

تقييم العقبات التي تواجه تطوير قطاع المياه الفلسطيني

ملخص تنفيذي

مقدمة

خلفية الدراسة

هذا هو التقييم الرابع الذي يجريه البنك الدولي بناء على طلب من السلطة الوطنية الفلسطينية، وهو جزء من سلسلة دراسية حول حرية الحركة والتنقل¹ ويهدف التقييم إلى إجراء تحليل متوازن وزيادة الوعي حول العوامل التي تحول دون تطوير قطاع المياه الفلسطيني، وكذلك الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الناتجة عن هذه القيود. كما يعالج التقييم عوامل أخرى مثل منظومة الحكم الجيد، والقيود على الحركة والتنقل الخارجة عن سيطرة السلطة الفلسطينية، إضافة إلى عوامل معيقة داخلية أهمها منظومة الحكم وضعف قدرات المؤسسات الفلسطينية.

لقد قدّم البنك الدولي الدعم الفني إلى سلطة المياه الفلسطينية منذ عام 2006 لمساعدتها على بناء قدراتها من أجل تحسين إدارتها للموارد المائية. وقد اتخذ هذا الدعم شكل ورشات عمل وحلقات دراسية شارك فيها مساهمون تبادلوا الخبرات واكتسبوا المعلومات حول تطبيقات الإدارة الكاملة للموارد المائية. وفي عام 2008، ومع قدوم الإدارة الجديدة في سلطة المياه الفلسطينية، ورد إلى البنك الدولي طلب محدد لبناء قدرات هذه المؤسسة.

وأشار تحليل أولي أجراه البنك الدولي حول سلطة المياه الفلسطينية إلى أنه في حين تواجه سلطة المياه تحديات داخلية لتحسين أدائها في دورها في إدارة وتنظيم الخدمات التي تقدمها، كان هناك جانب غير موثق يشير إلى قيود خارجية واجهتها سلطة المياه بسبب الطبيعة الفريدة المتعلقة بوصول الفلسطينيين إلى مصادر المياه المشتركة مع إسرائيل. لذلك نجد أن هناك ثلاث مستويات من العقبات التي تقف عائقاً أمام تحسين أداء سلطة المياه الفلسطينية، وهذه المستويات هي:

المستوى الأول: السلطة الفلسطينية	الوصول إلى مصادر المياه المشتركة
المستوى الثاني: سلطة المياه الفلسطينية	وظائف إدارة وتنظيم الموارد المائية
المستوى الثالث: مستخدمي المياه الفلسطينية	الحصول على الخدمات المتوفرة

أثرت هذه العقبات الخارجية مباشرة على المستوى الأول، وبطريقة غير مباشرة على المستويين الثاني والثالث، ومع ذلك لم يتم توثيق نتائج هذا الأثر على الاقتصاد الفلسطيني والسكان بانتظام. وقد وافق البنك الدولي على إجراء تقييم موضوعي يهدف إلى زيادة الوعي من شأنه أن يوثق التأثير على تأخير المشروع، وعملية اتخاذ القرار بشأن الوصول إلى والسيطرة على مصادر المياه وإدارة المياه العادمة والبنية التحتية، وآليات المعيشة والتعامل للمستهلكين ومقدمي الخدمات، والقضايا البيئية، والحوار بشأن مصادر المياه بين السلطات الفلسطينية والإسرائيلية والجهات المانحة.

¹ البنك الدولي، 2007. القيود على الحركة والتنقل في الضفة الغربية: عدم اليقين في الاقتصاد الفلسطيني وعجزه. البنك الدولي، 2007. بدائل محتملة للتجارة الفلسطينية: تطوير معبر رفح التجاري. البنك الدولي، 2008. الآثار الاقتصادية المترتبة عن القيود المفروضة على الوصول إلى أراضي الضفة الغربية.

تعتمد منهجية الدراسة على جمع وتحليل المعلومات حول كيفية عمل قطاع المياه وأثره على الاقتصاد، وتحليل نواحي الفقر والتأثير الاجتماعي المخصص لتعميق التحليل ووضعها في السياق المناسب، خاصة من الناحية البيئية والسياسية والاجتماعية ومنظومة الحكم.² وهذا التقرير مكمل للدعم الاقتصادي والفني الذي يقدمه البنك الدولي وجهات مانحة أخرى بهدف بناء قدرات مؤسسات المياه الفلسطينية وتقديم خدمات مياه معتمدة وأمنة إلى دوائرها المختلفة.

نبذة عن تاريخ المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة

قبل عام 1967، قامت إسرائيل بتطوير مصادر المياه التي تمكنت من الوصول إليها، وأنشأت شركة مياه وطنية تدعى مكيروت التي نقلت المياه من المصادر القائمة إلى مراكز الطلب المختلفة مثل العاملين في الزراعة والبلديات والصناعة. وبعد حرب عام 1967، سيطرت إسرائيل على مصادر المياه الواقعة في الضفة الغربية، وأقامت الآبار في جميع أنحاء، كما أنشأت إسرائيل شبكة تزويد للمياه تخدم المستوطنات المرتبطة مع شبكة مكيروت. وقد تم إلغاء حقوق الفلسطينيين في المياه بما في ذلك حقوقهم في مياه نهر الأردن. وتقدر المياه التي تزودها شركة مكيروت إلى المستوطنات بحوالي 75 مليون متر مكعب، منها 44 مليون متر مكعب يتم استخراجها من آبار تسيطر عليها إسرائيل أو المستوطنون داخل أراضي الضفة الغربية.

والتباين الاقتصادي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل كبير جداً – ففي عام 2005، كان الدخل القومي الإجمالي للفرد الواحد 18 ضعفاً مقارنة مع الدخل القومي الإجمالي للفرد الفلسطيني. كما أن هناك هوة كبيرة في توفر مصادر المياه بين الجارتين حيث تبلغ نسبة المياه العذبة للفرد الواحد في إسرائيل اربعة أضعاف ما يحصل عليه الفرد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. إضافة إلى ذلك، يستخدم الفرد الإسرائيلي كمية من المياه المنزلي تبلغ ثلاثة أضعاف تلك التي يستخدمها الفرد الفلسطيني. وفي حين تملك إسرائيل بنية تحتية مائية جيدة وتديرها بكفاءة عالية، يعاني الفلسطينيون من أجل الحصول على مستوى أدنى من البنية التحتية والخدمات في دولة لها دخل قومي منخفض جداً.

ترتيبات المياه بموجب اتفاقية أوسلو الثانية

في عام 1995، احتوت المادة (40) من اتفاقية أوسلو الثانية على شروط تتعلق بالمياه ومياه الصرف الصحي والتي اعترفت بحقوق الفلسطينيين في المياه، وأعدت بعض مصادر المياه الواقعة في الضفة الغربية والخدمات إلى مسؤولية السلطة الفلسطينية.

وتنص المادة (40) أساساً على ما يلي:

- وضع ترتيبات للحكم تستمر لمدة خمس سنوات، من أهمها إنشاء لجنة مياه مشتركة للإشراف على إدارة المياه الجوفية، على أن تستند القرارات المتخذة إلى موافقة الطرفين.
- تخصيص كميات محددة من المياه الجوفية الواقعة في المنطقتين إلى كل طرف – كانت الحصة المخصصة إلى الضفة الغربية الفلسطينية حوالي ربع الحصة المخصصة إلى إسرائيل والمستوطنات.

² يشير مصطلح "الحكم" في هذا التقرير إلى عملية وهيكلية اتخاذ القرار، ما لم يشر السياق إلى غير ذلك.

- إمداد الضفة الغربية بكميات مياه إضافية من آبار جديدة وشركة مكبروت الإسرائيلية – كان من المفروض تخصيص حوالي 28,6 مليون متر مكعب من المياه من أجل تلبية الاحتياجات الفلسطينية العاجلة.
- تقدر الاحتياجات المستقبلية من المياه للفلسطينيين بحوالي 70-80 مليون متر مكعب.

يبحث هذا التقرير في تطوير قطاع المياه الفلسطيني بموجب هذه الترتيبات "الانتقالية"، وكان من المتوقع عامة مراجعة هذه الاتفاقية المرحلية خلال خمسة أعوام، لكنها ما تزال تحكم قطاع المياه حتى هذا اليوم، ثلاثة عشر عاماً بعد الاتفاقية والترتيبات المرحلية. لذا يبحث هذا التقرير في النقاط التالية: (1) الوضع الراهن – التقدم والآثار المترتبة عن اتفاقية أوسلو؛ (2) المشاكل الرئيسية التي يواجهها قطاع المياه الفلسطيني؛ (3) القيود الكامنة وعلاقتها مع منظومة الحكم البيئي الإجمالي الذي تأسس بموجب اتفاقية أوسلو ومع جوانب مؤسساتية أخرى. أما القسم الرابع والأخير يتحدث عن جدول أعمال تضعه السلطة الفلسطينية في محاولة منها تطوير مصادر المياه والخدمات كوسيلة من أجل تحسين مستويات المعيشة وزيادة النمو الاقتصادي.

القسم الأول: الوضع الراهن لقطاع المياه الفلسطيني

يقدم الجزء الأول من التقرير لمحة عامة عن وضع قطاع المياه الفلسطيني ثلاثة عشر عاماً بعد اتفاقية أوسلو، ويحدد ويبحث في أثر وضع قطاع المياه على الشعب الفلسطيني ومصادر المياه والبيئة.

مصادر المياه في الضفة الغربية والخدمات

1. يحصل الفلسطينيون على خمس مصادر المياه الجوفية الجبلية. ويستخرج الفلسطينيون حوالي 20 بالمائة من "الكميات المتوقعة" من المياه الجوفية الواقعة في الضفة الغربية وإسرائيل، بينما تستخرج إسرائيل الكمية الكبرى من المياه وتفرط في سحب كميات إضافية تفوق 50 بالمائة من "الكميات المتجددة" دون موافقة لجنة المياه المشتركة، أي بأكثر من 1,8 أضعاف حصتها بموجب اتفاقية أوسلو. وقد أدى استخراج المياه من الآبار العميقة، إضافة إلى انخفاض تغذية هذه الآبار بالمياه، إلى مخاطر جمة بالنسبة لمياه الآبار الجوفية وتدني ضخ المياه المتوفرة إلى الفلسطينيين من الآبار الضحلة.

لقد تراجع سحب المياه للفرد الواحد من السكان الفلسطينيين ويوجد نقص حقيقي في المياه. كما انخفضت كمية المياه التي يستخرجها الفلسطينيون خلال العشرة أعوام الماضية بسبب الأثر المشترك لانخفاض جداول المياه والقيود المفروضة على حفر الآبار وتعميقها وتأهيلها. وتصل كمية المياه المسحوبة للفرد الفلسطيني الواحد في الضفة الغربية إلى نحو ثلث الكمية التي يحصل عليها المواطن أو المستوطن الإسرائيلي، وواصلت هذه الكمية في الهبوط خلال العقد الأخير. وحسب المعايير الإقليمية، يعاني الفلسطينيون من تدني فرص الحصول على مصادر المياه العذبة، وقد أدى انخفاض توفر المياه وارتفاع أسعارها إلى نقص حاد في استخداماتها مما أدى إلى وضع استراتيجيات للتعامل مع الوضع، حتى أن بعض المجتمعات الفلسطينية قد اضطرت إلى حفر آبار دون الحصول على ترخيص بذلك من أجل الحصول على مياه للشرب. (الفصل 1)

لقد ازدادت إمكانية الوصول إلى شبكة إمدادات المياه حيث تقوم شركة مكيروت للمياه بتزويد حوالي نصف كمية المياه. ومنذ توقيع اتفاقية أوسلو كان هناك زيادة في المياه من شركة مكيروت بنسبة 50 بالمائة وصلت إلى السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية الذين تعطيهم شبكة إمدادات المياه. وبشكل عام ارتفع مجمل كمية المياه التي يتم التزود بها، وأصبح السكان الفلسطينيون يعتمدون أكثر فأكثر على شراء المياه من شركة مكيروت، وتقوم سلطة المياه الإسرائيلية والمستوطنات بتوفير حوالي 45 بالمائة من كمية المياه التي تصل إلى الفلسطينيين. (الفصل 2)

ويبلغ معدل كمية المياه المتوفرة للاستخدام المنزلي حوالي 50 لتراً للفرد في اليوم. ونصيب الفرد من المياه في اليوم الواحد متغير جداً ومتقطع، ولم يكن هناك أي تحسن يُذكر منذ اتفاقية أوسلو. وتبلغ معدلات الإمدادات بالمياه إلى ربع عدد السكان المرتبطين بشبكة المياه أقل من 50 لتراً للفرد الواحد في اليوم، حيث توفر بعض شبكات المياه كميات ضئيلة جداً تصل إلى 10-15 لتراً للفرد الواحد في اليوم. ويُقدر حجم الاستخدام المنزلي الفعلي من المياه في الضفة الغربية (بعد اقتطاع الاستخدام الصناعي للمياه وفقدان المياه) بحوالي 50 لتراً للفرد الواحد في اليوم. وتدعي حوالي 50 بالمائة من العائلات وجود مشاكل في مياه الشرب التي تصلها بسبب العمليات المتقطعة والمتقلبة. (الفصل 2)

وتفتقر ثلث المجتمعات الفلسطينية المكونة لحوالي 10 بالمائة من السكان في الضفة الغربية إلى خدمات شبكات المياه. ومن الطبيعي أن نشهد آليات للتعامل مع نقص المياه داخل المجتمعات غير المرتبطة بشبكات المياه مثل الذهاب إلى ينابيع المياه وأحواض المياه وصهاريج المياه. وغالباً ما يدفع السكان غير المرتبطين بشبكات المياه تكاليف باهظة لشراء مياه ذات نوعية رديئة (تقريباً أربعة أضعاف تكاليف المياه التي تأتي من شبكات المياه). (الفصل 2)

من ناحية أخرى، حصل تقدم طفيف جداً على جمع المياه العادمة ومعالجتها مع نتائج بيئية سلبية. ولم يكن هناك استثمار كبير في الصحة العامة منذ اتفاقية أوسلو الثانية، وفقط 31 بالمائة من الفلسطينيين داخل الضفة الغربية متصلين بشبكة مياه الصرف الصحي. وتمتلك فقط أربع بلدات محطات لمعالجة المياه العادمة تنتج تدفق من النفايات السائلة ذات نوعية غير جيدة، ولا يوجد إعادة استخدام مخطط ومنظم لهذا للتدفق. ويتم تصريف حوالي 25 مليون متر مكعب من مياه الصرف الصحي في 350 موقع. وتقوم المستوطنات أيضاً بتصريف مياه الصرف الصحي إلى المحيط الفلسطيني. والفشل في تطوير نظم للتعامل مع المياه العادمة له آثار مدمرة حيث أنه بموجب اتفاقية أوسلو ارتفعت كميات المياه التي يتم التزود بها – مما سبب ارتفاعاً في كميات المياه العادمة. وكانت البيئة والمياه السطحية الضحية. (الفصل 3)

وهناك أيضاً آثار سلبية على ميزانيات العائلات والصحة خاصة بين الفقراء. والمياه مادة مهمة جداً وهي جزء أساسي من تكاليف العائلة حيث تصرف العائلة الفلسطينية الواحدة حوالي 8 بالمائة من دخلها على المياه، وهذا ضعفي المستوى المقبول عالمياً. وفي الوضع الاقتصادي الراهن، تُضعف انخفاض القدرة على الدفع من جمع الأموال المترتبة عن فواتير استخدام المياه. ومع هذا يدفع المستهلك الفقير غير المرتبط بشبكة المياه أعلى التكاليف – حوالي سدس ميزانية العائلة أو أكثر. وقد ارتفعت أسعار صهاريج المياه بسبب القيود المفروضة على حرية الحركة والتنقل، كما تحاول المجتمعات الفلسطينية تخفيض استهلاك المياه إلى أكثر من النصف. وتقدّر دراسة أولية أن التكاليف الإضافية التي يتكبدها مستخدمي مياه الصهاريج تعادل ما يقارب على 1 بالمائة من إجمالي الناتج المحلي. كما أن نوعية المياه تزداد سوءاً، وتوجد أدلة تشير إلى أمراض ناتجة عن استخدام المياه.

وفيما يخص القيود المفروضة على حرية الحركة والتنقل وعلاقتها بالقطاع الزراعي نجد أن هناك انخفاضاً كبيراً في توفر المياه لأغراض زراعية مما يحمل في طياته خسائر في الإنتاج الزراعي والحد من فرص العمل. وتشكل الزراعة المروية قطاع اقتصادي هام، وتساهم بحوالي 12 بالمائة من إجمالي الناتج الداخلي، كما أنها توفر فرص عمل لأكثر من 117,000 شخص. وهناك إمكانية توسيع مساحة الأراضي الزراعية في حال توفرت المصادر المائية الضرورية، ويمكن للزراعة أن تلعب دوراً اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً هاماً في إعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني. لكن يستنزف الكساد الاقتصادي، والقيود المفروضة على حرية الحركة والتنقل وتصدير السلع، والنقص الحاد في توفر المياه حيث لا يمكن الحصول على تصريح من أجل البحث عن مصادر مياه بديلة أو جديدة، هذا القطاع الهام. والتكلفة الاقتصادية للفرصة الضائعة في الزراعة المروية باهظة جداً، قد يصل الحد الأعلى للتقديرات الأولية إلى 10 بالمائة من إجمالي الناتج الداخلي 110,000 فرصة عمل. (الفصل 5)

مصادر المياه والخدمات في غزة

لم يتم تطوير أي مصادر مياه جديدة في قطاع غزة منذ توقيع اتفاقية أوسلو الثانية، وقد أدى الإفراط في استخدام المياه الجوفية إلى تدني جودة المياه وتسرب مياه البحر المالحة. وتنتج فقط 5-10 بالمائة من الآبار الجوفية مياهًا صالحة للشرب. وقد تعامل السكان في قطاع غزة مع النقص في المياه بواسطة حفر الآبار الخاصة وتحلية مياه البحر لأغراض الاستخدام المنزلي. (الفصل 6)

وقد ارتفعت معدلات تغطية شبكات المياه وتحسنت إمدادات المياه وتوافرها غير أن الصراع والإغلاقات أدت إلى تدهور حاد في الاعتماد على إمدادات المياه. ومن حيث المبدأ، تغطية الإمدادات بالمياه وتوافر المياه أفضل في الضفة الغربية حيث ارتفع توافر المياه بنسبة 50 بالمائة. مع هذا، ومنذ عام 2005، أصبحت الإمدادات بالمياه منقطعة جداً، وانخفضت إلى مستويات متدنية مما قد يشكل أزمة حقيقية بسبب الوضع السياسي والأمني المتدهور، مما يقلص فرص الوصول إلى الطاقة والوقود وقطع التيار. ويتعامل القطاع الخاص والأسر مع هذا الوضع عن طريق إنشاء آبار دون الحصول على ترخيص بهذا الشأن وتحلية مياه البحر على نطاق ضيق. وقد انهارت قاعدة الإيرادات من استخدام المياه ومعدل جمع الرسوم إلى 20 بالمائة. وبعد الغزو العسكري الذي حدث في شهري كانون أول/ديسمبر 2008 وكانون ثاني/يناير 2009 ساءت جميع الظروف إلى درجة كبيرة. وكان لتدمير البنية التحتية نتائج هامة بالنسبة إلى تقديم الخدمات مما يستدعي إعادة التأهيل بصورة عاجلة. (الفصل 7)

وتواجه خدمات الصرف الصحي في قطاع غزة أزمة كبيرة. فالبنية التحتية لجمع ومعالجة المياه العادمة في قطاع غزة غير كافية، والمحطات القائمة توفر فقط معالجة منقطعة وجزئية. وتعود مياه الصرف الصحي الخام إلى البحيرات والأودية والبحر، أو تتسرب من خلال التربة وتصل في نهاية المطاف إلى المياه الجوفية. وتستخدم المنازل غير المرتبطة بشبكات المياه بالوعات والتي لا يتم تفريغها بشكل مناسب في ظل المناخ الاقتصادي الراهن. (الفصل 8)

ومن المتوقع أن يكون لهذه الظروف البائسة من إمدادات المياه والصرف الصحي أثر بالغ على البيئة والصحة. فالملوثات في المياه، بما في ذلك المستويات العالية من النترات، تؤثر على الحالة الصحية لسكان قطاع غزة، حيث أفادت بعض التقارير عن حالات من الإصابة بأعراض "المولود لأزرق"³. وتختنق البيئتين البرية والبحرية بسبب تراكم مياه الصرف الصحي غير المعالجة مما يهدد حياة وصحة السكان المدنيين. وفي عام 2007 توفي خمسة أشخاص في منطقة بيت لاهيا نتيجة فيضان مياه الصرف الصحي عندما انهار حوض يحتفظ ببحيرة من مياه الصرف الصحي المعالجة جزئياً. وما يزال خطر انهيار الحوض مرة أخرى قائماً بسبب الإغلاق والصراع الأخير. (الفصل 9)

وقد أدى الصراع والإغلاق إلى تفويض الإمكانيات الزراعية في قطاع غزة. وعلى الرغم من التحضر القائم في قطاع غزة، إلا أن فيه قطاع حيوي من الزراعة المروية يمكن أن يجلب للقطاع أرباحاً وفيرة. لكن انخفاض النشاط الزراعي إلى مستوى متدني جداً، وتكمن المشكلة في السيطرة على القطاع وأيضاً الإغلاقات التي تعيق تدفق البضائع ووصولها إلى الأسواق. (الفصل 10)

القسم الثاني: الأسباب الرئيسية للوضع الراهن

يبحث القسم الثاني من هذا التقرير في السببين الرئيسيين للأثار التي سبق ذكرها في القسم الأول: (أ) الإخفاق في تطوير وإدارة مصادر المياه والتي ساهمت في خفض توفر مصادر المياه للفرد؛ (ب) معدلات الاستثمار المتدنية وضعف الإدارة في تقديم خدمات المياه والتي أدت إلى صعوبة الحصول على خدمات المياه والتكاليف الباهظة والآثار السلبية على الصحة والبيئة.

الإخفاق في تطوير وإدارة مصادر المياه في الضفة الغربية

لم تتمكن سلطة المياه الفلسطينية من إدارة مصادر المياه في الضفة الغربية بشكل متكامل ضمن إطار الحكم الراهن. ويتطلب نظام الحكم القائم بموجب المادة (40) موافقة السلطات الإسرائيلية على أية إجراء تقترحه السلطة الفلسطينية أو على أي مشروع للبنية التحتية داخل الضفة الغربية. ويعطي هذا الترتيب والطريقة التي يتم تنفيذها فيها السلطات الإسرائيلية سيطرة كاملة على توزيع وإدارة مصادر المياه في الضفة الغربية. والسلطة القضائية الإقليمية الإسرائيلية في منطقة ج (60 بالمائة من مساحة الضفة الغربية) تعزز من هذه السيطرة مما يجعل من المستحيل أن تقوم السلطة الفلسطينية بالتخطيط لإدارة مصادر المياه. وفي أحسن الأحوال، قد تتمكن السلطة الفلسطينية من تقديم خدمات المياه والصرف الصحي بشكل أفضل إلى المجتمعات الفلسطينية ضمن القيود المفروضة. على سبيل المثال، استخدمت سلطة المياه الإسرائيلية دورها بحكم الواقع كمنظم لمنع الفلسطينيين من الحفر في طبقات المياه الجوفية الغربية على الرغم من الطلب المتزايد من المستهلكين الفلسطينيين، بينما استمرت هي في سحب كميات كبيرة من المياه الجوفية تفوق المستويات المتفق عليها. (الفصل 11)

وعلى الرغم من المخططات الطموحة، تمّ تطوير فقط أكثر بقليل من "الاحتياجات العاجلة" للضفة الغربية التي نصت عليها اتفاقية أوسلو الثانية. وحتى اللحظة، استند التخطيط على افتراض أن تقوم السلطة الفلسطينية بتطوير جميع المصادر التي تمّ الاتفاق عليها في أوسلو وأن تحصل أيضاً على حرية الوصول إلى المياه الجوفية المشتركة. لكن النتائج الفعلية كانت أقل بكثير مما كان متوقعاً، كما

³ أبو ناصر، غين وآخرون، 2007.

لقد انخفض استخراج المياه الفلسطيني في الضفة الغربية إلى أقل من المستوى الأساسي الذي تنص عليه اتفاقية أوسلو الثانية (113 مليون متر مكعب عام 2007 مقارنة مع 118 مليون متر مكعب حسب اتفاقية أوسلو). وكان الانخفاض الرئيسي في المياه الجوفية في شمال شرق الضفة الغربية بسبب انخفاض جدول المياه الناتج عن إفراط إسرائيل في استخراج المياه وعدم صيانة الآبار أو ضعف في إعادة تأهيلها. وتقوم شركة مكبروت بالتعويض عن هذا النقص في المياه مما يزيد اعتماد الفلسطينيين على الإمدادات الإسرائيلية للمياه. (الفصل 13)

لا يتم حالياً استخدام مصادر المياه المتوفرة في الضفة الغربية بكفاءة وغالباً ما يتم هدر المصادر النادرة. وتقلل المعدلات العالية من فقدان المياه نتيجة النقل ونظم إمدادات شبكة المياه من مصادر المياه المتوفرة للاستخدام البلدي والصناعي بحوالي الثلث، كما يقتصر إعادة استخدام المياه العادمة في الزراعة على نطاق تجريبي ضيق.

معدلات الاستثمار المتدنية وضعف الإدارة في تقديم خدمات المياه في الضفة الغربية

لقد انخفضت مستويات الاستثمار - كفاءة الاستثمار - في البنية التحتية لإمدادات المياه والصرف الصحي في الضفة الغربية إلى مستويات منخفضة جداً. ويصل معدل الاستثمار في قطاع المياه حالياً في فلسطين إلى عُشر ما هو مخطط له. وهناك استثمارات رئيسة قليلة ماضية قدماً، ويتم الاستثمار في مشاريع طارئة محلية صغيرة أكثر من مشاريع البنية التحتية الكبيرة. ومن الناحية العملية، أصبحت المشاريع الطارئة هي المعيار. أما الاستثمار في معالجة المياه العادمة فقد توقف منذ عشر سنوات فقط واحدة من سبعة محطات جديدة (البيرة) تم التخطيط لها تعمل حالياً. والاستثمار في قطاع المياه غير فعال بسبب التخطيط السيء، والتأخير في التنفيذ، والمشاكل السياسية والأمنية، والتكاليف الباهظة. وكثير من الاستثمارات تبقى حبراً على ورق وعندما تتحقق فإنها تواجه عوائق إدارية متعددة لا تسمح بتنفيذ الاستثمار وينتج عنها تكاليفاً عالية. وأخيراً، الاستثمار وحده في ظل المناخ الاقتصادي والسياسي المتدهور ليس كافياً لتحسين تقديم خدمات المياه. (الفصل 14)

ونظراً للقيود الأمنية والاقتصادية السائدة، والقيود المفروضة على المؤسسات ومصادر المياه، تدهور أداء سلطات المياه كثيراً، حيث وصل معدل المياه المفقودة إلى 34 بالمائة ومعدل جمع فواتير المياه إلى 50 بالمائة. من ناحية أخرى، يشير أداء مصلحة مياه محافظة القدس، وهي سلطة إقليمية تقدم خدمات مائية إلى رام الله والبيرة والمجتمعات الواقعة على طول الحزام حول مدينة القدس الشرقية، إلى أنه في الأحوال الجيدة يمكن لمصالح المياه الفلسطينية أن تعمل بكفاءة عالية. وبالنسبة لسلطات المياه الأخرى، أدى الافتقار إلى القدرات والاستقلال المؤسسي، وندرة المياه، والبنية التحتية المنهارة، والمشاكل الأمنية، وأيضاً قاعدة المستهلكين الفقراء والمستأجرين، إلى صعوبات مالية جمة وإلى تقديم خدمات مياه سيئة للغاية. ويضع الاعتماد المتزايد على شركة مكبروت مصالح المياه تحت رحمة القرارات والتدخلات الإسرائيلية، وقد يرفع أيضاً من التكاليف والمخاطر التجارية، وفي

قلة الاستثمار في قطاع غزة

تمّ وضع خطة رئيسية للمياه والصرف الصحي في قطاع غزة لكن تمّ تنفيذ أقل من 2 بالمائة فقط من الاستثمار في هذا البرنامج. وتحتوي الخطة على إنشاء نظام متكامل لإنتاج المياه ونقلها، وتوسيع قدرات معالجة المياه العادمة بما في ذلك إقامة ثلاث محطات جيدة. لكن لم يكن بالإمكان تنفيذ هذه الخطة تحت ظروف الإغلاق الطارئ. وبحلول شهر تشرين أول/أكتوبر عام 2008، ومع تدهور الوضع السياسي والأمني، لم يتم تنفيذ سوى 2 بالمائة من برنامج الاستثمار، حتى أنه تمّ التخلي عن بعض مشاريع الإغاثة الصغيرة بسبب القيود المفروضة على استيراد المواد، كما لم يبد أي من المقاولين الدوليين استعداداً للعمل في قطاع غزة. وقد ساءت جميع الظروف في كانون أول/ديسمبر 2008 وكانون ثاني/يناير 2009 بسبب الصراع. لذلك هناك حاجة لإجراء تغيير في الوضع السياسي والأمني من أجل خلق بيئة تشجع على الدخول في استثمارات جديدة. (الفصل 16)

القسم الثالث: القيود أمام تحسين الاستثمار والإدارة

يقدم القسم الثالث من التقرير تحليلاً للقيود المتعددة المترابطة التي أدت إلى النتائج الضعيفة المذكورة في القسمين الأول والثاني.

القيود النابعة من أوصلو والاحتلال

لم تقم لجنة المياه المشتركة بدورها في توفير إطار حكم تعاوني لإدارة مصادر المياه المشتركة والاستثمار فيها. وقد تمّ تأسيس اللجنة بموجب المادة (40) من أجل تنفيذ اتفاقية أوصلو المحلية بشأن المياه، لكنها لم تكن آلية فعّالة تساعد في تيسير الاستثمار في قطاع المياه. وقد تمّ رفض نسبة كبيرة من المشاريع الفلسطينية أو تأخرت لجنة المياه المشتركة في تنفيذها. وتشير السجلات إلى وجود 106 مشروع مياه إضافة إلى 12 مشروع مياه عادمة واسع النطاق بانتظار موافقة لجنة المياه المشتركة، بعضها منذ عام 1999. ووفقاً إلى السجلات، لو تمّ تنفيذ مشاريع المياه العالقة لحصدت أرباحاً تقدر بحوالي 1,1 مليون مستفيد، ومشاريع مياه الصرف الصحي العالقة تقدر بحوالي 800,000 مستفيد. وخلال الأعوام 2001-2008 وافقت لجنة المياه المشتركة على 50 بالمائة من المشاريع بقيمة 60,4 مليون دولار أمريكي من مشاريع كثيرة بلغت قيمتها 121 مليون دولار أمريكي، و فقط ثلث المشاريع التي تمّ الموافقة عليه تمّ تنفيذها أو البدء في تنفيذها. وعلى عكس ذلك، تشير السجلات إلى موافقة لجنة المياه المشتركة على جميع المشاريع الإسرائيلية المقترحة للتطوير في الضفة الغربية إلا مشروعاً واحداً. ولا يتم تقديم المشاريع الإسرائيلية المتعلقة باستخراج المياه من طبقات المياه الجوفية الواقعة في المناطق الإسرائيلية داخل الخط الأخضر إلى لجنة المياه المشتركة. (الفصل 17)

لا تعمل لجنة المياه المشتركة كمؤسسة حكم "مشتركة" لمصادر المياه بسبب انعدام التناسق والتماثل في السلطة والقدرات والمعلومات والاهتمامات التي تمنع تطوير نهج توافقي لحل الصراعات المتعلقة بإدارة المياه. وتقوض الممارسات غير الرسمية في عملية اتخاذ القرارات والتنفيذ من قواعد

وتضع قوانين الإدارة المدنية قيوداً إضافية على التخطيط والاستثمار في المنطقة ج، حيث تتطلب إجراءات الموافقة على أي مشروع موافقة ثانية من الإدارة المدنية الإسرائيلية في حال كانت هذه المشاريع تخص الأراضي الواقعة في منطقة ج.⁴ وتشبه القوانين الرسمية التي تطبقها الإدارة المدنية عادة على التخطيط العمراني لكنها تستند إلى مخططات إقليمية قديمة، ولا يشارك الطرف الفلسطيني فيها. إضافة إلى هذا، تجعل القيود الأمنية والعسكرية التي تفرضها إسرائيل على الضفة الغربية من تطبيق القوانين مسألة صعبة للغاية، كما أنها تشكل قيداً لا يمكن للفلسطينيين تجاوزه كي يتمكنوا من تنفيذ مشاريعهم. ومنعت متطلبات الإدارة المدنية المتعلقة بجودة النفايات السائلة والتواصل مع المستوطنات جميع محطات معالجة المياه العادمة من العمل إلا واحدة. وكانت النتيجة الإجمالية إحراز تطور ضئيل جداً وفقدان التمويل للمشاريع الفلسطينية من الجهات المانحة. وقد تؤدي القيود الإضافية التي تفرضها الإدارة المدنية إلى خفض وتيرة التطوير ونوعية الخدمات التي يقدمها قطاع المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة. (الفصل 18)

لقد خُفض عمل لجنة المياه المشتركة، والقوانين التي وضعتها الإدارة المدنية، والقيود الأمنية والعسكرية المفروضة على الضفة الغربية، وضعف السلطة الفلسطينية المؤسساتية، والنقص في فعالية التمويل، من فرص تطوير مصادر المياه وتقديم الخدمات للسكان الفلسطينيين إلى أدنى من المستويات التي كانت متوقعة عند إبرام اتفاقية أوسلو.

وفي قطاع غزة، يحدّ الإغلاق من حركة البضائع والناس مما ينتج عنه أضراراً سلبية على إمدادات المياه الأساسية وخدمات الصرف الصحي. ويعيق إغلاق قطاع غزة على مصر وإسرائيل منذ شهر آب/أغسطس 2007 عمليات المياه العادية، مثل منع مصلحة مياه بلديات الساحل حفر آبار مياه، أو أن تكون قناة وضمان للجهات المانحة، أو أن تستورد الكلور لتطهير المياه والوقود لتشغيل مضخات المياه ومضخات مياه الصرف الصحي. ومنذ الهجوم العسكري على قطاع غزة في كانون أول/ديسمبر 2008 وكانون ثاني/يناير 2009، ما يزال الإغلاق يعيق استيراد الأنابيب ومواد أخرى من أجل تأهيل نظم شبكات الإمدادات بالمياه وشبكات مياه الصرف الصحي المدمرة.

القيود النابعة من ضعف المؤسسة الفلسطينية

لم يتم تنفيذ الهيكلية المؤسساتية المقترحة لقطاع المياه بشكل كامل. وينص قانون المياه على حكم قطاع المياه بما في ذلك فصل إدارة تنظيم مصادر المياه عن استخدام المصادر. مع هذا، لا تعكس الترتيبات التنظيمية الحالية هذه الرؤية، كما لم يعمل مجلس المياه الوطني كما يجب أبداً. وتعمل سلطة المياه الفلسطينية كمنظم ومنفذ، وتبقى خدمات المياه في أيادي عدة دوائر مياه بلدية ومجالس محلية مختلفة. (الفصل 19)

⁴ بموجب أوسلو، تقع المنطقة ج تحت السيطرة الإقليمية الإسرائيلية.

وبعد بداية واعدة، فقدت سلطة المياه الفلسطينية نشاطها الذي يتوجب استعادته. ولا تعمل سلطة المياه الفلسطينية حسب التوقعات، كما أنها فقدت قدرتها على العمل بسبب مشاكل في منظومة الحكم والإدارة. وأحد معايير القدرة المؤسساتية هو قدرة سلطة المياه الفلسطينية على التفاوض بفاعلية داخل لجنة المياه المشتركة. وتشمل الأولويات: (1) مراجعة وتحديث استراتيجية المياه وبرنامج الاستثمار؛ (2) إعادة إطلاق تنفيذ الاستثمارات الرئيسية؛ (3) إعادة بناء القدرة الداخلية للوظائف الرئيسية، سيما التخطيط وبناء الاستراتيجيات، وبرنامج الاستثمارات؛ (4) تقوية العلاقات والتخطيط على مستوى لامركزي مع البلديات ومجلس الخدمات المشتركة؛ (5) العمل على دمج الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية ضمن برامج التخطيط والاستثمار؛ (6) مراجعة النظام الداخلي والسياسات من أجل جذب ومكافأة الموظفين المؤهلين؛ (7) تبني نهج قائم على مزيد من المشاركة مع المساهمين والموظفين. وعند التفكير في إصلاح سلطة المياه الفلسطينية يتوجب أن نكون واقعيين في مواجهة التحديات الكبيرة. وهناك إشارات تدل على أن الإصلاح قريب جداً وأن برنامج إصلاح على وشك الظهور، لكن يبقى تحديد الأولويات والدمج من الأمور الأساسية. (الفصل 20)

يزيد الوصول المجزأ إلى مصادر المياه من صعوبة إدارة المياه، وقد يؤدي إلى عدم تكافؤ الفرص في الوصول إلى المياه. الوصول إلى مصادر المياه في الضفة الغربية عملية مجزأة وهي إلى حد كبير خارجة عن سيطرة سلطة المياه الفلسطينية، ولهذا السبب هناك عدم تكافؤ في فرص الوصول إلى مصادر المياه حيث يحصل الفرد في محافظة رام الله على 150 لتر مكعب من المياه في اليوم بينما يحصل الفرد في محافظة الخليل على 10 لتر مكعب من المياه في اليوم. على سلطة المياه الفلسطينية أن تفكر في قضايا الوصول إلى المياه تحسباً من اتفاقيات المستقبل على مصادر مياه جديدة. (الفصل 21)

خلفت المشاكل المتعددة تباطؤاً في تنفيذ نموذج إنشاء ومصالح المياه الإقليمية لتوفير المياه للمجتمعات الصغيرة ويبدو أن نموذج مجلس الخدمات المشتركة قابل للتطبيق. ويبقى القيد المؤسساتي الرئيسي في توفير المياه هو "المئات من الجهات الصغيرة التي توفر المياه". ومن أجل حل هذه المشكلة، بدأ المساهمون منذ عشر سنوات مضت العمل على وضع هيكلية لمصالح المياه الإقليمية، لكن أعاقت المشاكل والاضطرابات العديدة والتي تفاقمت بسبب القيود الأمنية من تحقيق هذه الرؤية المؤسساتية في الضفة الغربية.⁵ وفي حين يجلب نموذج المصالح المشتركة فوائد جمة، فقد حان الوقت لإجراء مراجعة مؤسساتية من أجل تحديث جدوى النموذج - خاصة في الضفة الغربية - إضافة إلى مراجعة استراتيجية مصادر المياه وبرنامج الاستثمار. وعلى مستوى البلديات والقرى الصغيرة يبدو أن مجلس الخدمات المشتركة يحقق تقدماً جيداً، وما نحتاج إليه هو آليات تربط مجالس الخدمات المشتركة بقدرات الاستثمار والتخطيط على نطاق أوسع. (الفصل 22)

القيود المتعلقة بشركاء التطوير

⁵ تم بالفعل تنفيذ هذه الرؤية في قطاع غزة حيث أقيمت مصلحة مياه بلديات الساحل.

يتوجب على سلطة المياه الفلسطينية إعادة جلب الجهات المانحة ضمن إطار عمل تشاوري استراتيجي منسق. فالجهات المانحة مساهمون رئيسيون في قطاع المياه الفلسطيني، وتؤثر حوافزهم وسلوكهم كثيراً على نتائج الاستثمار. وقد زاد الوضع السياسي من تعقيد مواقف الجهات المانحة مرات عدة، وكان هناك نوع من الإحباط بسبب عدم فعالية التطوير والحاجة المتكررة إلى العمل في إطار الطوارئ وليس على أساس استراتيجي ثابت. ويُعتقد عموماً أن التنسيق ضعيف على الرغم من بدء العمل على وضع تقرير استراتيجي حديث أعدته مجموعة عمل قطاع المياه التابع للجهات المانحة. وعلى الرغم من التحديات، ترى بعض الجهات المانحة فرصة في التقدم نحو نهج متناسق ومنظم. أمّا الحاجة الأساسية هي أن تقوم سلطة المياه الفلسطينية بتوجيه الجهات المانحة ضمن إطار عمل تشاوري استراتيجي منسق. (الفصل 23)

وتندمج المنظمات غير الحكومية تدريجياً داخل إطار عمل أكثر تنسيقاً. وفي ظل الظروف المتأزمة الدائمة، تلعب المنظمات غير الحكومية والمشاريع الصغيرة دوراً هاماً في جهود الاستثمار وفي مراقبة ظروف الحصول على خدمات المياه. ولدى المنظمات غير الحكومية ميزة سرعة الحركة – لكن قد تكون تدخلاتها صغيرة الحجم وعلى المدى القصير، كما جلب دورها المتزايد تحديات تتعلق بالتخطيط والتنسيق. ومؤخراً وضعت سلطة المياه الفلسطينية بالتعاون مع لجنة طوارئ المياه، والصرف الصحي، والنظافة (EWASH) خطة عمل. إحدى نقاط التكامل هي أنه يمكن للجنة المياه ومياه الصرف الصحي والصحة من أن تأخذ دوراً في مجال المناصرة الشفوية في هذا القطاع.

قطاع غزة

تمّ فعلياً تعليق أعمال سلطة المياه الفلسطينية – وإدارة مصادر المياه – في قطاع غزة، على الرغم من تمكن سلطة المياه الفلسطينية من إثبات وجودها القوي في القطاع. لهذا تكون الوظيفة التنظيمية لسلطة المياه الفلسطينية معلقة مما أدى إلى تزايد عدد الآبار غير المرخصة. وقد أدى الوضع السياسي إلى فصل جميع قنوات التواصل بين قطاع غزة ورام الله. (الفصل 25)

وتعتبر مصلحة بلديات مياه الساحل في قطاع غزة من أكثر المرافق الإقليمية المتقدمة التي جنت أرباحاً كثيرة، لكنها الآن معرضة للخطر بسبب الوضع الاقتصادي والسياسي وتبقي أصلاً محك اختبار. ومنذ عام 1996، استمر العمل من أجل إنشاء مصلحة بلديات مياه الساحل، وهناك مؤشرات تدل على أن هذا النموذج ناجح ويجلب فوائد كثيرة. وعلى الرغم من تردد بعض البلديات نتيجة الأزمات المتلاحقة، يرى المساهمون بأن مصلحة بلديات مياه الساحل تبقى حذرة بشكل إيجابي وتقول الإدارة بأن هناك تصميم وإرادة قوية على جعل هذا النموذج يعمل جيداً. لكن لا يمكن له العمل جيداً في هذا الوضع المتأزم، ولذلك فإنه يبقى تحت الاختبار أساساً. (الفصل 26)

القسم الرابع: استنتاج – نحو وضع جدول أعمال

لقد أمل الكثيرون بأن تجعل اتفاقية أوسلو جميع مصادر المياه المتوفرة تحت سيطرة دولة فلسطينية قابلة للحياة، وأن تحسن خدمات المياه وخدمات الصرف الصحي سوف يرفع من مستوى معيشة السكان المدنيين، خاصة الفقراء منهم، وأن تدعم المياه النمو الزراعي. لكن تحقق القليل فقط من هذه الآمال.

وتتعلق الأسباب كما تمّ تحديدها والتحدث عنها في هذا التقرير بالفشل في إدارة وتطوير مصادر المياه، وانخفاض معدلات الاستثمار، وضعف إدارة خدمات المياه.

فالمشاكل التي تكمن وراء هذا الفشل واضحة:

- ❖ منظومة حكم مشترك يفتقد إلى المساواة في السلطة والقدرات، كما أنه لا يسهّل عملية المنطقي وتطوير مصادر المياه والبنية التحتية الفلسطينية.
- ❖ بيئة استثمارية يترتب عليها تكاليف باهظة وتأخير في التنفيذ.
- ❖ قيود مفروضة على التنفيذ تجعل حتى من نقل أنبوب واحد تحدياً لوجستياً وإدارياً صعباً.
- ❖ ضعف القدرات المؤسساتية للسلطة الفلسطينية على التخطيط والتنفيذ والإدارة.
- ❖ شراكة تطويرية تتأرجح بين السياق السياسي والتحدي أمام التطوير، وغالباً ما تعلق في حالة طوارئ بدلاً من استراتيجية ثابتة.

من ناحية مبدئية، من المستحيل وجود إدارة مصادر متكاملة تحت الظروف الحالية، وقد نقصت جهود التطوير حتى أصبحت سلسلة من الاستراتيجيات للتعامل مع الفجوات التي تمنع التطوير المنطقي للمصادر وتوفير خدمات مياه عالية الجودة إلى السكان الفلسطينيين.

وهناك حاجة للعمل المشترك من أجل حلّ الممارسات الحالية غير المستدامة للمياه خاصة الإفراط في ضخ مياه الآبار الجوفية وفقدان السيطرة على تلوث المياه، وهذا – إضافة إلى قلة هطول الأمطار خلال العقود القادمة كما هو متوقع – من شأنه أن يضر بالشؤون الحياتية لأجيال المستقبل في هذا الجزء من العالم.

ومن الواضح أن حل جميع هذه المشاكل يتطلب حركة على الجبهة السياسية. كما يجب إعطاء الأولوية إلى إصلاح الطريقة التي تتعامل فيها سلطة المياه الفلسطينية والإدارة المدنية مع احتياجات التطوير لدى الفلسطينيين، حتى يتم حل جميع القضايا السياسية في الوضع النهائي. مع هذا تمتلك السلطة الوطنية هامشاً ضيقاً للتحسين وهناك حاجة إلى تحديد الأولويات، مع أخذ القدرات المؤسساتية المحدودة بعين الاعتبار. وعليه ما هي أولويات العمل التي قد تظهر على جدول الأعمال على المدى القريب؟

المجال الأول الرئيسي هو التخطيط الاستراتيجي وإعادة صياغة البرنامج الاستثماري. وقد بدأ العمل فعلاً على هذا في التقرير الذي أعدّ مؤخراً والذي يحمل عنوان "مراجعة تقييمية للعمليات والمشاريع"، إضافة إلى "تقرير المحافظات" الذي أعدته سلطة المياه الفلسطينية. ويمكن لأسس البناء هذه أن تشكل قاعدة لعملية تخطيط مشتركة تشمل جميع المساهمين بما فيهم اللاعبين اللامركزيين، والجهات المانحة، والمنظمات غير الرسمية.

المجال الثاني الرئيسي هو تنفيذ المشاريع الاستثمارية المتعلقة بإمدادات المياه ومياه الصرف الصحي، حيث يكون التركيز منصباً على المشاريع ذات الأولوية القصوى التي تجلب فوائد كبيرة إلى السكان الفلسطينيين خاصة الفقراء منهم سيما الفقراء في الريف. وسوف تعطي الأولوية إلى مصادر المياه الجديدة، وسوف يزيد تقليص نسبة المياه المفقودة من زيادة إمدادات المياه. كما تعتبر مشاريع المياه العادمة من الأولويات بسبب فوائدها الاجتماعية والبيئية الكثيرة.

المجال الثالث الرئيسي هو التركيز على الزراعة المروية التي تعتبر قطاعاً رئيسياً لإحياء الاقتصاد الفلسطيني. وعلى الرغم من المعوقات الكثيرة التي جاءت في التقرير، هناك عدة خطوات يمكن اتخاذها على المدى القريب، بما في ذلك جدول عمل نقل التكنولوجيا ووضع مخططات لتطوير إعادة استخدام المياه العادمة جنباً إلى جنب مع الاستثمار في معالجة المياه العادمة.

المجال الأخير الرئيس الذي يتوجب التركيز عليه هو الإصلاح المؤسسي من أجل إعادة هيكلة القطاع في ظل الواقع الحالي، وبناء القدرات وتجهيزها داخل المؤسسات التي عليها أن تنفذ جدول الأعمال. ولا يكمن التحدي فقط في الأعلى لدى سلطة المياه الفلسطينية بل أيضاً داخل النظام بأكمله ابتداءً من القرى المرتبطة في مجالس الخدمات المشتركة ومنها إلى الأعلى عبر المرافق الكبيرة الصغيرة المزودة للمياه.

ويمكن إحراز تقدم في هذه المجالات الأربع بينما يتم التفاوض حول قضايا المياه في دولة فلسطينية قابلة للحياة.
