التعرفة المقرر مؤخراً.

5- المسارات النظرية لتعرفة المياه والتجارب الدولية

إن توفير المياه الصالحة للاستخدام البشري هو من الحاجات الأساسية للإنسان. فالماء ضروري من أجل رفاه الإنسان وحماية الصحة العامة وتقليل الفقر والتنمية الاقتصادية (Folifac & Gaskin, 2011). بالرجوع إلى المبدأ الاقتصادي الذي يقول أن ليس هناك شيء مجاني، فإن تزويد المستهلكين بالمياه يترافق مع تكاليف، مما يضطر موردي المياه (مصالح المياه) في الدول المختلفة إلى فرض أسعار على الماء لتغطية التكاليف وتحقيق عوائد تضمن الاستمرارية في تقديم خدمات لائقة. هذا يعني أن المستهلكين عليهم تحمل عبء تغطية التكاليف. يمكن بالطبع من ناحية مبدئية تغطية التكاليف مباشرة من الحكومة، أي من الموازنة العامة. ولكن تغطية كلفة استهلاك الماء عبر الضرائب العامة يترافق لا محالة مع هدر كبير ولا فعالية عالية. لذلك فإن تسديد تكاليف توريد المياه يجب أن يرتبط ويترافق مع الاستهلاك لضمان عدالة توزيع التكلفة وعدالة التسعير وفعالية الاستخدام العقلاني غير التبذيري للمياه.

5-1 أهداف التعرف المائية

تتبع دول العالم المختلفة، سياسات تسعير مختلفة، بناء على عدة معطيات تراعي خصوصية كل دولة والاختلافات الاقتصادية والاجتماعية بينها. لكن، هناك ثلاثة أهداف دائماً ما تسعى الدول إلى تحقيقها عند وضع تعرفه مائية:

- ✧ استرداد التكاليف، (تشمل هذه، تكاليف الاستثمار— مصاريف التمويل، التشغيل والصيانة الضرائب، وتكلفة الفرصة البديلة).
- ✧ تحقيق العدالة الاجتماعية، أي أن يكون بمقدور مختلف شرائح المجتمع الحصول على مياه صالحة للاستخدام البشري بسعر مقبول.
- ✧ تحقيق الكفاءة الاقتصادية، أي أن يقابل السعر المدفوع، أقصى حد من المنفعة يمكن الحصول عليه.

أولاً: استرداد التكاليف

يترتب على تزويد المشتركين بالمياه تكاليف يمكن أن تتحقق في واحدة من ثلاث مراحل في أي نظام مائي: مرحلة التصميم، مرحلة التنفيذ، ومرحلة التشغيل. وترجع الفروق في مستوى التكاليف إلى عدة أسباب منها إدارية، ومنها تكنولوجية ومنها ما يعتمد على البنية التحتية. وتتكون التكاليف في الأنظمة المائية من أربعة أنواع:

- **التكاليف الرأسمالية:** عبارة عن التكلفة المتولدة عن حيازة جميع الأصول الثابتة والمتحركة التابعة لمصلحة المياه؛ مثل: شراء الأرض لإقامة المصلحة، تصميم وبناء المنشأة، شراء معدات معالجة المياه، أثاث مكاتب، خزانات مياه، سيارات، محطات ضخ، وتوزيع شبكة الأنابيب. بشكل عام، يتم تغطية هذه التكاليف عن طريق منح حكومية أو مساعدات خارجية. لذلك تكون، في أغلب الأحيان، مستنتاة من الاسترداد.
- **تكاليف التشغيل والصيانة:** وهي التكاليف اليومية الناتجة عن النشاطات المختلفة. مثل: المواد الكيميائية المستخدمة لمعالجة المياه، الكهرباء والمنافع الأخرى، بناء قدرات الفريق، وقود السيارات والمعدات، الموارد البشرية، الخدمات الداعمة، الصيانة، الفوترة والجباية. كما يجب احتساب تكلفة الاهتلاك (Depreciation and amortization)، وتكلفة المشاريع الاستثمارية المستقبلية.
- **التكاليف الإدارية:** وتشمل التكاليف المستحقة لتمويل رأس المال. مثل: الفوائد على القروض، عمولة البنوك، تأثير التضخم وتبدل سعر الصرف (إذا كانت القروض بعملات أجنبية). كما يمكن أن تشمل تكاليف طرح العطاءات والمناقصات واستقدام العروض.
- **التكاليف البيئية:** تشمل تكاليف حماية مصادر المياه من التلوث، والحفاظ على جودة المياه من التدهور، وتكلفة تجميع المياه العادمة ومعالجتها.

يتم استرجاع التكاليف بواسطة طرق مختلفة؛ أولاً: المنح والمساعدات الخارجية، وتشكل مصدراً رئيسياً لتغطية التكاليف الرأسمالية. ثانياً: المساعدات الحكومية، وتقدم

لمصلحة المياه مباشرة أو على شكل خصومات ضريبية لمؤسسات القطاع الخاص وغيرهم من المشتركين. ثالثاً: فرض التعرفة، وهي عبارة عن مبلغ من المال يدفعه المستهلك لقاء تزوده بالخدمة.

ثانياً: تحقيق الكفاءة الاقتصادية

أثار موضوع فرض سعر عادل للمياه جدلاً واسعاً في الأدبيات التي تناولت القيمة الاقتصادية للمياه. ويتم التعامل مع المياه في هذا الإطار باعتبارها سلعة ولها قيمة، ويجب تقديم إشارات واضحة للمستهلكين حول أهمية المياه كمورد اقتصادي نادر وغير متجدد. ومن هنا، فإن أسعار المياه يجب أن تعكس التكاليف الحقيقية لإنتاجه وتوزيعه. وأن سعر الكوب المستخدم من المياه يجب أن يحقق أكبر منفعة (مكسب) ممكن لمستخدمه في الاستخدامات المختلفة. فعلى سبيل المثال، إذا كان استخدام المياه في القطاع الصناعي يحقق أكبر منفعة ممكنة للمستهلك فهو مستعد لدفع أعلى سعر ممكن للمياه في الاستخدام الصناعي. بالتالي يجب توجيه المشتركين نحو ترشيد الاستهلاك من المياه باعتبارها مورد نادر، وتوجيه الاستخدام الذي يحقق أكبر منفعة ممكنة.

يصطدم تحقيق هدف الكفاءة الاقتصادية بمحددات تجعل من تطبيقه على نطاق واسع أمر صعب، وخاصة في الدول التي تنخفض فيها مستويات الدخل للمدى الذي تكون فيه غير قادرة على دفع الثمن الاقتصادي للمياه. ويتطلب ذلك إحداث التوازن المطلوب بين الرغبة في تحقيق الكفاءة الاقتصادية لاستخدام المياه من جهة وبين الأبعاد الاجتماعية وقدرة الفئات الفقيرة على الدفع. ومن هنا كانت الحاجة لتحقيق الهدف الثالث المرتبط بتحقيق العدالة الاجتماعية.

ثالثاً: تحقيق العدالة الاجتماعية

يحظى البعد الاجتماعي باهتمام واسع في النقاشات والآراء المتعلقة بموضوع السياسات المائية وتصميم التعرفة المائية. ويأخذ مفهوم العدالة أبعاداً مختلفة، فقد يقصد به توزيع

المياه على جميع المستهلكين بسعر واحد، أو تحديد أسعار مختلفة للمياه حسب القطاع الاقتصادي، بحيث يتم فرض تعرفه أعلى على استخدام المياه للأغراض الصناعية والتجارية باعتبارها قطاعات ربحية وأسعاراً أقل للاستخدام المنزلي باعتبارها حاجة أساسية. بينما يفسر رأي ثالث العدالة الاجتماعية بفرض تعرفه متصاعدة للمياه، بحيث تفرض أسعار منخفضة لفئات الدخل المنخفض تتناسب مع مستوى دخولها وقدرتها على الدفع، على أن يزيد السعر مع ارتفاع الكمية المستهلكة من المياه بعد حد معين. ويرجح المختصون في مجال المياه الرأي الثالث القاضي بربط التعرفة بكمية الاستهلاك (Whittington & Boland, 2000).

إن تحقيق الهدف الاجتماعي من خلال تصميم التعرفة المائية يسهم في نقل التكلفة بين فئات الدخل المختلفة وهو وسيلة لإعادة توزيع الدخل، بحيث يتحمل أصحاب الدخل المرتفعة جزءاً من الأثمان الحقيقية للمياه عند استخدامهم كميات أكبر. ووفق هذا النهج يدفعون أسعاراً تفوق السعر الحقيقي للمياه لتعويض السعر المنخفض الذي يدفعه المستهلكون عند مستويات الاستخدام المنخفضة، والذي يقل عن التكلفة.

يبقى التحدي الأكبر أمام مصممي التعرفة المائية إيجاد التوازن المطلوب بين الأهداف الثلاثة التي تُظهر تناقضاً فيما بينها يزيد من صعوبة مهمة واضعي التعرفة. يشمل الجزء التالي عرضاً لتجارب عدد من الدول في مجال تعرفه مائية، وكيفية تعاملهم مع الأبعاد الثلاثة سابقة الذكر وفق مناهج ومدارس مختلفة لوضع التعرفة.

5-2 نماذج التعرفة وتجارب الدول

تشمل أنظمة التعرفة المتبعة في دول العالم نوعين من التعرفة: الأولى تكون بفرض سعر واحد (Single-Part Tariff)، أو تعرفه من جزأين (Two-Part Tariff)، تشمل جزءاً ثابتاً وآخر متغير حسب كمية الاستهلاك. وفي دراستنا لبعض نماذج التسعير المتبعة في الدول المختلفة، وجدنا أن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قامت بإتباع سياسات التسعير بناء على مبدأ يدفع فيه المستخدم ثمن المياه بما يكفل تغطية

تكلفة التشغيل، والصيانة، والآثار البيئية، وتكلفة الفرصة البديلة لرأس المال (OECD, 2003). الأمر الذي يصعب تطبيقه في دول العالم النامي نظرا لصعوبة تقدير تكلفة الفرصة البديلة والآثار البيئية.

في المقابل، هناك نموذج "تعرفة من جزأين"، ويتكون من رسوم ثابتة تهدف إلى تغطية ذلك الجزء من التكاليف الذي لا يعتمد على الكمية المستهلكة. والجزء الثاني، رسوم متغيرة تعكس التكلفة الحدية لتزويد متر مكعب واحد من الماء (Joskow, 2005). يتم تقسيم التكاليف الثابتة بالتساوي بين الزبائن وتحمل التكلفة الحدية كلها على جميع الوحدات المستهلكة. ويضمن هذا النموذج تحقيق نقطة التعادل، أو ما أشرنا له في موضع سابق بتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مثل أستراليا والنمسا والدنمرك وفنلندا والمملكة المتحدة، لديهم أنظمة تسعير مياه ناجحة، وتستخدم نظام تعرفة الجزأين. يمكن تطوير هذا المنهج من خلال استخدام التعرفة المتصاعدة للجزء المتغير. أحد أهم الفوائد لتعرفة الجزأين يكمن بالعائد الثابت، الذي يحمي المورد من تقلبات الطلب ويخفض المخاطر المالية. بينما الجزء المتغير يدفع وفق كمية الاستهلاك وبالتالي يشجع على ترشيد الاستخدام.

5-2-1 التعرفة المكونة من جزء واحد

تكون إما على شكل تعرفة ثابتة (سعر موحد للجميع ولكل الاستخدامات)، أو سعر مرتبط بكمية الاستهلاك. وفيما يلي عرض لخصائص كل نوع:

أولاً: تعرفة السعر الثابت (Fixed/ Flat rate tariff)

"تعرفة السعر الثابت" هي عبارة عن كمية محددة تدفع في كل دورة فواتير، بغض النظر عن الاستهلاك. يتم تقدير كمية الاستهلاك حسب تصنيف قيمة الممتلكات، عدد صنابير المياه في الوحدة السكنية، وقطر الأنابيب. حسب هذا النموذج، يفترض أن

هناك علاقة طردية بين العوامل المستخدمة للقياس، حجم الاستهلاك والقدرة على الدفع. لهذا السبب، فإن المستهلكين يدفعون أكثر إذا كانت العوامل المستخدمة للقياس تحمل أرقاماً أكبر (لا يعتمد على الوحدات المستهلكة). يعتبر هذا النظام جاذباً بسبب بساطته، وسهولة تطبيقه وإدارته. إلا أن التكاليف العالية لمراقبة التغير في عوامل القياس وتحديد التعرفة تعتبر عالية نسبياً. يعاني هذا النظام أيضاً من صعوبة تحقيق أرباح كافية لتشغيل مصلحة المياه. كما أن هذا النظام لا يعتبر فعالاً في تحديد أنماط استهلاك المياه وطرق ترشيدها، ولا يحقق العدالة الاجتماعية. فمثلاً، يمكن لعائلة فقيرة، قطر الأنابيب في بيتها كبير ويوجد عدد كبير من صنابير المياه أن تدفع جزء كبير من دخلها على المياه مقارنة بعائلة غنية تتمتع بنفس قطر الأنابيب وعدد الصنابير. تم تطبيق هذا النظام في أوغندا في عام 1995، باعتماد عدد الصنابير كعامل القياس.

ثانياً: التعرفة المرتبطة بكمية الاستهلاك (Volumetric charges)

تعتمد التعرفة المرتبطة بالحجم على مبدأ "ادفع حسب الاستهلاك". حيث تكون فاتورة مياه المشتركين عبارة عن دالة مستوى الاستهلاك. تقسم هذه التعرفة إلى 3 أنواع: التعرفة الموحدة المرتبطة بالحجم، تعرف الفئات، والتعرفة الخطية المتزايدة.

التعرفة الموحدة المرتبطة بكمية الاستهلاك (Uniform Volumetric Tariff)

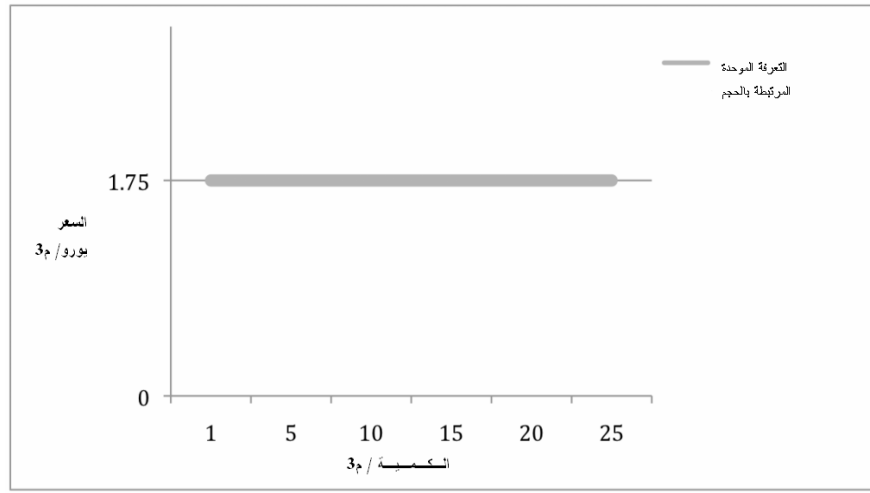
يقوم المستهلكون في هذا النظام بدفع نفس السعر لكل حجم استهلاك، بغض النظر عن الاستهلاك الفعلي. ولا يميز هذا النظام بين أنواع المستهلكين (منزلي، صناعي، تجاري). ويتم حساب الفاتورة بتطبيق المعادلة التالية:

$$\text{المطلوب للدفع} = \text{سعر وحدة الحجم من المياه} \times \text{كمية المياه المستهلكة (م}^3\text{)}$$

تعتبر هذه الطريقة في التسعير مقبولة اجتماعياً، ويمكن القول بأنها تعكس مدى ندرة المياه وتروج لترشيد استخدامها والمحافظة عليها. من المآخذ على نظام التعرفة هذا، أنه لا يراعي الفروق الاجتماعية بين الناس، وبالتالي لا يحقق العدالة الاجتماعية مما يتسبب في زيادة إنفاق الأسر الكبيرة ذات الدخل المحدود على مصادر مياه محسنة.

الأمر الذي ينعكس سلباً على قدرة هذه الأسر على توفير المياه (Affordability) وتحقيق سياسات حكومية عامة مثل تقليل نسبة الفقر أو تحسين خدمات الصحة العامة. تم تطبيق هذا النظام في كل من السويد، فرنسا، هولندا وأستراليا (Whittington, 2003). والشكل التالي (1) يوضح كيفية التسعير في مقاطعة أوفريسيل في هولندا. حيث يبقى سعر المتر المكعب ثابتاً. ويتم استرداد جميع تكاليف التشغيل والصيانة، وإدارة النظام وتقديم الخدمة عن طريق فرض ضريبة على استخدام أنابيب المياه بواقع: €0.141 لكل متر مكعب، لأول 300 م³.

شكل 1: سعر الماء مقابل الكمية المستخدمة



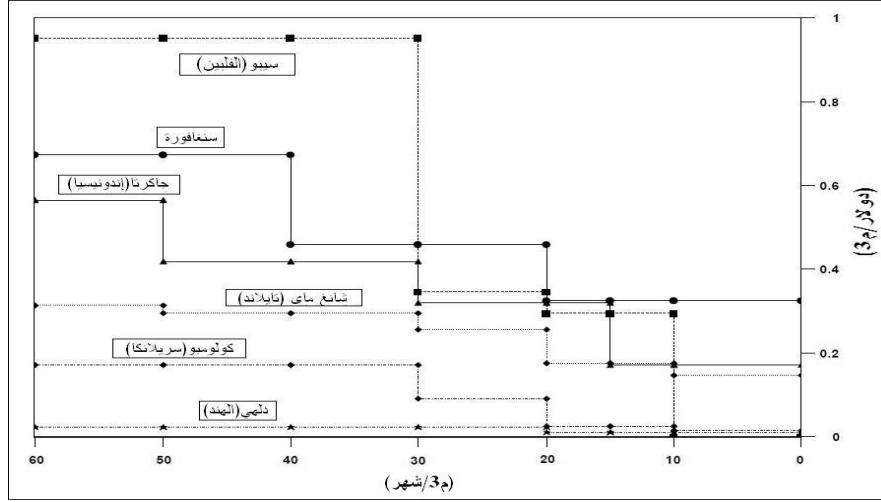
Source: Cardone & Fonseca (2003)

نظام تعرفه الفئات (Volumetric Block Tariff)

يفرض هذا النظام تعرفه لكل وحدة استهلاك بحسب الفئة التي تقع بها. وتكون متصاعدة أو متناقصة حسب النظام المطبق. وتعرفة الفئات المتصاعدة هي من أكثر نماذج التعرفة شيوعاً، حيث تقوم على مبدأ ازدياد سعر كوب الماء مع كل فئة استهلاك. ما يسمح لمصلحة المياه بأن تعطي الفقراء الحد الأدنى من المياه بسعر أقل من التكلفة، وتفرض أسعاراً أعلى لمن يتجاوز كمية معينة. هذا يسمح للفقراء بالحصول

على مياه صالحة للشرب، يعزز الصحة العامة، ويحقق العدالة الاجتماعية. بالتالي تعرفه الفئات المتصاعدة تعتبر معززة للمساواة (انظر الشكل 2).

شكل 2: ستة أمثلة على نظام تعرفه الفئات المتصاعدة



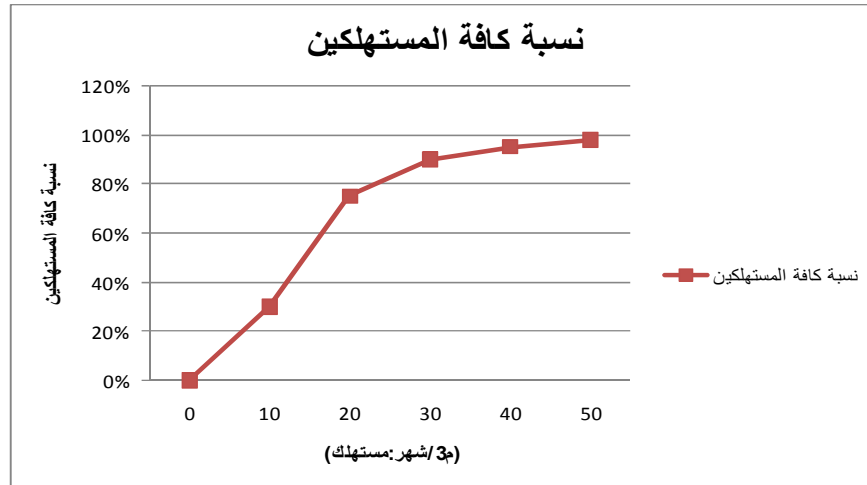
Source: Asian Development Bank. Water Utilities Handbook. 1993

يبين الشكل أعلاه مثلاً لست دول تستخدم تعرفه مختلفة، وكلها من نوع تعرفه الفئات المتصاعدة (Increasing Block Tariff)، ولكن الاختلاف يظهر في مقدار الزيادة في التعرفة مع كل زيادة في الاستهلاك عند فئة معينة. يلاحظ الارتفاع الضئيل جداً في دلهي (الهند) عند زيادة الاستهلاك عن حد معين، فيما نلاحظ ارتفاعاً كبيراً في التعرفة مع ازدياد الاستهلاك في سيبو (الفلبين). كما يوضح الشكل الاختلاف في عدد الفئات بين الدول المختلفة، فهناك أنظمة تتضمن فئات قليلة كما في الهند، ومنها من يتضمن فئات كثيرة كما في سنغافورة أو جاكارتا (أندونيسيا).

يمكن تطبيق نظام الفئات المتصاعدة على المنشآت التجارية والصناعية، حيث يكون سعر الفئة في الاستهلاك التجاري أو الصناعي مساوياً لسعر فئة مرتفعة في الاستهلاك المنزلي، كالنظام المطبق في إسبانيا وتركيا.

من فوائد التعرفة المتصاعدة للمياه، أنها تحد من الإسراف والتبذير في استهلاك المياه. حيث يتفق نظام التعرفة المتصاعد مع التسعير حسب التكلفة الحدية. ونلاحظ من الشكل (3) أدناه، أن الزيادة في استهلاك المياه، في الدول النامية تحديداً، تكون حادة في البداية، ومع استمرار ارتفاع الاستهلاك يبدأ الاستهلاك بالاستقرار عند مستوى استهلاك معين، حيث أن الحاجة الأساسية للمياه تكون قد تم تلبيتها. إذا تم تحديد سعر المياه مساوياً للتكلفة الحدية، سينبغي على كل مستهلك دفع تكلفة استبدال كل وحدة مستخدمة من المياه. النظرية الاقتصادية تقول إن هذا محفز كافٍ للحد من هدر المياه، فالسعر الأعلى يحد من الاستهلاك (الطلب). وتتعرز الكفاءة الاقتصادية عندما تعكس الأسعار التكلفة الحدية للخدمات المقدمة. من جهة أخرى، إن التعرفة المتصاعدة تعزز الصحة العامة، حيث أن جميع السكان الذين ليس لديهم اشتراك بشبكة المياه سيقومون بشبك بيوتهم بالشبكة من أجل الحصول على مياه صالحة للاستخدام البشري، وسيكون استخدام المياه من قبل محدودي الدخل أكبر ما يمكن إذا ما تم استخدام هذه النوع من التعرفة.

شكل 3: توزيع استخدام المياه السكني لدولة نامية



Source: Water billing data from Soe, East Timor, Indonesia. 2003

أما **تعرفة الفئات المتناقصة**، فإن السعر يتناسب عكسياً مع فئة الاستهلاك. فكلما زاد الاستهلاك، انخفض السعر لكل فئة. يستخدم هذا النظام بشكل واسع في الولايات المتحدة وكندا، حيث يشجع على استخدام أكثر للمياه. يمكن أن يكون لهذه التعرفة أثر سلبي على كفاءة استخدام المياه وسوء توزيع الموارد وتحقيق العدالة الاجتماعية (انظر جدول 5).

جدول 5: تعرفة فئات متناقصة في الولايات المتحدة الأمريكية

الولايات المتحدة-تعرفة فئات متناقصة	
الاستخدام (قدم 3)	التعرفة (\$1/100 قدم 3)
0-333,000	1.35
>333000	1.12

Source: Cardone & Fonseca, 2003

التعرفة الخطية المتزايدة (Increasing Linear Tariff)

تعبّر هذه التعرفة عن علاقة خطية تربط كمية الاستهلاك بسعر المتر المكعب الواحد. حيث إن سعر وحدة الحجم من المياه يزداد مع كل وحدة مياه مستهلكة. يمكن اعتبار هذا النظام، حالة خاصة من نظام تعرفة الفئات المتصاعدة، حيث تؤخذ كل وحدة حجم واحدة على أنها فئة منفردة. يمكن لهذا النظام أن يكون فعالاً في عكس صورة للمستهلكين عن تكلفة استهلاكهم من المياه، والآثار البيئية المترتبة على ذلك، مما يؤدي إلى ترشيد استهلاك المياه. يحقق هذا النظام أرباحاً عالية وكفاءة اقتصادية لمزودي الخدمة، إلا أنه لا يعتبر مقبولاً اجتماعياً، بسبب صعوبة فهم سبب زيادة سعر كل وحدة مستهلكة من قبل الجمهور.

5-2-2 تعرفة الجزأين المتصاعدة

إن الاستخدام المستدام والكفء للمياه يحتاج أن تساوي التعرفة، ليس فقط، تكلفة التوريد، بل أن تشمل تكلفة الفرصة البديلة، وتكاليف العوامل الخارجية والبيئية. وفي الغالب، لا تكون التعرفة كافية لتغطية تكاليف توريد لمياه. لذلك، يمكن تطبيق نموذج

"تعرفة الجزأين الذي يضمن الوصول لنقطة التعادل، من خلال تقسيم التكاليف الثابتة بالتساوي بين المستهلكين، وفرض رسوم متغيرة على الوحدات المستهلكة، حسب الاستخدام.

يعاني نظام تعرفرة الجزأين المتصاعدة للمياه من بعض الآثار السلبية، من أهمها عدم المساواة الاجتماعية وتذبذب العائد، حيث أن الرسوم الثابتة التي تطبق من خلال تقاسم التكاليف الثابتة قد تكون كبيرة بالنسبة للأسر ذوي الدخل المحدود والفقيرة (Whittington & Boland, 1997).

أحد الحلول المطروحة في هذا السياق هو فرض رسوم متغيرة وثابتة، تستوعب التباين في الدخل والاستهلاك لدى السكان، بجعلهم يختارون نموذج هيكل التعرفة المكون من جزأين والذي يتناسب مع متطلباتهم. فيمكن أن يكون هناك خدمة عالية مع تكلفة ثابتة عالية، ونسبة حدية منخفضة (High fixed cost, Low variable cost)، أو خدمة منخفضة، بتكاليف ثابتة منخفضة، ونسبة حدية عالية (Low fixed cost, high variable cost). الأسر التي تستهلك كميات كبيرة سوف تختار النموذج الأول، أما الذين يستهلكون كميات منخفضة سيختارون النموذج الثاني (Joskow, 2005).

يمكن أن يحد هذا التنوع من مشكلة التكاليف الثابتة العالية التي يمكن أن تمنع الفقراء من الاشتراك بشبكة المياه. في فرنسا تم تطبيق هذا النموذج لفترة طويلة، حيث كانت التعرفة الأولى تتضمن رسماً ثابتاً مقداره \$4، ومقداراً متغيراً مقداره \$0.25 لكل متر مكعب. أما التعرفة الثانية فكانت تتضمن رسماً ثابتاً مقداره \$2، ورسماً متغيراً مقداره \$0.4 لكل متر مكعب. من أجل تحقيق فائدة أعلى اقتصادياً، يجب اختيار التعرفة الأولى للاستهلاك الذي يفوق 13 متراً مكعباً. بدفع التكاليف الثابتة، تضمن مصلحة المياه المزودة للخدمة تغطية جزءاً من تكاليفها.

5-2-3 التعريفات الموسمية والمناطقية

نادراً ما يتم استخدام هذه التعريفات. لكنها تستخدم بشكل رئيسي من أجل السيطرة على الاختلافات في تكلفة المياه بسبب تغير الفصول أو المناطق التي تختلف فيها كمية المياه المتوفرة. تقتضي التعريفات حسب الفصول أن يكون السعر أعلى في الفصول الجافة، وأقل في الفصول الممطرة. أما بالنسبة للتعريفات المناطقية، تكون التعريفات مرتفعة في المناطق التي يصعب على مقدمي خدمات المياه الوصول إليها وتكون تكلفة إنتاج وتوزيع المياه مرتفعة .

تم التطرق في هذا الفصل إلى أكثر نماذج التعريفات وسياسات تسعير المياه استخداماً في دول العالم، كما تم تعزيز ذلك من خلال ذكر تجارب بعض دول العالم في هذا المجال. أهم هذه النماذج هي: تعريفات السعر الموحد، التعريفات الموحدة المرتبطة بالحجم، نظام تعريفات الفئات المتصاعدة والمتناقصة، التعريفات الخطية المتزايدة، تعريفات الجزأين المتصاعدة، التعريفات الموسمية والمناطقية. تعتبر هذه النماذج الأكثر شيوعاً، وتم عرض إيجابيات وسلبيات كل نموذج. حيث أظهر هذا الفصل أن أفضل نماذج التعريفات نسبياً هو نموذج تعريفات الجزأين المتصاعدة، حيث أنه الأقدر على تحقيق الأهداف الثلاثة المرجوة، بالإضافة إلى مزايا إضافية أخرى مثل القدرة على تحقيق نقطة التعادل.

6- تقييم نظام التعرفة الجديد المقترح للأراضي الفلسطينية

على ضوء واقع قطاع المياه وما يعانيه من خلل واضح في مختلف الجوانب، سواء بالعلاقة مع الجانب الإسرائيلي أو بتنظيم القطاع من قبل السلطات المحلية أو في مجال تعدد واختلاف مرافق المياه والمزودين والذي انعكس في تباين ملحوظ في تعرفة المياه وآلية احتساب الأسعار للمستهلك النهائي، أعدت سلطة المياه الفلسطينية مسودة نظام بشأن سياسة التعرفة المائية في فلسطين. وصادق مجلس الوزراء الفلسطيني مؤخراً على النظام المقترح، ولم ينشر في الجريدة الرسمية حتى هذا التاريخ، وهو بذلك غير ساري حتى اللحظة. نخصص ما تبقى من هذا الفصل لتقييم نظام التعرفة المقرر، والوقوف على الإيجابيات المتوخاة من إقراره ومواطن الخلل التي تعترض بعض بنوده، والقضايا التي أغفلها النظام. ومن المأمول أن يسهم هذا التقييم في إجراء التعديلات اللازمة على النظام قبل البدء في تطبيقه.

6-1 وصف عام للنظام المقترح

استند النظام على القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 (المادة 70) والذي يتيح لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة، وإلى قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 ولا سيما المواد (20، 26، 42) والتي أشارت لضرورة وضع نظام تعرفة موحد، وتحديد الأسعار استناداً له، وصلاحيات مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام قانون المياه. إضافة إلى قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية (وخاصة المادة 15، البندين 3 و5)، والتي تتناول صلاحيات الهيئات المحلية بتحديد أسعار المياه في التجمعات السكانية.

يقع النظام في 13 مادة. توضح المادة (1) عدداً من التعريفات الواردة في النظام. وتختص المادة (2) بنطاق تطبيق النظام، حيث يسري على مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي تحت إشراف وزارة الحكم المحلي ومراقبة سلطة المياه. أما المادة

(3)، فتعرض أهداف سياسة التعرفة المقترحة والمتمثلة باسترداد التكاليف وتحقيق العدالة الاجتماعية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية. وتتطرق المادة (4) لآليات تطبيق سياسة التعرفة، وتبين هذه المادة مجالات استخدام المياه وتحصرها بالمجالات المنزلية والتجارية والصناعية والسياحية. وتعرض المادة أيضاً النهج التصاعدي لتكاليف إمدادات المياه وتكاليف خدمات الصرف الصحي وفق حجم الاستهلاك. المادة (5) تعرض معايير التعرفة. وتدخل مجموعة من المعايير في تصميم التعرفة، أهمها: حساب النفقات، وتقييم السعر الذي يمكن تحمله من ذوي الدخل المحدود، التكلفة الاقتصادية المستقبلية للمياه والصرف الصحي، تثبيت أسعار الوحدات لمختلف فئات المستخدمين ومستويات الاستهلاك المختلفة، وربط تغيير التعرفة بتحسين الأداء المالي والفني لمقدمي الخدمة.

قسمت المادة (6) التكاليف إلى أربعة بنود: التكاليف الثابتة، تكاليف التشغيل والصيانة، الامتلاك السنوي للمعدات، وفوائد القروض الخاصة بتمويل مشاريع التطوير. وأوضحت المادة (7) أنواع الرسوم التي ترد في فاتورة الاستهلاك: الرسوم الثابتة، الثمن المرتبط بحجم الاستهلاك، رسوم إضافية عن التلوث، غرامات التأخير وإعادة الربط. وتناولت المادة (8) شروط تعديل التعرفة، والتي حصرتها بتغيير أسعار الكهرباء أو سعر الجملة للمياه. وتلزم المادة (9) مزودي الخدمة بتقديم بيانات الأداء المالي والفني التفصيلية لسلطة المياه. أما المادة (10) فتتناول إجراءات تعديل التعرفة والجهات التي يتم تقديم الطلب لديها وإجراءات قبول الطلب والاعتراض عليه. وتلزم المادة (11) مزودي خدمة المياه بوضع الأسعار استناداً لمعايير التعرفة الواردة في النظام. أما المادة (12) فيتم بموجبها إلغاء كل ما يتعارض مع أحكام النظام. وتشير المادة (13) والأخيرة إلى سريان النظام ووجوب تنفيذه من قبل جهات الاختصاص فور صدوره ونشره في الجريدة الرسمية.

2-6 إيجابيات وفوائد نظام التعرفة الموحد

- ✧ أشار النظام في المادة (2) منه إلى الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها، وتلخصت هذه الأهداف (باسترداد التكاليف وتحقيق العدالة الاجتماعية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية). ويتفق النظام في هذا السياق مع الأهداف المتعارف عليها دولياً، واتفاقه على وجه الخصوص مع المبادئ العامة الواردة في "بيان دبلن". ويعتبر النظام أكثر شمولاً حتى من قانون المياه الفلسطيني لعام 2002، والذي حصرت المادة 20 منه أهداف وضع نظام تعرفه موحد بالمحافظة على مصادر المياه وتحقيق الاستخدام الأمثل، بينما طالت الأهداف المنشودة في النظام المقترح موضوعي العدالة الاجتماعية واسترداد التكاليف.
- ✧ فرق النظام بين المجالات المختلفة لاستخدام المياه، حيث أشار في بند التعريفات إلى وجود أربعة استخدامات للمياه. ويعد هذا التصنيف نقطة إيجابية من شأنها التأثير على تعرفه المياه وأسعارها للمستهلك النهائي طبقاً لنوع الاستخدام. كما يؤثر ذلك في توجيه استخدامات المياه وترشيدها بما يتناسب وهدف الكفاءة الاقتصادية وندرة هذا المورد الطبيعي، وبما يسهم في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وفق متطلبات عملية التنمية.
- ✧ إن وضع نظام تعرفه موحد لا يعني بالضرورة أن أسعار المياه للمستهلكين ستكون متطابقة في مختلف المناطق طالما أن التكلفة مختلفة، إلا أن وضع نظام تعرفه موحد سيحد من التفاوت الكبير بين هذه الأسعار. فبالإضافة للأهداف الثلاثة التي يسعى النظام لتحقيقها، فقد وضع النظام مجموعة من المعايير المستخدمة في تحديد التعرفة (المادة 5)، يمكن من خلالها تحقيق نوع من التقارب في منهجيات ومعايير تحديد الأسعار. ويشير الواقع الحالي إلى وجود اختلافات واضحة بين المزودين فيما يتعلق بالمعايير المستخدمة لتحديد التعرفة والعناصر التي تشملها فاتورة المياه. وتقوم الجهات المزودة للمياه بتحديد التعرفة وفقاً للمعايير والمنهجية التي تترتبها وتحقق مصلحتها بغض النظر عن المصلحة العامة ومصلحة المستهلك. إن من شأن التزام المزودين بتطبيق المعايير الواردة في النظام عند

تحديد التعرفة تحقيق نوع من التقارب والتوازن في أسعار المياه بين المناطق المختلفة.

✧ بين النظام العناصر الأساسية التي يجب أن تدخل في حساب التكاليف عند تحديد التعرفة. وأجملها بالتكاليف الثابتة، وتكاليف التشغيل والصيانة، والاهتلاك السنوي للموجودات، وفوائد القروض. وتبرز أهمية تحديد العناصر السابقة من خلال معالجة الاشكاليات والخلل الذي وسم الآلية المتبعة في تحديد التكاليف. فعلى سبيل المثال، يلجأ بعض المزودين إلى استخدام عناصر (بنود) غير قانونية ومجحفة بحق المستهلك عند تحديد سعر المياه، مثل الفاقد الفني الناجم عن سوء حالة الشبكة والفاقد غير الفني الناجم عن سرقة المياه. فالمزود مسؤول عن الفاقد الفني كونه ينتج في الغالب عن أعطال وخلل في تمديدات شبكة المياه مما يوجب على المزود إصلاحه أو تحمل الفاقد المترتب عليه. والفاقد غير الفني لا يسأل عنه المستهلكون الملزمون بسداد أثمان المياه، فمن غير المنطقي ولا القانوني أن يدفع المشتركون الملزمون ثمن الممارسات غير القانونية لبعض المشتركين، ولا يصح أن يتبع المزود سياسة العقاب الجماعي عبر تحميل الفاقد غير الفني للمشاركين الملزمين.

✧ يخضع تعديل التعرفة من فترة لأخرى لآليات ومتطلبات أقرها النظام في المواد (8-9-10) منه. وربطت هذه المواد تعديل التعرفة بتوفر الأسباب والمسوغات الموجبة لهذا التعديل. كما قرنت التعديل بوجوب توفير مقدمي الخدمات للبيانات المطلوبة التي تعكس الأداء المالي والإداري للجهات المزودة، إضافة للإجراءات الإدارية المطلوب إتباعها عند تقديم الطلب. إن من شأن وضع شروط تتعلق بتحسين الأداء، من أجل الموافقة على تعديل التعرفة، يعد خطوة في الاتجاه الصحيح. ومن شأن تطبيق هذه الشروط المساهمة في تحسين الأداء المالي والفني والإداري لمقدمي خدمة المياه. مع ضرورة الإشارة إلى أن تحسين الأداء سينعكس في ضبط المصاريف التشغيلية ومصاريف إدارة الموارد والأصول، وخصوصاً أجور موظفي الفئات العليا والمدراء والمستشارين، التي تعتبر أحد أهم العناصر

المؤثرة في تحديد التعرفة. وتزداد أهمية الاشتراطات السابقة على اعتبار أن أحد الأهداف المرجوة من تطبيق نظام التعرفة هو تحقيق مبدأ استرداد التكاليف.

6-3 آراء وملاحظات على النظام

يعرض التحليل في هذا الجزء الملاحظات والتعليقات على الأحكام والتوجيهات الواردة في النظام المقرر. ويقسم التحليل وفقاً للمواضيع إلى خمسة أقسام. يتناول القسم الأول تحليلاً للأهداف التي اشتمل عليها النظام والأدوات والمعايير التي استند لها لتحقيق هذه الأهداف. ويركز القسم الثاني من التحليل على صلاحيات الجهات المختصة والجوانب الإدارية المرتبطة بتطبيق النظام. أما القسم الثالث فيعرض المسائل التي شابها الغموض وعدم التحديد والتي تبقى عرضة لتباين التأويلات والتفسيرات لبعض أحكام النظام والمفردات الواردة فيه. ويعرض القسم الرابع المواضيع التي لم يتطرق لها النظام المقرر رغم أهميتها. ويتناول القسم الخامس والأخير الملاحظات المتعلقة بصياغة المواد والأخطاء المطبعية والإملائية.

❖ القسم الأول، أهداف النظام وآليات التطبيق

❖ لم يشر نظام التعرفة بشكل مباشر إلى نموذج التعرفة الذي تبناه واستند له في تحقيق الأهداف. لكن تحليل البنود التي تضمنها النظام يستدل منه أن معدي النظام تبنوا نموذجاً مختلطاً يجمع بين نموذج تعرفة الجزأين المتصاعدة ونموذج تعرفة الفئات المتصاعدة. فقد شمل النظام المقرر إشارات واضحة لتبني نموذج تعرفة الجزأين من خلال تقسيم التكاليف إلى تكاليف ثابتة ومتغيرة (المادتين 6 و7)، بحيث تفرض التكاليف (الرسوم) الثابتة على فاتورة المشترك مقابل قراءة العداد وكتابة الفواتير والجباية والمصروفات الإدارية. ولا يوجد ما يشير إلى أن تحميل المشتركين للتكلفة الثابتة سيكون وفقاً لمستويات دخولهم أو حجم استهلاكهم. ويفهم من ذلك أن جميع المشتركين بغض النظر عن مجال استخدامهم للمياه أو حجم استهلاكهم سيفرض عليهم نفس التكلفة الثابتة في كل منطقة على حدة. أما الجزء الآخر

من التكاليف، فيتعلق بتكاليف التشغيل والصيانة والمرتبطة بتكاليف الطاقة والمواد الكيماوية والموظفين ونقل المياه، فتخضع لمستويات حجم الاستهلاك من المياه والصرف الصحي.

من جهة أخرى، ربط النظام بين أسعار المياه وحجم الاستهلاك منها عبر الإشارة في أكثر من موضع إلى ذلك الموضوع. فقد أشارت المادة 3 في سياق الأهداف التي يسعى النظام إلى تحقيقها ومنها هدف العدالة الاجتماعية بحيث تضع هيكلية التعرفة سعراً يمكن فئات الدخل المحدود من تحمله لسد حاجات الاستهلاك الأساسية، وهدف الكفاءة الاقتصادية بحيث تضع هيكلية التعرفة سعراً اقتصادياً لمستويات الاستهلاك الأعلى لتشجيع المحافظة على المصادر المائية. وفي المادة 4 المرتبطة بآليات تطبيق سياسة التعرفة تمت الإشارة إلى أن الأسعار التي يجري تقاضيتها من المستهلكين ترتفع مع ارتفاع مستويات الاستهلاك. وبناء عليه فإن النظام المقر في هذه الحالة يكون قد تبنى نموذج تعرفه الفئات المتصاعدة.

✧ من بين أهداف سياسة التعرفة (تحقيق الكفاءة الاقتصادية). وكما تبين معنا في موضع سابق من هذه الدراسة ومن مطالعة الأدبيات، فإن المقصود بالكفاءة الاقتصادية هو توظيف الموارد الطبيعية (المياه) واستخدامها بشكل أمثل باعتبارها سلعة اقتصادية. ويكون هذا الاستخدام من خلال فرض أسعار مرتفعة على المياه كلما زاد حجم الاستهلاك منها لحث المستهلكين على الترشيد في استهلاك المياه والمحافظة على المصادر المائية المحدودة (المادة 4، بند 2). وكما هو معروف فإن الأسر محدودة الدخل يكون عدد أفرادها مرتفع نسبياً. وبالنظر إلى الحجم الكبير للأسرة، فإن حجم الاستهلاك من المياه للأغراض المنزلية يكون مرتفعاً في هذه الحالة. بالتالي، يمكن أن يصطدم تحقيق الهدف المرتبط بالكفاءة الاقتصادية بالهدف الآخر المتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية. وربما يستدعي ذلك تضمين البعد الجغرافي، ومستويات المعيشة المرتبطة بمكان السكن للمشاركين، في منهجية إعداد التعرفة. ولا يجب أن نغفل التكلفة والأعباء الإدارية المصاحبة لتطبيق نظام

تعرفة معقد، حيث يتطلب تطبيق النظام موارد بشرية إضافية وأنظمة متابعة ومحاسبة متطورة. ومن المهم في هذه الحالة الموازنة بين البعد الاجتماعي وأعباء التطبيق.

✧ لم يشمل النظام سياسة تسعيرية توجيهية تتعلق بالقطاع الاقتصادي أو الجوانب الجغرافية، بحيث تكون دليلاً إرشادياً لمزودي خدمات المياه عند إعداد التعرفة. ومثال ذلك أن يكون هناك أسعار تفضيلية للمياه في التجمعات السكانية النائية أو المعرضة لأخطار الجدار والاستيطان. أو أن يكون هناك تمايز بين أسعار المياه للاستخدامات المختلفة الواردة في النظام (المنزلية، التجارية، الصناعية، السياحية) بما يدعم توجهات أو سياسات تنمية.

✧ يقتضي تحقيق الهدف المتعلق بالكفاءة الاقتصادية، والذي ترجمه النظام بارتفاع أسعار المياه مع ارتفاع الكميات المستهلكة، تضمين النظام لشرائح استخدام محددة تعكس الكميات المختلفة للاستهلاك وتطبق من قبل مزودي خدمات المياه في جميع المناطق.

✧ المادة (10 البند 2) من النظام بينت الخطوات التي يتوجب أن تتبعها سلطة المياه لتقييم طلب تعديل التعرفة. وباستعراض هذه الخطوات يتبين أنها معايير أو شروط وليست خطوات. وفي حال أنها خطوات فلم يذكر النظام إن كانت هذه الخطوات وردت بترتيب معين بحيث يتم التحقق من تنفيذ الخطوة الأولى ثم الانتقال للثانية فالثالثة، أم أنها جميعاً مهمة وواجبة التحقق في نفس الوقت.

✧ القسم الثاني، الصلاحيات والجوانب الإدارية

✧ استند معدو النظام إلى قانون المياه الفلسطيني لجهة صلاحية مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة التي يراها مناسبة لتنفيذ أحكام قانون المياه على اعتبار أن نظام التعرفة الموحد هو أحد تلك الأنظمة. من جهة أخرى، أشارت المادة (9 بند 4) من قانون المياه إلى صلاحية مجلس المياه الفلسطيني بإقرار سياسة التعرفة (وليس التنسيب لمجلس الوزراء). وبذلك يكون قانون المياه أحدث إرباكاً في العمل المؤسسي ويتوجب إزالة هذا التعارض عبر النظام المقرر

بحيث يعطى لكل طرف الصلاحيات المنصوص عليها بالقانون أو تعديل قانون المياه لإزالة هذا التعارض.

✧ أنيط بالهيئات المحلية مهمة تحديد أسعار المياه والعدادات ورسوم الاشتراك وفقاً لقانون الهيئات المحلية لسنة 1997 (المادة 15) دون ربط تلك الأسعار والرسوم بنظام التعرفة الموحد مما قد يعيق تحقيق الأهداف التي وضعها النظام ويحدث تنازعا في الصلاحيات بين سلطة المياه والهيئات المحلية. ويستدعي ذلك إزالة هذا التعارض بإدخال تعديل على قانون الهيئات المحلية أو الإشارة إلى دور وزارة الحكم المحلي بوضوح أكبر وبما ينسجم مع قانون الهيئات المحلية.

✧ أشارت المادة (2) من النظام إلى نطاق سريانه، وبينت أنه يشمل مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي تحت إشراف وزارة الحكم المحلي ورقابة سلطة المياه. وقد جرت العادة في التشريعات والأنظمة الفلسطينية المقررة، عند الحديث عن نطاق السريان، الإشارة إلى الفئات والمجموعات المستهدفة دون الحديث عن جهة الإشراف والرقابة والتي من المفترض تناولها في موضع آخر. كما أن تحديد صلاحية الإشراف لجهة والرقابة لجهة أخرى قد يخلق نوعاً من تداخل الصلاحيات أو تنازعها بين الجهتين السابقتين.

✧ أعطت المادة السابقة صلاحية الإشراف لوزارة الحكم المحلي وصلاحيات الرقابة لسلطة المياه. ولا يتفق ذلك مع ما ورد في المادة (28) من قانون المياه، والتي أعطت مهمتي الإشراف والرقابة لسلطة المياه ولكنها قرنتها بالتنسيق والتعاون مع الجهات ذات العلاقة.

✧ تمت الإشارة في أكثر من موضع في النظام المقرر إلى دور وزارة الحكم المحلي، وخاصة فيما يتعلق بنطاق التطبيق أو إجراءات تعديل التعرفة. فقد بينت المادة (10) أن طلب تعديل التعرفة يقدم إلى وزارة الحكم المحلي والتي تقوم بدورها بتحويله إلى سلطة المياه. والملاحظ في الصلاحيات الممنوحة للوزارة أنها شكلية، حيث تلعب الوزارة هنا دور الوسيط (المراسل) بين مقدمي الطلب وسلطة المياه دون أن يكون لها رأي أو تأثير على التعرفة المقترحة.

❖ القسم الثالث، المواضيع المثيرة للجدل وتباين التفسيرات

✧ ورد في المادة (8) أنه يجوز تعديل تعرفة المياه والصرف الصحي إذا كان هناك ارتفاع بأسعار الكهرباء أو أسعار بيع المياه بالجملة، بحيث يؤدي هذا الارتفاع إلى زيادات كبيرة لم تكن متوقعة في التكاليف. إن بقاء المادة على وضعها الحالي سيفتح المجال لتقديرات سلطة المياه وتقريرها فيما إذا كانت الزيادة كبيرة ومبررة لتعديل التعرفة أم لا دون وجد معيار أو أساس للتقييم. ونقترح في هذا المجال أن يتم تحديد نسبة (5% مثلاً) للارتفاع ليكون مبرراً لتعديل التعرفة.

✧ ربط النظام (المادة 10، بند 2، الفرع ت) تعديل التعرفة بالتأكد بأنه تجري الاستجابة لأهداف تحسين الأداء. طالما أن النظام لم يحدد نسبة معينة (ذات دلالة) لتحسن الأداء كشرط لتعديل التعرفة، فإن هذا الشرط سيبقى عرضة لتقديرات سلطة المياه (باعتبارها الجهة صاحبة القرار بهذا الشأن). وكان الأجدر تحديد نسب معينة في مؤشرات الأداء المالي والإداري لتشكّل مبرراً لتعديل التعرفة، ولا يُترك الموضوع للاجتهاد والتقدير من قبل مزودي الخدمة أو سلطة المياه.

✧ في نفس السياق، أشارت المادة (5، البند 6) إلى أن عملية استرداد التكاليف تكون من خلال تخفيض التكاليف عبر توفير كفاءات إدارية وفنية أكبر وتخفيض كميات الفاقد من المياه ومعالجة الربط غير القانوني وتحسين كفاءة الجباية. ويلاحظ من المادة السابقة أن النظام ترك المجال مفتوحاً فيما يتعلق بمؤشرات الأداء، ولم يحدد معايير أو نسب واضحة يمكن الاحتكام لها عند تصميم نموذج التعرفة. وينطبق التحليل السابق على البند 7 في ذات المادة عند الحديث عن تخفيض نسبة الفاقد، حيث لم يشر النظام إلى نسب محددة.

✧ بينت المادة (13) من النظام أن على الجهات المختصة تنفيذ أحكام هذا النظام، وبحيث يعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية. ويخالف ذلك مع التوجه السائد في التشريعات الفلسطينية المقررة، حيث جرت العادة على بدء سريان التشريع فور نشره بالجريدة الرسمية أو بعد شهر من النشر وليس بعد الإقرار.

✧ تعكف سلطة المياه الفلسطينية في الوقت الحاضر على إعداد لوائح وتعليمات لتطبيق النظام المقر. وتشمل هذه اللوائح التفصيلية آليات ومؤشرات محددة تسهم في توضيح غالبية النقاط والملاحظات المشار لها في هذا القسم من التقييم. ومن شأن إنجاز هذه اللوائح تسهيل تطبيق نظام التعرفة المقر والمساهمة في نجاحه في تحقيق الأهداف التي وضع من أجلها، إضافة إلى الإجابة على العديد من التساؤلات المطروحة في هذه الدراسة.

✧ القسم الرابع، المواضيع التي أغفلها النظام

- ✧ أعطى النظام (المادة 10 بند 5) لمقدمي خدمات المياه الذين رفض طلبهم، حق اللجوء إلى المحكمة المختصة للاعتراض على رفض الطلب. ولم يحدد النظام المهلة القانونية للاعتراض لدى المحكمة، الأمر الذي يحدث حالة من عدم الاستقرار والبت النهائي في قرارات سلطة المياه والتعديلات المقترحة لتعرفة المياه من قبل المزودين. ومن الضروري الإشارة إلى أن الإجراءات المتعلقة بالتقاضي أمام المحكمة ينظمها قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001. وكان يمكن أن يشير النظام إلى هذا القانون لحسم الجدل والبت في دعوى الطعن على قرار الرفض من سلطة المياه.
- ✧ تعليقاً على مضمون المادة السابقة، فإن ما ورد في متن المادة لا ينسجم مع ما جاء في عنوان المادة؛ ففي حين أن العنوان هو إجراءات تعديل التعرفة، فإن المادة تناولت إجراءات تقديم طلب تحديد وتعديل التعرفة.
- ✧ لم يشر النظام إلى اثنين من العناصر المهمة في هيكلية التعرفة وهما: أسعار عدادات المياه ورسوم الاشتراك. وقد تبين لدى استعراض الواقع الحالي للتعرفة في المناطق الفلسطينية أهمية هذين العنصرين وتأثيرهما على السعر النهائي للمستهلك والأعباء المصاحبة لهما.
- ✧ بيّنت المادة (4) من النظام آليات تطبيق سياسة التعرفة، حيث أشارت في البند الأول إلى أن "سياسات التعرفة تشمل فئات المستخدمين في جميع المجالات المنزلية والتجارية والصناعية والسياحية". وهنا لم تشمل هذه المجالات

استخدام المياه للأغراض الزراعية والذي يشكل نسبة كبيرة من إجمالي الاستهلاك، كما تتأثر فئات كثيرة بأسعار المياه في المجال الزراعي، حيث تعتمد غالبية الأسر في المناطق الريفية على الإنتاج الزراعي الذي يتطلب استخداماً كبيراً للمياه. إضافة إلى أن نظام التعرفة المقرر قد يشكل نظام توجيه يحمل طابعاً تنموياً عبر توجيه الموارد واستخدامها بالشكل الأمثل بما يخدم متطلبات وتوجهات العملية التنموية في فلسطين، ويجب أن تتضمن مجالات الاستخدام القطاع الزراعي.

✧ لا يوجد في النظام ما يشير إلى الإجراءات العقابية المتبعة في حال عدم التزام مزودي خدمات المياه بأحكام وبنود النظام. إذ لم يضع النظام آليات محددة لإلزام المزودين بإتباع النظام باستثناء صلاحية سلطة المياه بعدم الموافقة على تعديل التعرفة. من جهة أخرى، فإن التعرفة الحالية السائدة قبل إقرار النظام قد تتعارض مع بعض الأحكام الواردة في النظام، ولم يشر النظام إلى آليات تصويب الأوضاع الحالية للمرافق أو يلزمها بذلك وفقاً للنظام. إلا إذا اكتفى معدو النظام بالعقوبات الواردة في الفصل العاشر من قانون المياه الفلسطيني للعام 2002، وهي من وجهة نظرنا غير كافية ولا تشمل الحالات التي يقوم بها مزودو المياه بوضع تعرفة خلافاً لنظام التعرفة الجديد.

✧ القسم الخامس، الصياغة اللغوية والأخطاء الإملائية والنحوية

- ✧ ورد في المادة (1) تعريف التزود بالمياه والصرف الصحي بأنها الخدمات التي يوفرها مقدمي الخدمات. والصواب مقدمو الخدمات.
- ✧ ورد في المادة (1) تعريف عناصر هيكلية التعرفة بأنها الوزن النسبي المعطى لأحجام استهلاك... والصواب المعطى لأحجام الاستهلاك...
- ✧ ورد مصطلح الاسترداد في المادة (3 البند 1)، والصواب الاسترداد.
- ✧ تم استخدام مصطلح مجموعات المستخدمين في موضع واستخدام فئات المستخدمين في موضع آخر. يتوجب توحيد المصطلحات.
- ✧ تم استخدام عبارة فئات الدخل المحدود في موضع، بينما استخدم مصطلح فئات الدخل المنخفض في موضع آخر. يتوجب توحيد المصطلحات.

- ✧ تم استخدام مصطلح المستهلكين أو المستخدمين في أكثر من موضع. والصواب المشتركين.
- ✧ ورد في المادة (3): يقوم مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي. والصواب مقدمو خدمات. كما ورد نفس الخطأ في مواضع أخرى (المادة 6، البند 2).
- ✧ ورد في أكثر من موضع حجم استهلاك المياه، والصواب كمية الاستهلاك.
- ✧ المادة (6) الفقرة الأولى بحاجة لإعادة صياغة. ونقترح التالي: تحسب التكاليف فيجري تقدير التكاليف من الحسابات الحالية. وتتكون التكاليف المشمولة بنظام تطبيق التعرفة من العناصر التالية: 1-(بحاجة لإعادة صياغة لإزالة التكرار في البند) + 2، 3، 4 كما وردت في المسودة".
- ✧ ورد في (المادة 7 البند 1)، الرسوم التي يتم تقاضيها من المستخدمين تظهر على فواتير منفردة ومن غير الواضح ما المقصود بذلك، هل هو البنود التفصيلية في الفاتورة أم فواتير منفصلة لكل بند.
- ✧ المادة (7 البند 2)، وردت عبارة مزودي خدمات المياه والصرف اصحي، والصواب مزودو خدمات المياه والصرف الصحي.
- ✧ ورد في (المادة 9 البند 2)، بتوفير ملخص للتعرفة، والصواب توفير ملخص للتعرفة.
- ✧ المادة (10 البند 3)، تبدي السلطة رائيها، والصواب تبدي السلطة رأيها.

7- ملخص النتائج والمقترحات

تكتسب المياه في فلسطين أهمية خاصة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويطال تأثير المواضيع المرتبطة بها مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني. وقد استعرضت الدراسة الإطارين القانوني والمؤسسي لقطاع المياه الفلسطيني. وألقت الضوء على الكميات المطلوبة والمعروضة من المياه وحجم العجز المائي وعلاقته بالتعرفة. كما تطرقت الدراسة إلى نظام التعرفة المطبق في التجمعات الفلسطينية المختلفة والأسس التي يستند لها مزودو المياه في تحديد الأسعار. ومن أجل استخلاص العبر والدروس عرضت الدراسة أسس ونماذج أنظمة التعرفة في عدد من الدول. ولتحقيق الهدف الرئيسي للدراسة تم تقييم نظام التعرفة الفلسطيني المقترح من سلطة المياه والذي لم يستكمل إجراءات إقراره بعد. نعرض فيما يلي أهم النتائج التي توصلت لها الدراسة، ومن ثم نقدم عدداً من المقترحات للإسهام في تحسين واقع قطاع المياه الفلسطيني.

7-1 النتائج

✧ صدر قانون المياه رقم 3 لسنة 2002 ليضع حداً لتعدد تشريعات المياه المتوارثة عن الحقب السياسية السابقة. وبيّن القانون صلاحية سلطة المياه في تنفيذ السياسات المائية ولم يكن من بينها إعداد نظام تعرفة، إلا أن القانون أشار إلى صلاحية مجلس المياه في إقرار سياسة التعرفة. ومن جهة أخرى، يوجد بعض التداخل في صلاحيات سلطة المياه ومجالس الهيئات المحلية فيما يتعلق بإدارة مصادر المياه والصرف الصحي في التجمعات السكانية، ومرد هذا التداخل عدم اشتراط قانون الهيئات المحلية التزام مجالس الهيئات المحلية بنظام التعرفة عند تحديد أسعار المياه.

✧ يقسم التنظيم المؤسسي لقطاع المياه لأربعة مستويات: المستوى السياسي ممثلاً بمجلس الوزراء ومجلس المياه، والمستوى التنظيمي ممثلاً بسلطة المياه،

والمستوى التشغيلي ممثلاً في مصلحة المياه الوطنية، والمستوى الإقليمي ممثلاً بمصالح المياه في المحافظات. ويظهر التحليل عدم انتظام مجلس المياه بعقد اجتماعات دورية وفقاً للقانون. كما يوجد تداخلاً في المهام والصلاحيات بين المستوى التنظيمي الممثل بسلطة المياه والمستوى الإقليمي الممثل بمصالح المياه في المحافظات الفلسطينية المختلفة.

✧ تظهر المعطيات أن كمية المياه المتاحة للفلسطينيين بلغت نحو 324 مليون متر مكعب في العام 2011 (140 في الضفة و184 في غزة). ويحصل الفلسطينيون على المياه للاستخدامات المختلفة من عدة مصادر، أهمها المياه الجوفية وتشكل نحو 74% من الكمية المتاحة للفلسطينيين، فيما يشتري الفلسطينيون من شركة المياه الإسرائيلية نحو 18% من احتياجاتهم المائية (36% في الضفة و2% في غزة)، والكمية الباقية يحصلون عليها من الينابيع المنتشرة في الضفة الغربية.

✧ تعاني غالبية التجمعات السكانية الفلسطينية من عجز مائي (عدم قدرة المعروض من المياه على تلبية الاحتياجات المائية). ويتكون هذا العجز نتيجة ارتفاع نسبة الفاقد الفني (تردي حالة شبكات المياه) وغير الفني (السراقات) والتي تصل إلى حوالي 40%، وعدم جودة المياه المتاحة (خاصة في غزة)، والقيود المفروضة من سلطات الاحتلال على استخدامات المياه.

✧ تختلف تعرفه المياه بشكل كبير بين المناطق الفلسطينية المختلفة. ويستند مزودو المياه لأسس غير موضوعية في العديد من الأحيان لتحديد أسعار المياه أهمها تغطية التكاليف. ويشير واقع الحال إلى أن غالبية المزودين يعانون عجزاً مالياً بسبب عدم قدرتهم على استرداد التكاليف. وتسهم العوامل المرتبطة بعدم ضبط التكاليف وضعف القدرة على تحصيل الفواتير في تراجع قدرة المزودين على استرداد تكاليف تزويد السكان بالمياه. أضف إلى ذلك، لا تتم دراسة عوامل أخرى مهمة مثل مستويات الدخل وأعداد السكان وقدرتهم على الدفع، والتكلفة الحدية والمنفعة الحدية في تحديد أسعار المياه، وكان يمكن أن تسهم تلك العوامل في تحقيق مبدأي العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية.

✧ أظهرت تجارب الدول في مجال إعداد أنظمة للتعرفه وجود مدارس ومناهج عديدة في هذا المجال. وعرضت الدراسة تسعة نماذج يمكن الاسترشاد بها لإعداد تعرفه

في فلسطين. أبرز هذه النماذج: تعرفه الفئات المتصاعدة، تعرفه الجزأين، تعرفه خط المعيشة، التعرف الثابتة، التعرف المتناقصة، والتعرف الموسمية. ولكل نموذج من النماذج السابقة مزاياه وسلبياته. ويرتبط اختيار النموذج بالظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل بلد على حدة.

❖ قدمت الدراسة عدداً من الملاحظات على نظام التعرف المقرر من قبل مجلس الوزراء. وتوزعت الملاحظات إلى 5 أقسام: تناول القسم الأول أهداف النظام وآليات التطبيق. وتبين وجود تعارض في العديد من الأحيان في تحقيق الأهداف، حيث أن تحقيق هدف العدالة الاجتماعية والاقتصادية قد يصطدم بتحقيق هدف استرداد التكاليف. وأظهر القسم الثاني من التحليل وجود تدخل في صلاحيات الجهات المختصة عند تطبيق النظام. أما القسم الثالث فعرض المسائل التي شابهها الغموض وعدم التحديد والتي تبقى عرضة لتباين التأويلات والتفسيرات، حيث لم يحدد النظام في العديد من المواضع نسباً محددة أو مؤشرات لقياس الأداء. وعرض القسم الرابع عدداً من المواضيع التي أغفلها النظام ومن بينها فرض العقوبات على الجهات المخالفة لأحكام النظام. ويتناول القسم الخامس والأخير الملاحظات المتعلقة بصياغة المواد والأخطاء المطبعية والإملائية.

2-7 المقترحات

❖ إجراء التعديلات اللازمة على التشريعات المنظمة لشؤون قطاع المياه في فلسطين وتكييفها باتجاه تحديد صلاحيات الجهات الإشرافية والرقابية والنشغيلية على مرافق المياه، وخاصة الصلاحيات المتعلقة بإعداد وإقرار نظام التعرف وتحديد أسعار المياه في المناطق الفلسطينية. وفي هذا الصدد، نقترح تعديل قانون المياه وقانون الهيئات المحلية وقانون الزراعة.

❖ تعمل سلطة المياه على إعداد مسودة لقانون مياه معدل جديد، ومن المهم الإسراع في إنجاز هذا القانون لما له من تأثير على تنظيم قطاع المياه الفلسطيني ومعالجة القضايا الخلافية في القانون الحالي.

- ✧ الإسراع في إعداد وإصدار الأنظمة واللوائح الإجرائية اللازمة لتطبيق نظام التعرفة المائية الجديد. وبحيث تسهم هذه اللوائح في توضيح آليات تطبيق النظام وسهولة تطبيقه على الأرض.
- ✧ استكمال تنفيذ إنشاء مصلحة المياه الوطنية لتحل مكان دائرة مياه الضفة، واستكمال إنشاء وتطوير مرافق المياه الإقليمية الأربع: مصلحة مياه الساحل، مصلحة مياه الوسط، مصلحة مياه الشمال، ومصلحة مياه الجنوب، باعتبارها الذراع التنفيذي لسلطة المياه.
- ✧ عقد الاجتماعات الدورية لمجلس المياه الوطني وفق القانون للقيام بدوره المنوط به في إقرار السياسات والبرامج والأنظمة التي تعدها سلطة المياه، وخصوصاً سياسة التعرفة المائية.
- ✧ الإسراع في نشر نظام التعرفة المائية الموحد في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً، بعد إدخال التعديلات الواردة في الدراسة، لإنهاء التباين في أسعار المياه بين المناطق المختلفة في الأراضي الفلسطينية، وتحقيق الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية التي وضع النظام من أجلها.
- ✧ حشد الموارد المالية اللازمة لإعادة تأهيل شبكات المياه في مختلف المناطق للحد من معدلات الفاقد الفني الناجمة عن سوء حالة التمديدات وعدم الصيانة. الأمر الذي سيققل من تكلفة وسيؤثر بالنتيجة على انخفاض أسعار المياه على المستهلكين.
- ✧ القيام بحملة توعية للمواطنين لتوعيتهم بأهمية المصادر المائية وضرورة ترشيد استهلاكهم من المياه، ومعالجة الربط غير القانوني بشبكات المياه من قبل بعض المستهلكين (الفاقد غير الفني). على أن تترافق هذه الحملة مع إجراءات تنفيذية صارمة بحق المخالفين وعدم الملتزمين بتسديد أثمان المياه.
- ✧ ضبط الإنفاق في مرافق ومؤسسات تزويد المياه، ويشمل ذلك المصاريف التشغيلية والإدارية، بالإضافة إلى تحسين أداء أقسام التحصيل في هذه المرافق من أجل تحقيق مبدأ استرداد التكاليف.

المراجع

- أبو دية، أحمد وسرهدي، زكريا ولحلو، علاء وجراعبة، محمود (2008)، تقرير حول سلطة المياه. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2000). إحصاءات المياه في الأراضي الفلسطينية. رام الله-فلسطين.
- _____ (2009). إحصاءات المياه في الأراضي الفلسطينية، التقرير السنوي 2008. رام الله-فلسطين.
- حياة وسوق (2011). تحقيق صحفي مع رئيس سلطة المياه الفلسطينية. ملحق اقتصادي يصدر مع صحيفة الحياة الجديدة. السنة الأولى، العدد 11، الأحد 3 تموز 2011.
- سلطة المياه الفلسطينية (2011). نظام المعلومات المائي. رام الله - فلسطين.
- الرمحي، حنان (2010). دراسة لتباين تعرف المياه في مناطق السلطة الفلسطينية. مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.
- جابر، إبراهيم (2004). إستراتيجية معالجة مشكلة المياه في قطاع غزة، رسالة دكتوراه غير منشورة. جامعة الدول العربية. القاهرة.
- _____ (2006). التعرف المائية في بلديات قطاع غزة- دراسة نقدية، مجلة الجامعة الإسلامية.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان (2004). أزمة مياه الشرب في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. سلسلة تقارير خاصة (29).

- Daifi, Dalia (2012). Development of an Institutional Framework and an Organizational Structure for the Wastewater Service Providers in West Bank-Palestine. An-najah National University.
- Palestinian Water Authority (2012). Water Supply Report 2010.
- Awad, Ibrahim & Hollaender, R (2010). Toward Efficient, Equitable and Sustainable Municipal Water Supplies for Domestic Purposes in the west Bank: A Contingent Valuation Analysis. EWRA.
- Joskow, P.L (2005). Regulation of Natural Monopolies. Center for Energy and Environmental Policy Research, MIT, Working Paper 05-008.
- Folifac, F & Gaskin, S (2011). Understanding portable water supply costs, pricing, tariffs and cost recovery in low income and developing countries: A comprehensive synthesis. Journal of Ecology and the Natural Environment. Vol. 3(13).

OECD (2003). Improving Water Management: Recent OECD Experience, Paris.

Asian Development Bank (1993). Water Utilities Handbook: Asian and Pacific Region. Manila. Philippines.

Boland, J.J. & Whittington, D. (1997). Water Tariff Design Developing Countries: Disadvantages of Increasing Block Tariffs (IBTs) and Advantages of Uniform Price with Debate (UPR) Designs.

Whittington, D (2003). Municipal water pricing and tariff design: a reform agenda for South Asia. Water Policy 5, University of North Carolina.

Cardone.R & Fonseca.C (2003). Financing and cost recovery, Thematic overview paper. Delft, The Netherlands: IRC International Water and Sanitation Centre.

Whittington, D & Boland, J.J (2000). Water Tariff Design in Developing Countries: Disadvantages of Increasing Block Tariffs and Advantages of Uniform Price with Rebate Designs. Ottawa, ON, Canada: IDRC Research Paper.

Water billing data from Soe (2003), East Timor, Indonesia.
http://www.ewash.org/en/arabic.php?sub_id=23