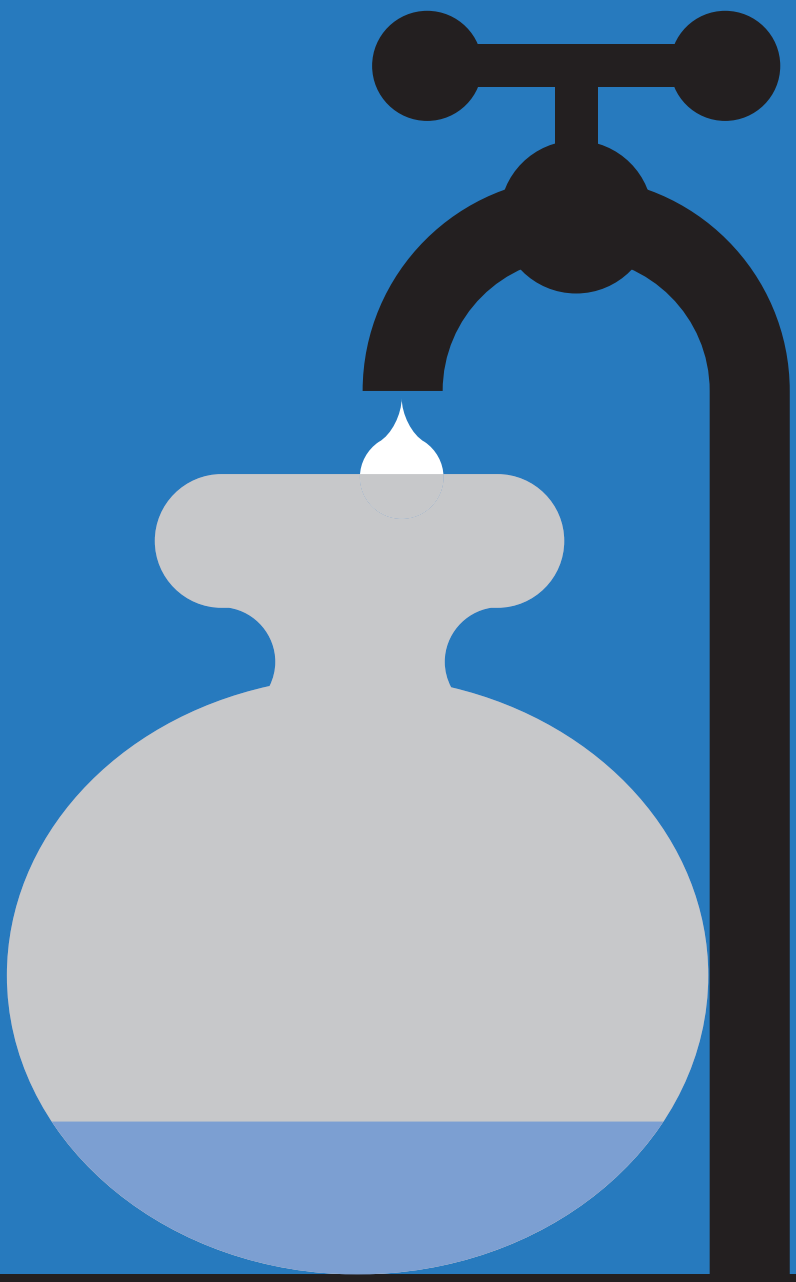


2

المياه للاستهلاك البشري

"نشعر أنه يتوجب علينا القول بأن المياه
مرتفعة السعر لا تندرج ضمن مصالح
الصحة العامة. إن تقديم المياه النقية
بوفرة وبسعر في متناول الجميع يعد
من أهم عوامل تعزيز الصحة لأي مجتمع."

مجلس الصحة بكارولينا الشمالية، 1898

الفصل 2

المياه للاستهلاك البشري

إن الجدل حول المزايا النسبية لأداء القطاعين الخاص والعام لم يكن إلا صرفًا للانتباه عن الأداء غير الملائم للجهات المزودة بالمياه في كلٍ من القطاعين الخاص والعام إزاء التغلب على مشكلة العجز المائي العالمي

حسبما أعلنت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن "حق الإنسان في المياه يكفل للجميع الحصول على مياه كافية ومأمونة وسائغة ويسهل الحصول عليها ومتاحة بسعر معقول، وذلك للاستخدام الشخصي والمنزلي".[1] وتمثل هذه الصفات الأساسية الخمس الركائز التي يستند إليها أمن المياه. كما تمثل هذه الصفات أيضًا نقاطًا مرجعية لأحد حقوق الإنسان التي تعرضت للانتهاك بصورة مستمرة وعلى نحو واسع فيما يتعلق بقطاع كبير من البشر. وبالنسبة لقرابة 1.1 بليون نسمة، تعد المياه الكافية والمأمونة والسائغة والتي يسهل الحصول عليها والمتاحة بسعر معقول بمثابة أحد الآمال المعقودة على المستقبل وإن كانت ليست واقعًا ماثلاً في الحاضر.

لا شك أن توفير سبل الحصول على مياه متاحة للجميع يعد واحدًا من أكبر التحديات الإنمائية التي تواجه المجتمع الدولي في مطلع القرن الحادي والعشرين. ويعد تقييد الحصول على المياه بمثابة عائق أمام النمو الاقتصادي، ومصدرًا لحالات مفرطة من عدم المساواة القائمة على الثروة ونوع الجنس، وكذلك أحد أبرز العقبات التي تحول دون التقدم السريع نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (انظر المساهمة الخاصة للأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان). وعلاوة على ذلك فإن التفاعل الشديد بين انعدام الأمن المائي والفقر يؤدي إلى كبح تقدم بلدان بأكملها. كما أن القضية المعنوية والأخلاقية والمعيارية لتغيير هذه الصورة هي جزء متأصل من الاعتراف بأن المياه النظيفة حق إنساني وشرط معزِّز للحصول على الحقوق الأخرى التي تم التأكيد عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي أحكام دولية أكثر رحابة. ولكن لماذا كان التقدم نحو تحقيق مبدأ توفير المياه للجميع على هذا النحو من البطء الشديد وعدم المساواة؟

على مدار العديد من السنوات، غلب على الجدل الدائر بشأن هذه القضية آراء متبادلة حول المزايا النسبية لكل من التوفير العام والخاص للمياه. وإبان تسعينيات القرن العشرين، كانت الخصخصة محل تأييد كبير كحلٍ للإخفاق في التوفير العام للمياه. وقد كانت الحجة تتمثل في أن المرافق الخاصة ستؤدي إلى تحقيق مكاسب فيما يتعلق بالكفاءة، كما ستوفِّر تدفقات جديدة من التمويل، مع ضمان قدر أكبر من المساءلة. ولكن بعد تجربة النوعين، تبين أن التوفير الخاص ليس هو الحل السحري السريع للمشكلة. ففي العديد من الحالات، لم تتحقق الميزات المتوقعة من القطاع الخاص والمتمثلة في الكفاءة والتمويل والإدارة السليمة. وفي نفس الوقت، لا يمكن تجاهل مشاكل التوفير العام في العديد من البلدان. ففي معظم الأحيان يعيب الجهات العامة المزودة بالخدمة أمور مثل عدم الكفاءة وغياب المساءلة وعدم المساواة؛ حيث تقوم تلك الجهات بتوفير المياه بسعر زهيد للفئات ذات الدخل المرتفع وتوفير خدمة رديئة المستوى للفقراء أو عدم توفيرها لهم على الإطلاق. ومن منظور الأسر الفقيرة، يبدو أن الجدل حول المزايا النسبية لأداء القطاعين الخاص والعام لم يكن إلا صرفًا للانتباه عن قضية أكثر أهمية: وهي الأداء غير الملائم للجهات المزودة بالمياه في كلٍ من القطاعين الخاص والعام إزاء التغلب على مشكلة العجز المائي العالمي.

وفي نهاية المطاف، تقع على عاتق الحكومات الوطنية مسئولية توفير السبل التي تضمن الزيادة المستمرة في الأشخاص الذين يتمتعون بالحق في الحصول على المياه وذلك من خلال إطار تشريعي وتنظيمي يتم تطبيقه على كافة الجهات المزودة بالخدمة، سواء كانت من القطاع العام أو الخاص. ومن الضروري أن يتناول هذا الإطار عقبتين تسبب الجدل حول القطاعين العام والخاص في صرف الانتباه عنهما، وقد تم تحديد هاتين العقبتين في الفصل الأول.

تتمثل العقبة الأولى في عدم المساواة. من المرجح ألا تكون الأسر الفقيرة متصلة دائمًا بمصدر مأمون للمياه، سواءً كان السبب يرجع إلى عدم القدرة على تحمل التكاليف أو إلى أن تلك الأسر تعيش خارج نطاق المنطقة التي

مساهمة خاصة

الحصول على المياه المأمونة حاجة إنسانية ضرورية وحق إنساني أساسي

إن الحصول على المياه بالنسبة للعديد من الناس أمر مسلم به: فكل ما يفعلونه هو فتح الصنبور فتتدفق المياه. أو قد يتوجهون إلى المتجر الكبير حيث يختارون من بين العشرات من العلامات التجارية للمياه المعبأة. ولكن المياه النظيفة بالنسبة لأكثر من بليون شخص آخر على سطح هذا الكوكب شيء بعيد عن متناول الأيدي. كما أن هناك حوالي 2.6 بليون شخص لا يتمتعون بسبل الحصول على مرافق الصرف الصحي المناسبة. والعواقب وخيمة؛ فهناك حوالي مليوني طفل يقضون نحبهم كل عام جراء أمراض متعلقة بالمياه غير النظيفة وسوء الصرف الصحي، وهو عدد أكبر بكثير من الذين يلقون حتفهم نتيجة للصراعات العنيفة. كما أن التلوث والإفراط في الاستهلاك وسوء إدارة المياه في مختلف أنحاء العالم من العوامل التي تؤدي إلى خفض نوعية المياه وكميتها.

ومع وضع ذلك في الاعتبار، بادرتُ في يوم المياه العالمي لعام 2004 إلى تأسيس المجلس الاستشاري المعني بالمياه والصرف الصحي. ويضم هذا المجلس الذي يتألف من 20 عضوًا مجموعة من الخبراء التقنيين وممن يتمتعون بأداء بارز مؤكد في دفع آليات الحكومة. وكان رئيس الوزراء الياباني الراحل ريوتارو هاشيموتو من ترأس ذلك المجلس بمنتهى الكفاءة والاقتدار حتى وفاته المفاجئة في يوليو من عام 2006. وعلى الرغم من هذه الخسارة الفادحة إلا أن المجلس ما زال مستمرًا في جهوده، مع العمل عن كثب مع منظومة الأمم المتحدة، والمؤسسات الدولية والإقليمية، والحكومات الوطنية، ووسائط الإعلام، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني ككل، من أجل زيادة الوعي وتعبئة الموارد وتعزيز بناء القدرات. والأمر الذي لا يخامره شك أن أزمة المياه لا يمكن معالجتها بشكل كامل إلا من خلال الشراكات التي تجمع بين الالتزام الوطني والعمل الدولي، مثلها في ذلك مثل العديد من القضايا التي تواجه عالمنا.

إن الأرقام الهائلة التي ترد في مناقشاتنا حول تحديات العصر الحالي فيما يتعلق بالمياه والصرف الصحي يجب ألا نسمح لها بصرف انتباهنا عن المحنة التي يواجهها الأشخاص العاديون. كما أن تقرير التنمية البشرية لهذا العام يعد رسالة تذكير فعالة ومناسبة من حيث التوقيت بأن الأزمة العالمية في المياه تحمل تعبيرات وجه إنساني: إنه وجه طفل مهدد بالإصابة بنوبات إسهال تهدد حياته، أو وجه فتاة صرفها أهلها من المدرسة لجلب المياه، أو وجه أم حُرمت من فرص كريمة لصقل قدراتها الكامنة من جراء المسئوليات الملقاة على عاتقها من رعاية الأقارب الذين مرضوا بسبب المياه الملوثة. وتشدد الأمم المتحدة على التزامها الراسخ بخوض هذا الصراع. فالحصول على المياه المأمونة حاجة إنسانية ضرورية وحق إنساني أساسي. كما أن المياه والصرف الصحي هما أهم محاور المساعي التي نبذلها لكي نضمن لجميع سكان العالم، وليس قلة محظوظة منهم فقط، العيش في كرامة ورخاء وسلام.

كوفي عنان
الأمين العام
الأمم المتحدة

تغطيها شبكة المرفق. كما أن هناك أيضًا علاقة عكسية بين السعر والقدرة على الدفع: فالملايين من الأشخاص الأكثر فقرًا في العالم يدفعون أكثر أسعار المياه غلاءً في العالم؛ مما يؤثر سلبًا على مستوى قدرتهم الإنتاجية ورفاهيتهم. إذا كانت المياه حقًا إنسانيًا، فلا بد أن تكون أيضًا حقًا من حقوق المواطنة المكفولة للجميع، بغض النظر عن الثروة أو القدرة على الدفع أو نوع الجنس أو الموقع الجغرافي.

أما العقبة الثانية فهي التمكين. ويمكن أن تمثل حقوق الإنسان أداة فعالة لإحداث التغيير. إلا أنه من الضروري أن يتم التأكيد عليها ليس فقط في البيانات المعيارية، وإنما في التشريع والنظم التنظيمية ونظم الإدارة السليمة التي تجعل الحكومات والجهات المزودة بالمياه مسئولة أمام جميع المواطنين بمن فيهم الفقراء. وفي أحيان كثيرة، تكون اللغة المستخدمة في الحديث عن حقوق الإنسان بمثابة ستار دخاني يتم وراءه انتهاك حقوق الفقراء من قبل المؤسسات التي تتعرض لقدر ضئيل من المساءلة أو لا تكون خاضعة لتلك المساءلة على الإطلاق.

إن إحراز تقدم متزايد نحو توفير مصدر عام للمياه ليس أمرًا مستحيلاً. إذ خطت العديد من البلدان خطوات واسعة نحو تحقيق مبدأ توفير المياه للجميع في كلٍ من المناطق الحضرية والريفية على حدٍ سواء. وعلاوة على ذلك، فإن الشراكات الابتكارية بين القطاعين العام والخاص والمجتمع كان لها الفضل في مد سبل الحصول على المياه إلى بعضٍ من أكثر المناطق المحرومة في العالم. إلا أن أوجه التقدم المحرزة في هذا الشأن كانت تتم ببطء ودون انتظام. وثمة حاجة ملحة لاعتراف المزيد من الحكومات بـ **أزمة** أمن المياه، كما أن هناك حاجة أخرى مناظرة لوضع إستراتيجيات وطنية لإنهاء هذه الأزمة.

إن مد الهياكل الأساسية للمياه وجعلها متاحة للأشخاص الذين يفتقرون إلى مياه "كافية ومأمونة وسائغة ويسهل الحصول عليها فعليًا ومتاحة بسعر معقول" يطرح أسئلة صعبة فيما يتعلق بمسألة التمويل اللازم. وعلى الرغم من أن المياه حق إنساني، إلا أنه لا بد أن يقوم أحد بدفع الاستثمارات الرأسمالية وتغطية تكاليف التشغيل؛ سواء تولى ذلك المنتفعون أو دافعو الضرائب والحكومة. بالإضافة على ذلك، فالاستثمار الرأسمالي المطلوب قائم على "مبالغ مدفوعة على دفعة واحدة"؛ مما يتطلب تمويلاً مسبقًا تعقبه فترات للسداد تصل إلى 20 عامًا أو أكثر. وفي البلدان التي يعيش فيها قطاع كبير من السكان الذين لا يتلقون الخدمات تحت خط الفقر مع محدودية الموارد المالية للحكومة، يثير ذلك قضايا تتجاوز مسألة التوفير العام أو الخاص. وينطبق نفس الأمر أيضًا على وضع نظم تنظيمية تتسم بالشفافية وتكون خاضعة للمساءلة كما تعمل على تمكين الفقراء وتضمن مساءلة الجهات المزودة بالخدمة.

ومع وجود فاصل زمني أقل من 10 سنوات حتى بلوغ عام 2015، وهو الموعد النهائي لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فإن مواجهة التحدي المتمثل في دفع عجلة التقدم في

هذا الشأن أصبحت حاجة ملحة أخرى. وعلى الرغم من أن عقدًا واحدًا من الزمان يعتبر مدة طويلة في السياسة، إلا أنه يعتبر وقتًا قصيرًا لوضع وتنفيذ الإستراتيجيات التي تمكننا من تخفيض نسبة الأشخاص الذين يفتقرون إلى سبل الحصول على المياه في العالم إلى النصف. ولا شك أن الخطر الذي يواجهنا هو أن التأخير سوف يبعد الأهداف الإنمائية للألفية عن متناول أيدينا، مما يعوق التقدم في مجالات أخرى ويوجد شكلاً من أشكال الحرمان المستمر الذي يعرقل مسيرة التقدم البشري في محاربة الفقر المدقع وعدم المساواة والتهديدات التي تُحدق بالصحة العامة (انظر المساهمة الخاصة للرئيس البرازيلي لويس إيناسيو لولا دا سيلفا).

يعنى الفصل ببعض القضايا الخاصة بالإدارة السليمة والتمويل والتي يتوجب معالجتها إذا ما أردنا حصول الجميع على مياه بوصفه حقًا إنسانيًا لهم. ويبدأ الفصل أولاً بطرح سؤال يركز على أهم أوجه انتهاك حق الإنسان في المياه: لمَ يدفع الفقراء مبالغ أكبر؟ وتكمن الإجابة على هذا السؤال في إدراك أمور من قبيل المصدر الذي يحصل منه الفقراء على المياه ونوعية هياكل السوق التي يتعاملون معها؛ كما أن هذا الإدراك سيمكننا كذلك من وضع سياسات عامة تتعامل مع هذا المثال الصارخ على عدم المساواة. ثم ينتقل الفصل بعد ذلك إلى الجدل الأوسع حول قضية إدارة المياه وإلى تناول الجهات المزودة بالخدمة. إننا نرى أن كلا من القطاع الخاص والقطاع العام يضطلعان بدور من أجل حصول الجميع على حقهم في المياه، وإن كانت المسئولية في النهاية تقع على عاتق الحكومات. أما القسم الأخير من هذا الفصل فيبين أنه ليس من الضروري أن تكون التجربة مؤشرًا على النتائج المستقبلية. فالسياسات الجيدة تؤتي بنتائج مثمرة، والتقدم السريع أمر ممكن ليس في المناطق الحضرية فحسب ولكن أيضًا في المناطق الريفية التي لا تلقى الاهتمام الواجب.

مساهمة خاصة

توفير مياه نظيفة يمكن الحصول عليها ومتاحة بسعر معقول هو حق إنساني وركيزة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

لقد كان اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية بمثابة انتصار للتعاون الدولي ولقيم التضامن الإنساني على مبدأ اللامبالاة الأخلاقية. ومع ذلك، يجب أن يكون الحكم علينا قائمًا على النتائج التي نحققها وليس على الوعود التي قطعناها على أنفسنا. ومع بقاء أقل من عقد من الزمان على بلوغنا عام 2015، يجب علينا أن نعترف بحقيقة غير مريحة: وهي أن المجتمع العالمي لا يزال بعيدًا عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

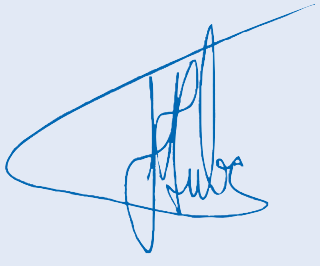
ولا شك أنه ليس أدل على ذلك من سبل الحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي. فليس هناك بيننا من يرغب في تحمل عالم يموت فيه كل عام 1.8 مليون طفل من جراء الإسهال، ويقضي كثيرون نحبهم بسبب الافتقار إلى المياه النظيفة والمرافق الصحية، عالم يُحرم فيه الأطفال من الحصول على التعليم الأساسي ويقع فيه ملايين البشر ضحية للفقر واعتلال الصحة.

لقد حاولنا في البرازيل أن نعالج مشكلة المياه والصرف الصحي كجزء من توجهنا الأكبر نحو إيجاد مجتمع أكثر عدلاً وأقل انقسامًا وأكثر إنسانية. ولقد تمكنا من إحراز تقدم في هذا الصدد. إذ بدأت ترتفع معدلات التغطية للمياه النظيفة في البلاد، كما أن سن تشريع جديد من شأنه أن يجعل المرافق التي توفر خدمة المياه خاضعة للمساءلة بصورة أكبر أمام الأشخاص الذين يتلقون تلك الخدمة. وبالنسبة للصرف الصحي، تتم حاليًا توسعة الشبكة التي تم تطويرها في البرازيل، كما زادت الاستثمارات الموجهة إلى هذا القطاع بصورة كبيرة.

إنني لا أسرد هذه النقاط كي أستشهد بالبرازيل كنموذج ليحتذي به الآخرون، كما أنني لا أزعم أننا قد استطعنا حل جميع مشكلاتنا بشكل كامل. إننا على دراية كاملة بأن الأمر يتطلب منا بذل المزيد حتى يتم توسيع نطاق الحصول على المياه والصرف الصحي من قبل الأشخاص الأكثر فقرًا، سيما في المناطق الريفية. إلا أن النقطة التي أود التركيز عليها هي أنني أرى بوصفي رئيسًا أن الهدف الإنمائي للألفية المعني بالمياه والصرف الصحي هو جزء لا يتجزأ من الإستراتيجيات الخاصة بالحد من مشكلة عدم المساواة ومعالجة الفقر وضمان توزيع فوائد النمو على قطاع أكبر من الناس. ولذلك فقد اعتمدنا الأهداف الإنمائية للألفية كنقاط مرجعية إلزامية لكافة السياسات الحكومية، بما فيها تلك المعنية بالمياه والصرف الصحي.

يركز **تقرير التنمية البشرية للعام 2006** بقوة على تكاليف العجز العالمي في المياه والصرف الصحي. وإذا أردنا الوفاء بالتزامنا نحو تحقيق الهدف الإنمائي للألفية للعام 2015 فإنه يتعين علينا سد هذا العجز بسرعة أكبر. كذلك، على الحكومات الوطنية أن تبذل المزيد في هذا الشأن. ويتعين على المجتمع الدولي بدوره أن يبذل جهدًا أكبر من خلال المساعدات ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات والشراكات. وإنني أؤيد الدعوة إلى وضع المياه والصرف الصحي في محور برنامج التنمية العالمية في إطار خطة عمل دولية لتحقيق الهدف الإنمائي للألفية. إذ سيساعد هذا الإجراء على تعبئة الموارد وتركيز الأفكار على التحدي الذي يتعين علينا جميعًا مواجهته.

إن توفير مياه نظيفة يمكن الحصول عليها ومتاحة بسعر معقول هو حق إنساني. كما أنه أيضًا أحد ركائز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. على أن دعم تلك الركائز ليس بالأمر السهل على الدوام: إذ يتطلب قيادة سياسية ويستلزم توفير الأموال. ولكننا إذا تخلفنا عن استثمار رأس المال السياسي والنقدي اليوم، فإننا سوف ندفع الثمن الباهظ المتمثل في ضياع الفرص التي تتيح تحقيق التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي غدًا.



لويس إيناسيو لولا دا سيلفا
رئيس جمهورية البرازيل الاتحادية

لمَ يدفع الفقراء أموالاً أكثر ويحصلون على مياه أقل؟

في العالم النامي يمثل الكفاح اليومي للحصول على المياه استنزافًا مستمرًا للجوانب الإنسانية والمالية والبدنية للأسر الفقيرة

لمَ يوجد قرابة 1.1 بليون شخص في العالم محرومين من الحصول على مياه نظيفة بما يكفي لتلبية احتياجاتهم الأساسية؟ ولمَ يضطر الكثيرون للجوء إلى مصادر المياه التي تشكل خطرًا على صحتهم وأحيانًا على حياتهم أيضًا؟

إن المقاييس الوطنية لندرة المياه تعد نقطة انطلاق جيدة للإجابة على هذين السؤالين. ولكن بالنسبة للأسر، لا تكون المؤشرات الوطنية لمدى توفر المياه لكل فرد ذات دلالة في أحيان كثيرة. ففي العالم النامي يمثل الكفاح اليومي للحصول على المياه استنزافًا مستمرًا للجوانب الإنسانية والمالية والبدنية للأسر الفقيرة، وذلك بغض النظر عن كون البلد أو المنطقة المحلية التي يعيشون فيها تعاني من ندرة المياه أم لا. وكما أوضح الفصل الأول، فإن من يعيشون في الأحياء الفقيرة في مدن مثل جاكرتا ومومباي ونيروبي يعانون من حالات نقص في المياه النظيفة، بينما يتوفر لدى جيرانهم في الضواحي التي تسكنها الفئات ذات الدخل المرتفع القدر الكافي من المياه ليس فقط لتلبية الاحتياجات المنزلية بل أيضًا للحفاظ على خضرة المروج العشبية وامتلاء حمامات السباحة عن آخرها.

ثمة علاقة متوازية واضحة بين انعدام الأمن المائي وانعدام الأمن الغذائي بالنسبة للأسر. وعلى الرغم من أن الجوع لا يزال يصيب نسبة كبيرة من سكان العالم، إلا أنه نادرًا ما يعزى السبب في حدوث المجاعات أو استشراء مشكلة سوء التغذية إلى غياب الغذاء عن الأسواق المحلية. وقد حدثت أسوأ المجاعات في تاريخ البشرية دون أن يكون هناك تغير ملحوظ في إمدادات الغذاء. كما أن بعض أعلى مستويات سوء التغذية في العالم تحدث اليوم في البلدان التي تتمتع بوفرة في الغذاء. وعلى سبيل المثال فإن من كل خمسة أشخاص في الهند التي لديها "اكتفاء ذاتي" في الغذاء يوجد شخص يعاني من نقص التغذية (انظر جدول المؤشرات 7). ويعاني البشر من سوء التغذية مع وجود الكميات الوافرة من الغذاء لنفس السبب الذي يحول دون حصولهم على المياه النظيفة مع وجود كميات أكثر مما يكفي من المياه حولهم: التوزيع غير العادل والفقر.[2]

يمكن أن يساعد مبدأ الاستحقاقات على تغيير الواقع المتناقض المتمثل في وجود الندرة والوفرة معًا. إذ يمكن تعريف مبدأ الاستحقاقات الذي وضعه أمارتيا سين لشرح الواقع المتناقض المتمثل في ظهور الجوع وسط الرخاء على أنه "مجموعة من السلع البديلة التي يمكن الحصول عليها من خلال استخدام القنوات الشرعية المختلفة".[3] ولا تشير هذه الاستحقاقات إلى الحقوق أو المطالب المعنوية بالمعنى المعياري، وإنما تشير إلى قدرة الناس على الحصول على سلعة أو خدمة من خلال الشراء (استحقاق التبادل) أو من خلال مطلب معترف به وواجب الإنفاذ قانونًا من جهة مزودة بالخدمة (استحقاق الخدمة).

ويقدم نهج الاستحقاقات آراء مفيدة حول مسألة انعدام الأمن المائي نظرًا لأنه يلفت الانتباه نحو هياكل السوق والقواعد المؤسسية وأنماط توفير الخدمة التي تستثني الفقراء. كما أنه يُبرز أهم هياكل السوق التي تؤدي إلى دفع الفقراء مبالغ أكبر مما يدفعه الأغنياء نظير الحصول على المياه. ويحصل الناس على المياه من خلال التبادل سواءً كان ذلك من خلال مدفوعات (إلى المرافق أو الجهات المزودة بالخدمة غير الرسمية أو هيئات المياه) أو من خلال مطالبات قانونية من الجهات المزودة بالخدمة، أو من خلال الاعتماد على النفس (مثل جلب وحمل المياه من الجداول والأنهار أو حفر الآبار). وتعتمد إمكانية تلبية الأسر لاحتياجهم الذي لا غنى عنه للمياه النظيفة من جهة على مواردهم، ومن جهة أخرى على الطريقة التي تحدد بها السياسة العامة طريقة الحصول على الهياكل الأساسية والمياه من خلال القرارات المتعلقة بالاستثمار والسياسات المختصة بالتسعير والتشريعات التي تنظّم نشاط الجهات المزودة بالخدمة.

المياه "المحسنة" والمياه "غير المحسنة" — الحد الوهمي بين النظيفة والقذرة

في معظم البلدان الغنية، لا تنطوي عبارة "الحصول على المياه" إلا على معنى واحد بسيط يفهمه الجميع. فلدى كل فرد تقريبًا صنبور في بيته متصل بشبكة يتولى صيانتها أحد المرافق. وتتحمل المرافق مسئولية صيانة الشبكة والالتزام بمعايير نوعية المياه، كما أنها مخولة لفرض سعر محدد مقابل الخدمة التي تقدمها. أما في البلدان الأكثر فقرًا في العالم، فإن عبارة "الحصول على المياه" تعني شيئاً مختلفًا أيما اختلاف.

إن اللغة المستخدمة في جمع البيانات الدولية قد لا توضِّح بدقة في بعض الأحيان الطريقة التي تحصل بها الأسر الفقيرة على المياه. كما أن الإحصاءات الدولية تميّز بين الحصول على المياه "المحسنة" و"غير المحسنة". والمياه المحسنة هي التي تتحقق فيها الأبعاد الثلاثة للأمن المائي وهي: الجودة والقرب والكمية. ولأغراض وضع التقارير الدولية، يتم تصنيف الناس على أنهم يحظون بسبل الحصول على المياه إذا كان يتوفر لهم يوميًا 20 لترًا على

الأقل من المياه النظيفة من مصدر يقع على مسافة أقل من كيلو متر واحد من منازلهم. ومن ناحية أخرى، فإن التكنولوجيا تعمل على تحديد ما إذا كان مصدر المياه يفي بالمعايير اللازمة لاعتباره محسنًا أم لا. وعلاوةً على ذلك، فإن التوصيلات الموجودة بداخل المنازل والأنابيب الرأسية والمضخات والآبار المحمية يتم تعريفها جميعًا على أنها مصادر للمياه المحسنة. أما المياه التي يتم الحصول عليها من البائعين وشاحنات المياه جنبًا إلى جنب مع المياه التي يتم جلبها من الجداول والآبار غير المحمية فهي مصادر غير محسنة.

وإذا كان الفارق بين المياه المحسنة وغير المحسنة واضحًا وملائمًا لأغراض وضع التقارير الدولية، فهو أيضًا يعد بمثابة دليل مضلل لا يوصل إلى الحقيقة على أرض الواقع. إذ أن الحد البسيط الذي يفصل بين المياه المحسنة وغير المحسنة هو في حقيقته حد وهمي في العالم الواقعي للأسر التي تعاني من انعدام الأمن المائي. وبالنسبة للملايين من الأسر الفقيرة، تجمع أنماط الاستخدام اليومي للمياه بين اللجوء لاستخدام المياه المحسنة وغير المحسنة على حدٍ سواء. وتذكر السيدات اللائي يعشن في الأحياء الفقيرة في مدينة بونا الهندية أنهن يستخدمن مياه الصنابير العامة (مصدر محسن) في الشرب، ولكنهن يذهبن إلى إحدى القنوات للاغتسال. كما كشفت الأبحاث التي أجريت في مدينة سيبو بالفلبين عن وجود خمسة أنماط لاستخدام المياه بين الأسر التي لا تتصل بشبكة المياه الرئيسية (الجدول 2-1). حيث إن الأسر الفقيرة في الأحياء الفقيرة في الحضر والقرى الريفية قد تعمد إلى الحصول على المياه من بئر محمية أو أنبوب رأسي لفترة من العام، إلا أنها تضطر بعد ذلك إلى جلب المياه من الأنهار أو الجداول أثناء موسم الجفاف. وإلى جانب ذلك فإن اختيار نوعية المياه التي تُستخدم في أي يوم يعتمد على عدد من العوامل التي تتراوح فيما بين السعر والتوفر ومفهوم الجودة.

إن نظام وضع التقارير العالمية، وإن كان يقدم لنا معلومات مفيدة، إلا أنه يتناسب بدرجة أكبر مع الإحصاءات التقليدية. لنأخذ جاكرتا مثالاً. نجد أن نظم وضع التقارير العالمية تشير إلى أن قرابة 90% من سكان الحضر في إندونيسيا يحصلون على مياه محسنة. ومع ذلك فإن الاستقصاءات التي أجريت عن الأسر توضح أن اثنين من كل ثلاثة أشخاص في جاكرتا يستخدمون مصادر متعددة للمياه بما في ذلك الآبار السطحية والعميقة (المحمية منها وغير المحمية على حدٍ سواء) والأنابيب الرأسية (التي تعد مصدرًا محسنًا) وبائعو المياه (مصدر غير محسن). وكانت أكثر ثلاثة مصادر مزدوجة ذكرها من شملتهم تلك الدراسات هي المياه الجوفية والبائعين، والمرافق والمياه الجوفية، والمرافق والبائعين.

ترى ما السبب وراء هذا التنوع في الطلب؟ لعل الإجابة تكمن في أن استخدام مصادر المياه يختلف باختلاف الوقت والموسم نظرًا للتغيرات التي تطرأ على نوعية وضغط المياه. فالضغط المنخفض وعدم انتظام إمدادات المياه في الشبكة الممتدة في شكل أنابيب يدفعان الأسر في جاكرتا إلى البحث عن مصدر احتياطي والذي غالبًا ما يكون بئرًا سطحية. ولكن في العديد من المناطق الحضرية لا يمكن استخدام المياه الجوفية في الشرب بسبب معدل الملوحة أو التلوث. ويتم استخدام المياه الجوفية فقط في التنظيف أو الاغتسال أو في خفض تكاليف المياه إلى مستويات يمكن تحملها بصورة أكبر.

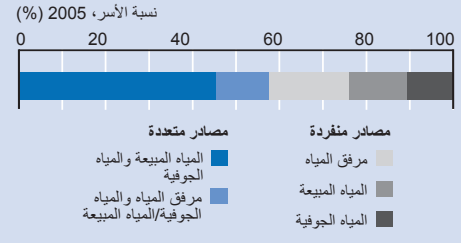
ولعل ما نخلص إليه من الأبحاث التي أجريت على مجموعة كبيرة من البلدان هو أن أنماط استخدام المياه تتسم بقدر من التعقيد والحركية أكبر بكثير من تلك الصورة

الجدول 2-1 سيبو - الفلبين: أنماط استخدام المياه بين الأسر التي لا تتصل بشبكة المياه الرئيسية

المصدر الرئيسي للمياه	نسبة السكان (٪)	الاستخدام الرئيسي	تعليقات
النوع 1 البائعون	4	جميع الأغراض (الشرب، الطهي، الاغتسال)	يعيش معظم هؤلاء المستخدمين في مناطق معزولة وليس لديهم خيار آخر
النوع 2 الآبار العامة	34	جميع الأغراض	—
النوع 3 الآبار	15	يستخدم هذا النوع حوالي نصف هذه النسبة من السكان في جميع الأغراض	يستخدم هذا النوع حوالي نصف هذه النسبة في غير أغراض الشرب ويحصلون على مياه الشرب من الجيران المتصلين بشبكة المياه
النوع 4 الأنابيب الرأسية العامة	8	يستخدم هذا النوع ثلثا هذه النسبة من السكان في جميع الأغراض	يستخدم الثلث المتبقي هذا النوع في أغراض الشرب مع استخدام مياه الآبار العامة للاغتسال وغسل الملابس. ويشتري قلة من الناس المياه من حين لآخر من الجيران المتصلين بشبكة المياه.
النوع 5 الجيران المتصلون بشبكة المياه	38	يستخدم هذا النوع حوالي نصف هذه النسبة من السكان في جميع الأغراض	يستخدم هذا النوع حوالي نصف هذه النسبة في أغراض الشرب والطهي فقط مع الاعتماد على الآبار العامة في الأغراض الأخرى.

المصدر: Verdeil 2003a.

الشكل 2-1 معظم الأسر في جاكرتا تحصل على المياه من مصادر متعددة



المصدر: Bakker وآخرون 2006.

تلعب أوجه عدم المساواة القائمة على الثروة والموقع الجغرافي دورًا محوريًا في هيكلة أسواق المياه

الساكنة التي نراها في نظم وضع التقارير العالمية. ذلك لأن الأنماط الفعلية تتكيف باستمرار لتضع في اعتبارها أمورًا مهمة من قبيل نوعية المياه والقرب والسعر والمصداقية. في بنغالور بالهند على سبيل المثال، يستخدم الصنابير العامة ما يقرب من ثلث الأسر في المنطقة التي تتلقى خدمة مجلس بنغالور لإمدادات المياه والمجاري. وهناك نسبة تصل إلى 7% من هذه الفئة لا تجد مصدرًا آخر للمياه. أما النسبة المتبقية فتستخدم مياه الصنابير العامة والمياه الجوفية فضلاً عن المياه المنقولة بالأنابيب إلى داخل المنازل. وتذكر أكثر من نصف هذه الأسر أنه لا يتسنى لها الحصول على مياه الشبكات إلا لثلاثة أيام في الأسبوع فقط في المتوسط. كما يستمر الإمداد اليومي بالمياه حوالي سبع ساعات خلال موسم الأمطار وأربع ساعات خلال موسم الجفاف.[4]

وتحت الأنماط المعقدة لاستخدام المياه في معظم المدن في العالم النامي، تلعب أوجه عدم المساواة القائمة على الثروة والموقع الجغرافي دورًا محوريًا في هيكلة أسواق المياه. وكما يوضح الفصل الأول، فإنه توجد ثمة تفاوتات كبيرة داخل البلدان فيما يتعلق بالقدرة على الوصول إلى مصادر المياه المصنفة على أنها محسنة. وعلاوة على ذلك، فإن الفقر يزيد بشكل كبير من احتمالية الاعتماد على مصادر مياه غير محسنة؛ مما يؤدي إلى تفاقم المخاطر الصحية المقترنة بالاعتماد على تلك المصادر. كما أن أكثر من 70% ممن يفتقرون إلى سبل الحصول على المياه المحسنة يعيشون بأقل من دولارين في اليوم، ويعيش نصفهم تقريبًا على أقل من دولار واحد في اليوم. ويمثل الدخل في العديد من البلدان مؤشرًا قويًا لإمكانية الحصول على المياه المحسنة وكذلك لنوعية التكنولوجيا المستخدمة في جلب المياه.

الحصول على المياه من مصادر متعددة

عادةً ما يحصل الناس في العالم المتقدم على المياه من جهة واحدة مزودة بالخدمة. أما في معظم البلدان النامية، فيتم الحصول على المياه من مجموعة متشابكة من الجهات المزودة بالخدمة. فالشبكة الرئيسية، والتي يتولى تشغيلها في العادة مرفق واحد على مستوى المدينة، تعمل إلى جانب مجموعة كبيرة من الجهات المزودة بالخدمة التي يكون العديد منها وسطاء بين المرفق والأسر المختلفة. لذلك يقتضي التفكير في طريقة الحصول على المياه البدء بالنظر إلى هذا المزيج من الوسائل المختلفة للتزويد بالخدمة.

تصرّح الحكومات لمرافق المياه توفير المياه من خلال شبكة المضخات والأنابيب التي تشكل جهاز توفير المياه الرسمي بالمدينة. وعادةً ما تتمثل السوق الرئيسية لهذه المرافق في المستخدمين في الأسر الذين امتدت الأنابيب إلى البيوت التي يقطنوها وكذلك المؤسسات التجارية التي يعملون بها. إلا أن معدلات التوصيل تتفاوت بدرجة كبيرة؛ وتتركز الأغلبية العظمى من عمليات التوصيل في المناطق التي تقطنها الأسر ذات الدخل المرتفع. ففي مدن مثل دار السلام بتنزانيا وأوجادوجو ببوركينا فاسو، تبلغ نسبة الأسر المتصلة بمرافق المياه أقل من 30%.

بالنسبة للعديد من الأسر الفقيرة، لا تتمثل نقطة الاتصال بشبكة المرفق في صنبور خاص بالأسرة وإنما في أنبوب رأسي. وبما أن معظم مستخدمي الأنابيب الرأسية من الأسر منخفضة الدخل، فإن هذا المصدر يعد بمثابة مصدر الحياة الذي يوفر المياه للأسر الفقيرة في الحضر عبر مدن العالم النامي. وتذكر حوالي 30% من الأسر في نواكشوط بموريتانيا و49% منها في باماكو بمالي أنها تقوم بجلب المياه من الأنابيب الرأسية. أما في داكار بالسنغال فإن الأنابيب الرأسية تخدم نصف السكان الذين يفتقرون إلى مصدر خاص للمياه المنقولة بالأنابيب.[5] وبالمثل في أوجادوجو، يغطي التزويد بخدمة المرفق ما يقدر بـ 80% من الأسر، لا يتوفر لثلثيها سوى الأنابيب الرأسية.

ثمة أنماط مشابهة بدأت في الظهور في مناطق أخرى. فعندما يكون بمقدور الفقراء في جنوب آسيا الحصول على المياه التي تجري في الأنابيب، فإن ذلك يعني على الأرجح وجود صنبور عام أو أنبوب رأسي أكثر مما يعني مياهًا منقولة بالأنابيب إلى داخل المنازل. وإذا ضربنا مثالاً بمدينة بنغالور الهندية، فسنجد أن الخدمة التي يوفرها مجلس إمدادات المياه والمجاري تصل إلى حوالي 80% من السكان، تتوفر لحوالي 73% منهم صنابير خاصة. وعلى الرغم من ذلك، فإن الأسر الأكثر فقرًا تستخدم الصنابير العامة بانتظام. أما بالنسبة للأسر الأكثر ثراءً فإن هذه النسبة تنخفض إلى 3%.[6] وفي كاتماندو بنيبال، تصل الخدمة التي يوفرها مرفق المياه البلدي إلى نحو ثلاثة أرباع السكان، إلا أن نصف السكان الفقراء يعتمدون على الصنابير العامة.[7]

ويمكن استغلال الأنابيب الرأسية كمنافذ لبيع مياه المرافق مرة أخرى. كما يمكن إدارة هذه المنافذ من قبل اللجان المنوطة بإدارة شئون الحي أو بواسطة غيرها من المنظمات المحلية أو من قبل أفراد بموجب عقود يتم إبرامها مع إحدى الجهات البلدية المزودة بالخدمة. ومع ذلك فإن الأنابيب الرأسية في أغلب الأحوال لا تمثل سوى جزء صغير من مشكلة إعادة البيع. وفي العديد من المدن لا تصل تلك الأنابيب إلى جميع المناطق، مع معاناة الأماكن المحيطة بالحضر والأحياء الفقيرة والمناطق النائية من نقص الخدمة كثيرًا. وحتى في المناطق التي تصل إليها، تكون الإمدادات أحيانًا غير كافية وغير منتظمة، مع تخصيص كميات محدودة في المواسم الجافة. يمثل بائعو المياه رابطًا مهمًا بين الأسر الفقيرة وشبكة المرافق. ويعمل بعضهم من الأكشاك، حيث يقومون بإعادة المياه التي حصلوا عليها من أصحاب الشاحنات الذين تتوفر لهم

سبل الحصول على المياه المنقولة بالأنابيب أو الأنابيب الرأسية الخاصة بمرفق المياه. ففي أكرا عاصمة غانا وفي جواياكويل بإكوادور، تتحرك كل صباح مجموعة كبيرة من أساطيل الشاحنات التي تحمل صهاريج المياه نحو المستوطنات التي تقطنها الأسر منخفضة الدخل، حيث يتم بيع المياه لتلك الأسر وللوسطاء. بينما يعمد بائعون آخرون إلى توصيل المياه باستخدام الدراجات أو العربات التي تجرها الحمير إلى المناطق التي لا تتصل بشبكة المرفق. وعلى الرغم من صعوبة التوصل إلى أرقام دقيقة، إلا أن التقديرات تشير إلى أن 10% - 30% من الأسر منخفضة الدخل في مدن أفريقيا جنوب الصحراء تلجأ إلى شراء المياه من الجيران وأكشاك المياه.[8]

وبإيجاز، نجد أن الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية التي لديها إمكانية محدودة أو ليست لديها إمكانية على الإطلاق للوصول إلى الشبكة الرسمية تعمد إلى الحصول على المياه من مصادر متعددة. وإلى جانب الأنهار والجداول، تشتمل هذه المصادر على مجموعة من البائعين مثل أصحاب شاحنات المياه ومشغلي الأنابيب الرأسية الخاصة ومشغلي أكشاك المياه والوكلاء الذين يقومون بتوصيل المياه. وفيما يستمر الجدل الدائر حول التزويد العام أو الخاص بالمياه، تسلك تلك الأسر الفقيرة حياتها الفعلية في أسواق خاصة للمياه تُستغل لأغراض تجارية؛ وهي أسواق توفر مياهًا (ذات نوعية رديئة في أغلب الأحيان) بأسعار مرتفعة للغاية.

تسلق سلم الأسعار في الأحياء الفقيرة في الحضر

لا شك أن تجار المياه يزيدون من الرقعة التي تغطيها شبكة المياه المنقولة بالأنابيب. إذ أن قيامهم بجلب المياه إلى الناس يمثل خدمة لها العديد من الفوائد المهمة للأسر، ولكنهم بالطبع يقومون بذلك بمقابل مادي. كما أن هذا السعر يرتفع حسب بُعد المسافة عن المرفق، ويتحدد ذلك عن طريق عدد الوسطاء بين الشبكة والمستهلك النهائي.

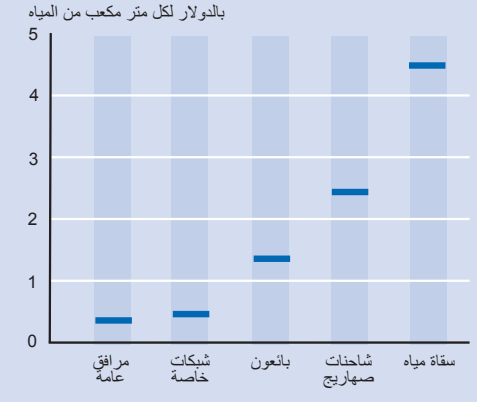
مما سبق يتضح لنا أن الحصول على إمدادات منتظمة من المياه المنقولة بالأنابيب إلى داخل المنازل هو النوع الأمثل من التزويد بالخدمة لصالح تحقيق التنمية البشرية. توضح التجارب التي شملت بلدانًا مختلفة أن الأسر التي تحصل على المياه من خلال صنبور بالمنزل (أو على بعد مسافة لا تزيد عن 100 متر) تستهلك في العادة 50 لترًا من المياه في اليوم، وترتفع إلى 100 لتر أو أكثر بين الأسر التي لديها أكثر من صنبور واحد.[9] كما أظهرت الأبحاث التي أجريت على مستوى الأسر في المناطق الحضرية في كينيا وتنزانيا وأوغندا أن العائلات التي تحصل على مياه منقولة بالأنابيب في البيوت تستهلك في المتوسط ثلاثة أضعاف كمية المياه التي تستهلكها العائلات التي لا تتوفر لديها المياه المنقولة بالأنابيب.[10] أما الدراسة التي أجريت على شرق أفريقيا فقد أظهرت أن الأسر التي لا تتوفر لديها مياه منقولة بالأنابيب تستهلك 6 لترات فقط لكل فرد لأغراض الاغتسال، بالمقارنة بـ 16 لترًا للأسر التي تحصل على مياه منقولة بالأنابيب. ومن نافلة القول أن توفر المياه في البيوت يغني أيضًا عن الحاجة لخروج النساء والفتيات الصغيرات لجلب المياه.

تجدر الإشارة إلى أن التوصيلات المنزلية بالمرافق تنطوي أيضًا على مزايا مالية. من حيث سعر الوحدة، مياه المرافق هي أقل الخيارات المتاحة تكلفة بدرجة كبيرة. ونظرًا لوفورات الحجم، فبمجرد إقامة الشبكة تنخفض التكلفة الحدية بدرجة كبيرة لتوصيل كل وحدة إضافية من المياه. وتعتبر الإعانات آلية مهمة أخرى لتقليل السعر. وتكون المرافق في العادة هي المنفذ المؤدي للحصول على مجموعة كبيرة من الإعانات المباشرة وغير المباشرة والتي تجعل سعر المياه أقل بكثير من سعر التكلفة.

كلما قل عدد الوسطاء في عملية إدخال المياه إلى المنازل، انخفض السعر (انظر الشكل 2-2). وكثيرًا ما يعمل بائعو المياه كحلقة وصل بين المرفق والأسر غير المتصلة به. وفي بعض الحالات، يتم شراء المياه من المرفق وبيعها للأسر. ومن الأمثلة على ذلك مشغلو الأنابيب الرأسية الخاصة. وفي حالات أخرى يتم شراء المياه من المرفق وبيعها للوسطاء الذين يقومون بدورهم ببيعها للأسر. ففي أكرا على سبيل المثال، تقوم شركات صهاريج المياه الخاصة بشراء مياه المرفق وبيعها لمجموعة كبيرة من الوسطاء الذين يقومون بتوصيل المياه إلى الأحياء الفقيرة.

ومع مرور المياه في هذه السلسلة التسويقية، يرتفع السعر بدرجة كبيرة. فالمياه التي يتم الحصول عليها من البائعين وأصحاب العربات تكون في الغالب أكثر تكلفة بمقدار 10-20 ضعفًا من المياه التي يوفرها المرفق (انظر الجدول 2-2). وإذا نظرنا مثلاً إلى بارانكيلا بكولومبيا نجد أن متوسط

الشكل 2-2 المرافق العامة توفر المياه بأرخص الأسعار



ملاحظة: بالاستناد إلى مراجعة منشورة للبيانات من 47 بلدًا و93 موقعًا.

المصدر: Kariuki and Schwartz 2005.

تسلك الأسر الفقيرة حياتها الفعلية في أسواق خاصة للمياه تُستغل لأغراض تجارية وتعمل خارج نطاق المرفق؛ وهي أسواق توفر مياهًا (ذات نوعية رديئة في أغلب الأحيان) بأسعار مرتفعة للغاية

الجدول 2-2 الجهات المستقلة المزودة بالمياه: تؤدي دورًا مهمًا في مدن أمريكا اللاتينية لكنه دور مكلف

المدينة	نسبة الأسر التي تخدمها الجهات المستقلة المزودة بالخدمة (%)	متوسط السعر (بالدولار/للمتر المكعب)		نوع الجهة المزودة بالخدمة
		الجهات المستقلة المزودة بالخدمة	المرفق	
كوردوبا بالأرجنتين	20–15	2.50–1.25	0.54	الشبكة
أسنسيون بباراغواي	30	0.40–0.30	0.40	شبكة صغيرة
بارانكيلا بكولومبيا	25–20	6.40–5.50	0.55	أصحاب الشاحنات
غواتيمالا سيتي	32<	4.50–2.70	0.42	أصحاب الشاحنات
ليما ببيرو	30–26	2.4	0.28	أصحاب الشاحنات

المصدر: Solo 2003.

سعر المياه 0.55 دولار للمتر المكعب من المرفق و 5.50 دولارات من أصحاب الشاحنات. ولا يختلف الوضع في الأحياء الفقيرة في أكرا ونيروبي؛ حيث يتكلف لتر المياه التي يتم شراؤها من البائعين في العادة 8 أضعاف من سعر اللتر من المياه المنقولة بالأنابيب إلى الأسر عن طريق المرافق.

يتم أحيانًا تفسير التفاوتات الكبيرة في الأسعار على أنها دليل على التربح، إلا أن هذا تفسير خاطئ. ففي بعض الحالات يكون بمقدور الشركات الكبيرة التي تعمل في نقل المياه بالشاحنات أو مشغلي الأكشاك تحقيق أرباح ضخمة. ومع ذلك فإن الأسباب الرئيسية وراء تضخم أسعار المياه منذ خروجها من المرفق حتى وصولها إلى الأسر الفقيرة ترتبط بأسباب أكثر هيكلية. فالأسعار التي تتم بها إعادة بيع المياه ترتفع مع بُعد المسافة نظرًا لارتفاع تكاليف النقل للأحياء الفقيرة غير الرسمية والمناطق المحيطة بالحضر التي تبعد عن مراكز إعادة البيع أو تقع في أماكن يصعب الوصول إليها. كما ترتفع أيضًا تلك الأسعار بزيادة عدد مرات النقل بين الوسطاء، والذين يضيف كل منهم هامش الربح الخاص به إلى السعر.

أما مستخدمو الأنابيب الرأسية فليسوا بمنأى عن دوامة زيادة الأسعار. فعلى الرغم من أن الغالبية العظمى من الأنابيب الرأسية تستخدمها الأسر الفقيرة الأقل قدرة على الدفع، إلا أن الأسعار تكون في العادة أضعاف السعر الذي تدفعه الأسر الأخرى مقابل المياه المنقولة بالأنابيب إلى داخل منازلهم. وحسبما كشفت عنه إحدى الدراسات، كان مستخدمو إحدى الأنابيب الرأسية في داكار يدفعون ثلاثة أضعاف ونصف معدل التعريفة الاجتماعية التي يتم تطبيقها على العائلات منخفضة الدخل المتصلة بشبكة المياه.[11] وليس هذا الوضع قاصرًا على داكار وحدها. فهناك أدلة من بلدان أخرى من بينها بنن وكينيا ومالي وأوغندا تؤكد أن من يشترون مياه الأنابيب الرأسية يتكبدون في العادة نفس الأسعار التي يدفعها من يستهلكون المياه بكميات كبيرة. وتبلغ هذه الأسعار ضعف الأسعار المفروضة على الاستخدام الأساسي المنزلي للمياه في بنن، وثلاثة أضعافها في مالي، وخمسة أضعافها في كوت ديفوار وموريتانيا.[12]

وقد كان القلق الذي اعترى الكثيرين بشأن تحول المياه إلى سلعة هو مصدر رد فعل قوي ضد الخصخصة وبدرجة أكبر ضد استغلال مرافق المياه لأغراض تجارية. ولا شك أن هذا القلق له تبريراته من زاوية ما؛ فبوصفها مصدرًا للحياة، يجب ألا يُنظر إلى المياه على أنها سلعة. كما يجب ألا يتم الاتجار بها في أسواق تحكمها نفس المبادئ التي تحكم مثلاً أسواق السيارات الفاخرة أو لعب الأطفال. ولكن تبقى الحقيقة القاسية المتمثلة في أن الملايين من أكثر الناس فقرًا وضعفًا في العالم يتعاملون بالفعل مع أسواق تنظر إلى المياه على أنها سلعة تُباع وتُشترى، مما يزيد بالتالي عبء الأسعار على عاتقهم.

السبب وراء أهمية التعريفات

تحدّد التعريفات المفروضة على المياه طريقة حصول الأسر الفقيرة عليها. وتنظم أغلب الحكومات التعريفات لتحقيق مجموعة من الأهداف تتعلق بالمساواة والكفاءة. إذ يتمثل الغرض من هذه التعريفات في إمداد الأسر بالمياه بسعر معقول مع تحقيق عائدات تغطي بعض أو جميع تكاليف توصيل الخدمة. ولكن المشكلة في كثير من الحالات هي أن هياكل التعريفات والتي من المفترض أن تؤدي إلى قدر أكبر من المساواة يكون لها التأثير المعاكس.

ثمة تباينات مهمة بين البلدان في نوع التعريفة (انظر الشكل 2-3). ففي بعض الحالات كما هو متبع في دكا ببنغلاديش، يتم تطبيق **تعريفة موحدة** على جميع المستخدمين مهما كانت كمية المياه المستهلكة. كما أن هذه الهياكل، والتي من الواضح أنها لا تشجع مطلقًا على ترشيد استهلاك المياه، يتم تطبيقها على نحو واسع في الأماكن التي لا تتسم فيها المرافق بالقدرة الكافية على رصد معدلات الاستهلاك من خلال أجهزة القياس. والنموذج الأكثر شيوعًا هو نظام **التعريفة المدرجة** والذي يرتفع فيه السعر على أساس طبقات تختلف باختلاف كمية المياه المستهلكة. ويمكن أن يختلف كل من عدد الطبقات ومقدار الزيادة في السعر بين فئات التعريفة.

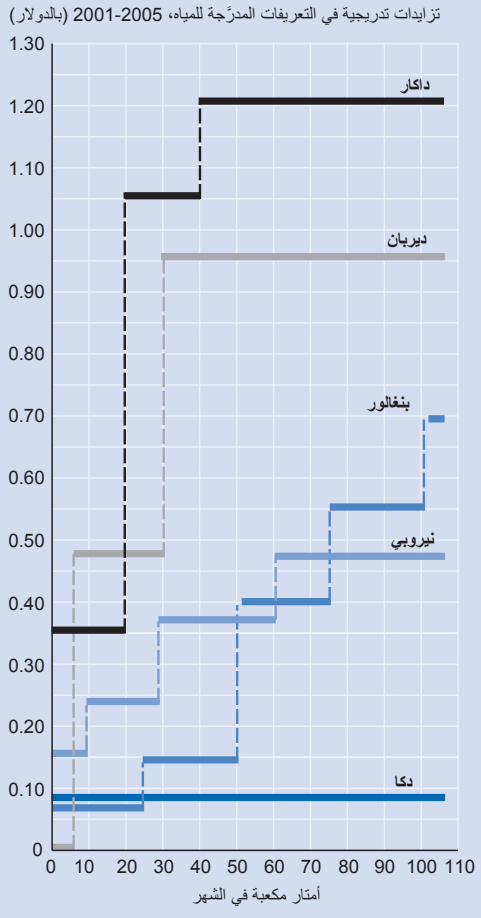
يتمثل الهدف من التعريفات المدرجة التصاعدية في تحقيق العديد من أهداف السياسة العامة. وقد تساعد التعريفة المنخفضة أو الصفرية التي يتم تطبيقها على الفئة الأولى على تحسين القدرة على تحمل الإنفاق. ففي ديربان بجنوب أفريقيا على سبيل المثال، يتم توفير 25 لترًا من المياه يوميًا دون مقابل [13] — وهو ما يُعرف بالتعريفة الحيوية أو التعريفة الاجتماعية، مع زيادة كبيرة في حالة الصعود فوق هذا المستوى. ويعد ذلك جزءًا مهمًا من الإطار التشريعي للعمل بمقتضى الحق في المياه والذي تمت مناقشته في الفصل الأول. فالهدف من الطبقات الأعلى هو تمكين المرافق من رفع الكفاءة عن طريق محاربة الإفراط في الاستخدام وجمع عائدات بحيث تتم تغطية التكاليف. وبالتالي يمكن من خلال التعريفات المدرجة موازاة العائدات بتكاليف التزويد بالخدمة مما يساهم في استدامة هذا النموذج المالي، وفي نفس الوقت الإمداد بالمياه اللازمة للاحتياجات الأساسية بسعر أقل من سعر التشغيل والصيانة.

ثمة عدد محدود من البلدان التي تتبع سياسة جنوب أفريقيا في توفير كمية من المياه المجانية، وفي المقابل ثمة العديد من البلدان التي تفرض تعريفة منخفضة على كمية المياه التي يتم استهلاكها مبدئيًا. ويختلف قدر التعريفة الأساسية ومقدار الزيادة بين الفئات باختلاف البلدان. إذ يكون مقدار هذه الزيادة كبيرًا في بلدان مثل بوركينا فاسو والسنغال، بينما في بنغالور بالهند لا يتم تطبيق سوى زيادة محدودة في السعر حتى مستوى عالٍ من الاستهلاك.

وقد يؤدي رفع التعريفات المدرجة إلى زيادة القدرة على الحصول على المياه وتحقيق المساواة في هذا الشأن بشرط توافر الظروف الصحيحة. إلا أن النتائج تعتمد على مجموعة من العوامل. ففي العديد من المرافق، يتم تحديد قيم للتعريفات بحيث تكون أدنى بكثير من المستويات المطلوبة لتغطية التكاليف الإجمالية للتشغيل والصيانة. وفي حقيقة الأمر، يكون ذلك بمثابة إعانة لجميع الأسر التي لديها توصيلات الصنابير الخاصة. ولكن على الجانب الآخر من جدول المتبقيات، تنعكس الفجوة بين العائدات والتكاليف على أمور من قبيل نقل الملكية من الحكومة، أو ارتفاع مستوى الدين، أو خفض الإنفاق على الصيانة، أو جميع ما سبق.

ويعتمد كون إعانات المرافق تصاعدية من عدمه على نوع اشتراك الأسر المتصلة بهذه المرافق. فكلما قلت حصة الأسر الفقيرة الموصلة كانت الإعانة أقل تصاعدية. ويعتبر توفير طبقة اجتماعية تشملها الإعانة بمثابة إستراتيجية فعالة للوصول إلى الأسر منخفضة الدخل فقط إذا كانت متصلة بالمرفق. كما أن الإعانات المتبادلة التي يتم استقطاعها من الأسر ذات الاستهلاك المرتفع (والدخل المرتفع) ومنحها للأسر ذات الاستهلاك المنخفض (الدخل المنخفض) تكون فعالة فقط إذا كان هناك عدد كافٍ من المستهلكين يستخدمون الفئات الأعلى. ولكن تبقى الخطورة المتمثلة في

الشكل 2-3 أسعار المياه من المرافق ترتفع في العادة بتزايد الكمية



المصدر: ADB 2004; Vircoulon 2003; WSP–AF 2005c.

أن الأسعار المفرطة في الارتفاع قد تدفع المستهلكين إلى البحث عن مصادر بديلة للتزود بالخدمة.

قد تؤدي التعريفات المدرجة كذلك إلى ظهور عيوب هيكلية بالنسبة للفقراء. والسبب في ذلك أن مشغلي الجهات الخاصة المزودة بالمياه والوسطاء الذين يقومون بإمداد الأسر التي ليست لديها توصيلات خاصة يقومون في العادة بشراء المياه بكميات كبيرة والتي تصل إلى أكثر الطبقات ارتفاعًا في السعر. وبالتالي فإن مشغلي الأنابيب الرأسية وبائعي المياه وأصحاب الشاحنات يقومون بإعادة بيع أكثر المياه تكلفة بعد أن اشتروها من المرافق. وبالمثل، عندما تشترك مجموعة من الأسر الفقيرة معًا في توصيلة مزودة بجهاز قياس؛ وهي طريقة شائعة في العديد من البلدان، يؤدي مستوى الاستهلاك الإجمالي لهذه الأسر إلى الدفع بها في الطبقات الأعلى سعرًا.

وإذا كانت أسواق المياه غير الرسمية بهذه الدرجة من عدم الإنصاف للفقراء، فلمَ لا يتم تحويل الطلب من

ولعل قطاع المياه يتميز بوجود مصلحة مشتركة من قبل الفقراء والموسرين على حدٍ سواء في الاستثمارات التي يتم ضخها لتوسيع نطاق الشبكة ورفع الكفاءة لضمان انتظام الإمداد

الوسطاء إلى الجهات المزودة بالشبكة الرسمية؟ ولكننا إذا نظرنا إلى رسوم التوصيل فقد نتمكن من معرفة جزء واحد من الإجابة على هذا السؤال. وهذه الرسوم تتفاوت بدرجة كبيرة، ولكنها تبلغ في المتوسط نحو 41 دولارًا في جنوب آسيا و128 دولارًا في أمريكا اللاتينية. أما في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء مثل بنن، وكينيا وأوغندا، فتتجاوز رسوم التوصيل 100 دولار.[14] وترتفع هذه الرسوم بوجه عام كلما بعدت المسافة عن الشبكة. وبالنسبة للأسر الفقيرة التي لا يمكنها التعامل مع أسواق الائتمان، فإن هذا الحد من التكاليف يمثل عائقًا لا يمكن تجاوزه. وربما يتضح الأمر أكثر عندما نذكر أن متوسط تكلفة التوصيل بالنسبة للعائلات التي تنتمي إلى نسبة الـ 20% التي هي الأكثر فقرًا من السكان تتراوح ما بين مجموع الدخل لثلاثة أشهر في مانيلا وستة أشهر في كينيا وأكثر من عام في أوغندا.

كثيرًا ما تتم إضافة حواجز قانونية إلى الحواجز المالية مما يزيد الأمر سوءًا. فالعديد من المرافق لا تقوم بإمداد المياه إلا للأسر التي لديها صكوك ملكية رسمية، وذلك كي تضمن العائدات على استثماراتها لتوسيع الشبكة. هذا في الوقت الذي يعيش فيه أكثر من بليون شخص في مناطق غير مرخصة رسميًا منها مناطق حضرية ومناطق محيطة بالحضر في البلدان النامية. ومع توقع حدوث نمو سكاني بنسبة 80% - 90% في المناطق الحضرية في البلدان النامية، فلن يكون هناك مفر من تقييد توصيل الخدمة وزيادة حدة هذا التقييد بمرور الوقت. فإذا نظرنا إلى أبيدجان بكوت ديفوار، والتي تعد أكثر المدن رخاءً في غرب أفريقيا، فسنجد أنها تحتوي على أكثر من 80 منطقة سكنية غير مرخصة. كما أن حوالي ربع سكان أوجادوجو ببوركينا فاسو يقيمون في مناطق غير مرخصة مما يجعلهم غير مؤهلين لتلقي خدمات المياه الأساسية.[15]

المربع 2-1 عبء التاريخ: لم تُصمم العديد من الشبكات بحيث تصل للفقراء

إذا كان الموروث التاريخي لا يحدّد الحالة الراهنة للهياكل الأساسية للمياه والصرف الصحي في البلدان النامية، فهو ينطوي على تأثير كبير. ففي أوروبا وأمريكا الشمالية، كان الهدف السياسي هو إحراز التقدم السريع نحو توفير سبل الحصول الشامل على المياه. وقد كان هذا الهدف بمثابة الدافع لعجلة التمويل والتكنولوجيا. والحال ليست كذلك في العديد من البلدان النامية.

فإذا نظرنا إلى لاجوس بنيجيريا، فسنجد أنه في مطلع القرن العشرين اتجهت النخبة الأوروبية من رجال الأعمال والساسة في المدينة نحو الاستثمار في هياكل أساسية للمياه والصرف الصحي في الحضر. إلا أن ذلك تركز في المناطق المحصورة الغنية دون غيرها. وسرعان ما اختفت الجهود التي ظهرت في البداية لمد الهياكل الأساسية للمناطق الأكثر فقرًا، وذلك نظرًا للتكاليف المتزايدة ولصالح إستراتيجية التمييز. وقد شملت أنماط مشابهة من الدمج والاستثناء العديد من المدن بدءًا من بوبيلا وانتهاءً بجاكرتا والجزائر. وقد مني هذا النموذج الإنمائي بالفشل في توفير سبل الحصول الشامل على المياه من أجل تحقيق المنفعة العامة، بل على العكس كان سببًا في بث روح التمييز وإيجاد ملاذ للنخبة ينعمون فيه بأمن المياه.

أما بالنسبة للتمويل فقد اتبع نموذجًا مشابهًا. ففي أمريكا اللاتينية قامت النخبة بتمويل الاستثمارات الموجهة إلى المياه والصرف الصحي من خلال الضرائب، مع فرض تعريفات بقيمة أقل من تكاليف التشغيل. وقد وصف أحد الكتاب هذا النظام بأنه كان "نظامًا يعاني من أوجه قصور هيكلية، ويؤدي عمله وفقًا للتدخلات أو القروض أو الإعانات المخصصة أو المجزأة أو الطارئة من جهات الإقراض الوطنية أو الحكومية أو الدولية. ومنذ البداية، تطلبت التكلفة الباهظة لأعمال الهندسة الحضرية مستويات مرتفعة من التمويل (الخارجي في العادة)، بينما طالبت القوى السياسية والاقتصادية بأسعار منخفضة للمياه".

المصدر: Gandy 2006; Bakker and others 2006; Swyngedouw 2006: Chikhr Saïdi 2001.

بينما يجذب التحضر أعدادًا متزايدة من سكان الريف نحو المستوطنات غير الرسمية، نجد أن عدم الاعتراف بحقوق الإقامة قد يمثل عائقًا يزداد خطورةً باستمرار أمام تحقيق الهدف الإنمائي للألفية فيما يتعلق بالمياه. وقد ظهر أثر هذه المشكلة بالفعل في المعدلات المتناقصة للتغطية الحضرية بالنسبة لبعض المدن (انظر الفصل الأول).

ولكن وراء هذه العوائق الظاهرة تختفي المزيد من القيود الأكثر أهمية. فبالمقارنة مع البلدان الغنية، نجد أن شبكة المياه الرسمية في العديد من البلدان النامية تمتد إلى نطاق محدود. وذلك لأن شبكات المياه والمجاري في هذه البلدان لم يتم إنشاؤها بغرض الوصول إلى الأحياء الأكثر فقرًا في المدن أو توفير الحصول الشامل على المياه (انظر المربع 2-1)، وإنما تم تصميمها بالأحرى لتلبية احتياجات نخبة المجتمع.

وعلاوةً على ذلك، فإن الجهود الرامية إلى الانسلاخ عن نموذج المناطق المحصورة الذي خلفته الفترة الاستعمارية قد حققت نجاحًا بدرجات متفاوتة. ولكن كانت هناك بعض المشاكل المتكررة، فقد علقت العديد من المرافق في دوامة القصور في التمويل والصيانة والتوسعات على حدٍ سواء. ومع انخفاض إيرادات التعريفات بدرجة كبيرة عن المستوى اللازم لصيانة الشبكة، لا تتوفر الأموال اللازمة لتمويل التوسعات للوصول بالمعدل المطلوب إلى الأسر التي لا تتلقى الخدمة. كما أن العديد من البلدان النامية تواجه شكلاً أكثر تعقيدًا من المعضلة التي واجهتها البلدان الغنية منذ أكثر من قرن مضى: وهي كيفية مد سبل الحصول على المياه إلى الأسر الفقيرة دون رفع التعريفات إلى مستويات محظورة. وعلى طرف النقيض من البلدان الغنية أثناء المرحلة الحرجة من نموها، تفتقر معظم البلدان النامية إلى الموارد المالية التي من شأنها حل هذه المعضلة من خلال التمويل العام، حتى وإن كانت لدى تلك البلدان الإرادة السياسية لتحقيق ذلك.

وبينما ركز القسم السابق على المشاكل الخاصة بالأسر الفقيرة، إلا أن هذه الأسر ليست هي الفئة المتضررة الوحيدة. ففي العديد من البلدان النامية، قد يكون بمقدور الأسر المتصلة بالمرافق الحصول على مياه رخيصة من الناحية النظرية، إلا أنها تواجه مشاكل مستعصية في انتظام إمدادات المياه. لذا فقد دفعت حالات نقص المياه أعدادًا متزايدة من الأسر متوسطة الدخل إلى اللجوء إلى أسواق المياه غير الرسمية وإلى الاعتماد على التزود الذاتي بالمياه. ولعل قطاع المياه، أكثر من غيره من القطاعات، يتميز بوجود مصلحة مشتركة من قبل الفقراء والموسرين على حدٍ سواء في الاستثمارات التي يتم ضخها لتوسيع نطاق الشبكة ورفع الكفاءة لضمان انتظام الإمداد.

الفقراء في الريف — فئة تأتي دائمًا في النهاية

كما هو الحال في المناطق الحضرية، فإن المياه المأمونة والتي يسهل الحصول عليها والمتاحة بسعر معقول

في المناطق الريفية توفّر مجموعة كبيرة من الفوائد المتعلقة بالصحة والتعليم وسبل المعيشة. وعلى ما يبدو فإن المكاسب المتعلقة بالمساواة بين الجنسين تتجلى بصورة أكبر في المناطق الريفية؛ حيث إن النساء والفتيات الصغيرات تقضين أوقاتًا طويلة في جلب المياه سيما في موسم الجفاف. أما الاستثمارات الموجهة إلى توفير المياه في الريف فتكاد تكون أفضل المكاسب التي تتعلق بالتنمية البشرية وتحسين معيشة الفقراء. وعلى الرغم من ذلك فإن معدلات التغطية تقل كثيرًا في المناطق الريفية في معظم البلدان النامية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد: لمَ كانت ثمة صعوبة بالغة في إزالة التفرقة بين الريف والحضر والتي تم التعرض لها في الفصل الأول؟

لا تعد التكلفة المالية بمثابة العقبة الأكثر وضوحًا. إذ أن تكلفة توفير المياه النظيفة لكل فرد تكون في أعلى معدلاتها في المناطق الحضرية وفي المناطق الريفية التي تتصف بندرة السكان، ولكن في المتوسط تقل تكاليف توسيع نطاق التغطية في المناطق الريفية عنها في المناطق الحضرية التي تتصف بكثافة سكانية عالية. وثمة ثلاث خصائص مميزة لتوفير المياه في المناطق الريفية من شأنها أن تعلّل انخفاض نطاق التغطية:

- **الندرة في بعض الأماكن**. قلما تمثل ندرة المياه مشكلة على الصعيد الوطني، إلا أن الفقراء في الريف غالبًا ما يعيشون في مناطق جافة عرضة للنقص الموسمي في المياه. ففي شمال كينيا أو منطقة الساحل أو المناطق المعرضة للجفاف في جوجرات بالهند، تتعرض الآبار للجفاف لفترات طويلة. وفي المناطق شبه القاحلة في غرب نيجيريا، تزيد مدة جلب المياه من أربع إلى سبع ساعات في موسم الجفاف. ومن ثم فإن ضيق الوقت يشكل أحد العواقب المترتبة على الندرة الموسمية للمياه (انظر المربع 2-2).
- **المجتمعات والجهات المزودة بالخدمة**. في معظم المناطق الريفية تتولى المجتمعات عملية توفير شبكات المياه وصيانتها وتوسيعها. وبطبيعة الحال يتطلب هذا الأمر مستويات عالية من التعبئة المجتمعية، وعلى الأخص في المناطق القاحلة أو شبه القاحلة. وكثيرًا ما تكون الهيئات الحكومية المحلية، وليست الجهات البلدية الكبيرة المزودة بالخدمة، هي المسئولة عن الآبار والمضخات اليدوية. ولا شك أن المساءلة المفروضة على هذه الهيئات وقوة رابطات مستخدمي المياه بالمجتمع تؤثران على نطاق التغطية.
- **السياسة والفقر**. وعلاوةً على المسائل الفنية والتمويلية، تحمل المجتمعات الريفية عبئًا مزدوجًا يتمثل في ارتفاع نسبة الفقر وضعف التأثير السياسي. حيث إن سكان الريف الذين يكونون مبعثرين بصورة كبيرة في مناطق سكنهم، لا سيما في المناطق الحدية لا يتمتعون بالتأثير الكافي على الخيارات المؤسسية التي تشكل القرارات وتحدّد الأولويات فيما يتعلق بمسألة تخصيص الموارد.

المربع 2-2 المياه ونوع الجنس وضيق الوقت

لعل واحدة من أعظم مردودات تحسين الحصول على المياه هي توفير الوقت بالنسبة للنساء والفتيات وزيادة الخيارات المتاحة لديهم. ويعد جلب المياه شكلاً من أشكال تقسيم العمل على أساس الجنس والذي يرسّخ مبدأ عدم المساواة داخل الأسر ويزيد من ضيق الوقت ويعوق توقعات التنمية البشرية لقطاع كبير من سكان العالم.

تحظى الأعراف الاجتماعية والثقافية بتأثير بالغ على تقسيم العمل داخل الأسر. ففي البلدان النامية يعد الاعتناء بالأطفال، ورعاية المرضى والمسنين، وإعداد الطعام، وجلب المياه والحطب، بمثابة مهام تتولاها النساء في الغالب. غير أن الأعراف في هذه الحالة تتمثل في عدد غير متكافئ من ساعات العمل: حيث تشير الاستقصاءات المتعلقة بالوقت والتي أجريت في بنن ومدغشقر وموريشيوس وجنوب أفريقيا إلى أن الاختلافات في ساعات العمل تتراوح بين 5 و7 ساعات أسبوعيًا.

يعد جلب المياه أحد أوجه عدم المساواة بين الجنسين. ففي المناطق الريفية في بنن تقضي الفتيات اللائي تتراوح أعمارهن بين 6 و14 عامًا حوالي ساعة يوميًا في جلب المياه في مقابل 25 دقيقة فقط بالنسبة لإخوتهن الذكور. وفي ملاوي يوجد تفاوت كبير في مقدار الوقت المخصص لجلب المياه حسب العوامل الموسمية، إلا أن ما تستغرقه النساء من وقت في أداء هذه المهمة يزيد دائمًا بمقدار أربع أو خمس ساعات عن الوقت الذي يستغرقه الرجال.

ترى لمَ يؤثر هذا الأمر في التنمية البشرية؟ من المعروف أن الوقت من أهم مقومات تنمية القدرات. كما أن متطلبات الوقت المفرطة للقيام بالأعمال الضرورية تؤدي إلى الإرهاق وتقلل من الوقت المخصص للراحة ورعاية الأطفال وكذلك تحد من الخيارات المتاحة؛ أي أن ذلك يعمل على تقليص حجم الحريات الأساسية التي تتمتع بها المرأة. ويؤدي ذلك أيضًا إلى الحيرة بين خيارات عويصة محكوم عليها بالفشل. فهل ترعى المرأة طفلها المريض أم تقضي ساعتين في جلب المياه؟ وهل يجدر إبعاد الفتيات عن المدرسة لجلب المياه وإفساح الوقت للأمهات لزرع المحاصيل أو إدرار الدخل للأسرة؟ أم هل يجدر إرسالهن إلى المدرسة لاكتساب المهارات والقدرات التي تجنبهن الفقر؟

يعد ضيق الوقت أيضًا أحد أسباب فقر الدخل. إذ أنه يقلل الوقت المتاح للمشاركة في إدرار الدخل، ويحد من مجال استفادة النساء من فرص السوق، كما يعوق القدرة على تنمية القدرات والمهارات، مما يؤدي بدوره إلى خفض العائدات الاقتصادية المستقبلية.

تعاني النساء من عبء ثقيل فيما يتعلق بالوقت في جلب المياه وبخاصة في المناطق الريفية (عدد الدقائق في اليوم)

	بنين 1998		غانا 1999/1998		غينيا 2003/2002		مدغشقر 2001	
	النساء	الرجال	النساء	الرجال	النساء	الرجال	النساء	الرجال
على مستوى الحضر	16	6	33	31	10	3	16	10
على مستوى الريف	62	16	44	34	28	6	32	8
على المستوى الوطني	45	12	41	33	23	5	27	9

المصدر: Wodon and Blackden 2006.

إن إتاحة سبل الحصول على المياه المأمونة بصورة أكثر سهولة يعمل على توفير الوقت للنساء ويفتح أمامهن مزيدًا من الفرص لإدرار الدخل

إن معظم الأسر الريفية الفقيرة تحصل على احتياجاتها من المياه من مجموعة متنوعة من المصادر. ومن أبرزها المصادر غير المحسنة من قبيل البحيرات والجداول والأنهار. أما الآبار المحمية في القرى فتعد مصادر المياه المحسنة الأكثر شيوعًا. ولقد ركزت الجهود الرامية إلى توسيع نطاق التغطية على الآبار والمضخات وبصورة أكبر من المناطق الحضرية، يعتمد النجاح في المناطق الريفية على مدى استعداد وقدرة المجتمعات على المساهمة بالعمالة والتمويل في عملية الصيانة، وكذلك على مدى استجابة الجهات المزودة بالخدمة للمطالب التي تدعو إلى توفير التكنولوجيا المناسبة.

ومثلما هو الحال في المناطق الحضرية، يمكن أن تفضي البيانات المتعلقة باستخدام التكنولوجيات المتقدمة إلى المبالغة في تقدير نطاق التغطية الحقيقي بشكل كبير. وقد أدى عدم توفر الصيانة الكافية للهياكل الأساسية وعدم وجود القدر الملائم من التدريب على أعمال الإصلاح وعدم كفاية الموارد المالية للتشغيل إلى تآكل شبكات الإمداد بالمياه في المناطق الريفية بالعديد من البلدان. وعلى سبيل المثال، أظهر استقصاء تم إجراؤه في إثيوبيا أن 29% من المضخات اليدوية و33% من الآبار المزودة بمعدات آلية في المناطق الريفية كانت متعطلة عن العمل من جراء مشاكل في الصيانة.[16] وفي رواندا يتطلب الأمر إجراء إصلاحات عاجلة لنحو ثلث الهياكل الأساسية للمياه في المناطق الريفية. وبعيدًا عن العوامل الميكانيكية، كان السبب الرئيسي وراء هذا التدهور في المناطق الريفية يرجع إلى الإخفاق في دمج المجتمعات الريفية، وبخاصة النساء، في عملية اختيار التكنولوجيات المحسنة وتوظيفها والتعامل معها.

إذا كانت المياه المأمونة نادرة في أغلب الأحيان في المناطق الريفية، فلا شك أن المياه المأمونة المجانية تعد بمثابة سلعة أكثر ندرة. وعلاوةً على ذلك فإن استعمال مراكز توزيع المياه بالقرية والحصول على خدمات لجان المياه يتطلب المساهمة بالعمل (مثل حفر الآبار) والمال لتغطية تكاليف الصيانة والتكاليف الرأسمالية المتعلقة بالمضخات ومواد بناء الآبار. وعادةً ما تقوم لجنة المياه بالقرية بجمع الأموال لبناء بئر وشراء مضخة يدوية. ويتوقف الحق في جلب المياه على دفع رسم عضوية مبدئي بالإضافة إلى رسم شهري لتغطية نفقات التشغيل والصيانة.

لا شك أن الآثار الإنسانية والاقتصادية لعدم كفاية التغطية في المناطق الريفية هي آثار كبيرة، مما يعكس أهمية المياه للتنمية البشرية. وليس أدل على ذلك من الفوائد الصحية التي تتأتى من تحسين نطاق التغطية ومن بينها انخفاض حالات الإصابة بالإسهال وبأمراض أخرى. ففي ولاية كيرالا الهندية أظهرت الأبحاث التي أجريت عقب تنفيذ سبعة مشاريع للمياه في الريف أن معدل الإصابة بالأمراض المنقولة بالمياه قد انخفض بمقدار النصف في السنوات الخمس التي تلت حفر الآبار العميقة، دون تغير معدل الإصابة في المناطق الأخرى خارج نطاق المشاريع.[17] كما أورد نفس الاستقصاء أيضًا انخفاض معدل إنفاق الأسر على المياه التي يتم شراؤها من البائعين. وقد كانت نصف العائلات التي شملها البرنامج تنفق في المتوسط 12% من دخلها الذي يندرج تحت فئة الدخل الفقير لشراء المياه من البائعين. ولكن بعد تنفيذ البرنامج، انخفض هذا المتوسط إلى 4% لتوفير موارد مالية إضافية للإنفاق في مجالات أخرى.

وبالإضافة إلى المكاسب المالية المباشرة، فإن إتاحة سبل الحصول على المياه المأمونة بصورة أكثر سهولة يعمل على توفير الوقت للنساء ويفتح أمامهن مزيدًا من الفرص لإدرار الدخل. ففي سري لانكا ذكرت الأسر الريفية التي شملها أحد البرامج الممولة من قبل المانحين أنها استطاعت توفير 30 ساعة في الشهر؛ وهو ما يعادل ثلاثة أيام عمل في قرية نموذجية.[18]

إدارة الشبكة لتحقيق الكفاءة والمساواة

تعتبر شبكات المياه من بين أثمن المقومات في أي بلد من البلدان. ويصاحب الطريقة التي تتم بها إدارة وتشغيل تلك الأصول تأثير كبير على التنمية البشرية، وعلى الأخص في البلدان التي تواجه تحديات خطيرة في قضية أمن المياه. وفي العديد من البلدان الأكثر فقرًا في العالم، لا تصل شبكات المرافق إلا إلى نسبة بسيطة من السكان الذين يعانون من الفقر المدقع. ويؤدي القصور المزمن في التمويل وقلة الكفاءة ومحدودية القاعدة الرأسمالية المخصصة لتوسيع الشبكة إلى نتيجة محتمة وهي بقاء شبكة المياه كمنطقة محصورة.

في السنوات الأخيرة، كانت الموازنة بين مشاركة القطاعين العام والخاص في المياه مثار جدل محموم. إذ يرى البعض

أن زيادة مشاركة القطاع الخاص تعد بمثابة وسيلة تلقائية للحصول على خدمات أكثر وأفضل مقابل كل دولار يتم دفعه، بالإضافة إلى ما يضمنه القطاع الخاص من زيادة قدر المساءلة والشفافية. في حين يعتقد آخرون أن المياه سلعة عامة ضرورية وأن الحق الإنساني في المياه يتناقض بصورة جوهرية مع مبادئ السوق.

تشير الأدلة إلى نتائج أكثر واقعية. لا تعد مشاركة القطاع الخاص بمثابة الخط الواضح الذي يفصل النجاح عن الفشل في مسألة توفير المياه. كما أنها لا تمثل ضمانًا لكفاءة السوق. ولا شك أن توفير المياه من خلال شبكة هو احتكار طبيعي يقلل من فرص المكاسب المتعلقة بالكفاءة من خلال المنافسة ويجعل التنظيم الفعال الذي يضمن الحفاظ على مصالح المستهلكين أمرًا لا سبيل إلى اجتنابه. إن الدور الرئيسي للتنظيم في هذا الإطار يتمثل في خلق ضغوط تنافسية وتحديد الأسعار ومعايير نوعية المياه، مما يؤدي إلى تحقيق أهداف الاستثمار والصيانة وضمان انتقال الفوائد المترتبة على مكاسب الكفاءة إلى المستهلكين. وفي ظل الظروف المؤسسية الملائمة، يصبح بمقدور القطاع الخاص تقديم التكنولوجيات والمهارات والموارد لتعزيز سبل الحصول على المياه. إلا أن إيجاد مثل هذه الظروف من خلال مؤسسات تنظيمية فعالة هو أمر معقد يتجاوز سن القوانين واعتماد نماذج ناجحة من بلدان أخرى.

لذا يجب النظر في القرارات المتعلقة بالدمج بين القطاعين العام والخاص كل حالة على حدة وذلك حسب القيم والظروف المحلية. ولعل التحدي الذي يواجه جميع الجهات المزودة بالخدمة، سواءً كانت عامة أو خاصة، هو توسيع نطاق الحصول على المياه والتغلب على مشكلة الأسعار التي تتضرر منها الأسر الفقيرة.

الجهات العامة المزودة بالخدمة — الحل لمشكلة التوفير والتمويل

بدأ الجدل الذي نشهده حاليًا حول مسألة توفير المياه منذ فترة طويلة. ففي مطلع القرن التاسع عشر في أوروبا والولايات المتحدة، كانت الشركات الخاصة هي أكبر الجهات المزودة بالمياه. وكان هناك قبول واسع للرأي القائل بأن الدولة يجب أن تبقى خارج مسألة توفير الخدمة حفاظًا على انخفاض معدلات الضرائب. ولكن بحلول نهاية القرن، تم إحلال الجهات البلدية المزودة بالخدمة محل الجهات الخاصة أو تم إخضاع الأخيرة للوائح صارمة.[19] وقد رأى الكثيرون أن المياه أهم بالنسبة للصحة العامة والازدهار الوطني والتقدم البشري من أن تُترك للشركات التي يقتصر هدفها بالأحرى على تحقيق أعلى الأرباح وليس على رفع العائدات الاجتماعية إلى أفضل مستوى.

وفي الآونة الأخيرة أصبح الدور الذي تلعبه كل من الجهات العامة والخاصة المزودة بالخدمة بمثابة مصدر لجدل محموم على الساحة العامة، ولكن هذا الجدل لم يلقِ بصيصًا من الضوء بشكل كافٍ. وبالنسبة لبعض الأوجه، كانت حدة الجدل تنحو به عن الواقع. فبينما ازداد عدد الأشخاص الذين يتلقون خدمة شركات المياه الخاصة من قرابة 51 مليونًا في عام 1990 إلى حوالي 300 مليون في عام 2002، ما زالت شركات المياه العامة تحتفظ لنفسها بنسبة تتجاوز 70% من إجمالي الاستثمارات عالميًا، كما أن أقل من 3% من سكان البلدان النامية يحصلون على خدمات المياه أو الصرف الصحي من الشركات التابعة للقطاع الخاص بشكل كلي أو جزئي.[20] وفي البرازيل، تخدم الشركات العامة 25 من مجموع 27 عاصمة ولاية، في حين تخدم العاصمتين المتبقيتين شركات مخصخصة جزئيًا.[21]

ومن الواضح أن ضعف الجهات العامة المزودة بالخدمة في العديد من البلدان يعد جزءًا من المشكلة في مسألة توفير المياه. على أن مصادر هذا الضعف تتباين، مع وجود أسباب تتكرر كثيرًا من قبيل سوء الإدارة وتهالك الهياكل الأساسية من جراء عدم كفاية الاستثمارات. ولهياكل الإدارة دور محوري. فالعديد من المرافق العامة تعتمد نموذج تقديم الخدمة من المستوى الأعلى إلى المستوى الأسفل؛ وهو نموذج لا يتسم بالشفافية أو الاستجابة لاحتياجات المستخدمين. كما أن أي قدر من المساءلة لهذه المرافق يكون أمام سماسرة السلطة السياسية وليس أمام المجتمعات التي تخدمها (أو تهملها). وتجمع طرق التشغيل في كثير من الحالات بين عدم المساواة وعدم الكفاءة. حيث لا يمكن حساب كمية كبيرة من المياه التي توفرها المرافق العامة، إما لتسربها من الأنابيب التي لم تتم صيانتها أو لقصور في نظم إعداد الفواتير.

وتؤدي العائدات المنخفضة بدورها إلى حلقة مفرغة من تدهور الأصول وفقدان المياه وانخفاض تحصيل العائدات وقلة الاستثمارات إلى جانب المزيد من التدهور في الهياكل الأساسية. وفي مدن مثل دلهي ودكا[22] ومكسيكو سيتي[23]، يتسرب حوالي 40% من المياه التي يتم ضخها في الشبكة عبر الأنابيب المتآكلة أو يتم بيعها بطرق غير مشروعة. ولا شك أن فقدان المياه يعني فقدان العائدات اللازمة لصيانة الشبكة أو توسيع نطاقها. ومع ذلك فإن أيًا من هذه المشكلات لا ينحصر في القطاع العام دون سواه. فعلى سبيل المثال، قامت الجهات التنظيمية في المملكة المتحدة بفرض غرامات بصورة متكررة على المرافق الخاصة لعجزها عن خفض معدلات تسرب المياه. ومن ناحية أخرى، لا يعد نقص الاستثمارات مصدرًا لعدم الكفاءة في البلدان الفقيرة وحدها. حيث تشير الوكالة الأمريكية لحماية البيئة إلى أنه ستكون هناك حاجة لتوفير ما يقرب من 68 بليون دولار خلال

لعل التحدي الذي يواجه جميع الجهات المزودة بالخدمة، سواءً كانت عامة أو خاصة، هو توسيع نطاق الحصول على المياه والتغلب على مشكلة الأسعار التي تتضرر منها الأسر الفقيرة

العقدين القادمين لا لشيء إلا لترميم وصيانة أصول مرافق المياه الموجودة في كبرى المدن الأمريكية.[24]

يعد التسعير الذي يحدده المرفق جزءًا مهمًا في مشكلة التمويل التي تعاني منها العديد من البلدان النامية. حيث يتم في العادة وضع تعريفات بحيث تغطي جزءًا صغيرًا فقط من تكاليف التشغيل. وفي دراسة أجريت على مرافق المياه الآسيوية في نهاية التسعينيات من القرن العشرين، وُجد أن إيرادات التشغيل بالنسبة لـ 35 من مجموع 49 جهة مزودة بالخدمة لم تستطع الوفاء بمتطلبات التشغيل والصيانة.[25] ولا شك أن التعرض للتدهور أمر لا مفر منه، ما لم تكن هناك استثمارات عامة لسد هذه الفجوة. ومن الحلول الفعالة في هذا الصدد زيادة نسبة استرداد التكاليف من الأسر القادرة على السداد مما سيؤدي إلى تعبئة العائدات لتمويل عمليات الصيانة وما يقترن بها من مكاسب للكفاءة، مع إدرار الأموال اللازمة لدعم متطلبات الأسر غير القادرة على السداد. ولكن ما يحدث في معظم الأحيان أن المرافق العامة تكون مهتمة بتوفير مياه بسعر زهيد للموسرين أكثر من اهتمامها بتوفير مياه بسعر معقول للمعوزين.

لا يمكن النظر إلى مرافق المياه بمعزلٍ عن العوامل الأخرى. فمدى كفاءة الجهات العامة المزودة بالخدمة في تحقيق معايير الكفاءة والمساواة والمساءلة هو أمر مرهون بالثقافة السياسية الأشمل لتوفير الخدمة، وكذلك بالسياسات الأعم المتعلقة بالاستثمارات العامة. وفي معظم البلدان الغنية، ينبع الاستثمار الرأسمالي للهياكل الأساسية في المياه من الاستثمار العام وحده أو من الاستثمار الخاص الذي تدعمه ضمانات من الحكومة. أما في العديد من البلدان النامية فترجع أوجه عدم الكفاءة في قطاعات المياه جزئيًا إلى النقص المزمن في تمويل الشبكات على مدار فترة طويلة من الزمن. ومع ذلك فإن الإقرار بإخفاقات بعض المرافق العامة لا يعني بالضرورة أنه لا بد من الحصول على إمداد القطاع الخاص لكي يتحقق النجاح. فبعض المرافق العامة في البلدان النامية يحقق أو يفوق أحيانًا معايير التشغيل المعمول بها في أفضل الشركات الخاصة أداءً. ومن الأمثلة على ذلك المرافق العامة في سنغافورة والتي تفقد من المياه كميات أقل مما تفقده المرافق الخاصة في المملكة المتحدة. كما أن إصلاح المرافق في بورتو أليغري بالبرازيل قد ارتفع بمستوى الكفاءة والمساءلة الديمقراطية (المربع 2-3). فقد تمكنت إدارة المياه بالمدينة والتي تمتلكها البلدية من أن تضمن للأسر الحصول الشامل على مياه مأمونة ومتاحة بسعر معقول، كما تم تحسين معدلات تحصيل العائدات بدرجة كبيرة وخفض نسبة فقدان المياه. وعلاوةً على ذلك، فإن توفر الشفافية والاستقلال السياسي والمالي قد أسهم بشكل بالغ في نجاح تلك التجربة.

كما توضح تجربة بورتو أليغري، يمكن أن يؤدي إصلاح المرافق إلى تحسين الأداء دون تغيير في الملكية. وليس هذا مثالاً معزولاً؛ ففي سري لانكا، برز المجلس الوطني لإمدادات المياه والصرف كإحدى الجهات المزودة بالخدمة ذات الكفاءة عقب إجراء عدد من الإصلاحات في الإدارة مما أفضى إلى تحسين التنسيق بين الوكالات

المربع 2-3 نجاح الخدمات العامة أمر ممكن — كما توضّح تجربة إدارة المياه والمجاري في بورتو أليغري

تمكنت بورتو أليغري عاصمة ولاية ريو جراند دو سول بالبرازيل، والتي يبلغ عدد سكانها 1.4 مليون نسمة، من تحقيق أقل معدلات وفيات للرضع في البلاد (14 حالة وفاة فقط لكل 1,000 حالة ولادة في البلاد والتي يبلغ فيها المتوسط الوطني 65 حالة)، كما تمكنت أيضًا من إنجاز دليل للتنمية البشرية يضاهي مثيله في البلدان الغنية. وقد لعبت الإدارة البلدية الفعالة في الإمداد بالمياه والصرف الصحي دورًا كبيرًا في قصة النجاح التي بين أيدينا.

استطاعت الجهات البلدية المزودة بالمياه تحقيق الحصول الشامل على المياه. كما بلغت أسعار المياه 30 دولار لكل لتر؛ وهو من أقل معدلات الأسعار في البلاد. وفي الوقت ذاته، ارتفعت نسبة معالجة المياه المستعملة من 2% عام 1990 إلى نحو 30% في الوقت الراهن، وتم وضع هدف للوصول بهذه النسبة إلى 77% خلال خمس سنوات. كما أن مؤشرات الكفاءة تضاهي مثيلتها لدى الشركات الخاصة الأفضل أداءً في العالم. وعلاوةً على ذلك، فإن نسبة الموظفين المعنيين بالتوصيلات التي يتم تزويد الأسر بها، وهو أحد مؤشرات الكفاءة شائعة الاستخدام، قد بلغت 1,000:3. بينما تعادل هذه النسبة 20 في دلهي و5 بالنسبة للشركات الخاصة في مانيلا.

ويجدر التعرف على ظروف التشغيل في الإدارة البلدية للمياه والمجاري (DMAE) والمملوكة بالكامل لبلدية بورتو أليغري؛ حيث إن سر النجاح يعزى إليها بشكل كبير:

- كيان قانوني منفصل — تتمتع باستقلال تشغيلي ومالي.
- تحديد مصادر الدخل — لا تتلقى أية إعانات وتعتمد على ذاتها من الناحية المالية.
- استقلال مالي — بمقدورها الاقتراض بغرض الاستثمار دون الحصول على دعم من البلدية.

تجمع صلاحية التشغيل بين القواعد الاجتماعية والأهداف التجارية على حدٍ سواء. ويطبّق المرفق سياسة عدم توزيع الإيرادات، حيث يتم استثمار جميع الأرباح في النظام. ومع ذلك تبقى أسعار المياه منخفضة نظرًا للإعفاء الضريبي الذي يحظى به المرفق. كما أن المرفق مطالب باستثمار ربع الإيرادات السنوية على الأقل في الهياكل الأساسية للمياه.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام: كيف تمكنت بورتو أليغري من تحقيق التوفير الشامل للمياه بالرغم من ارتفاع تركيزات الفقر بين المستهلكين؟ وتتمثل الإجابة في أن الأسعار منخفضة في المتوسط، من ناحية، وأنه يتم تطبيق تعريفة اجتماعية أقل من نصف التعريفة الأساسية على كلٍ من الأسر منخفضة الدخل ومؤسسات الرعاية الاجتماعية وقاطني مشاريع الإسكان التابعة للولاية والبلدية من المتضررين. ويجمع هيكل إدارة المرفق بين الرقابة التنظيمية ومستوى عالٍ من المشاركة العامة. حيث يتم تعيين المدير العام من قبل رئيس البلدية، ولكن مع وجود مجلس للمناقشة يتألف من مهندسين وفريق طبي وأخصائيين في شئون البيئة وممثلين عن مجموعة كبيرة من منظمات المجتمع المدني. ويتمتع هذا المجلس بسلطة الرقابة الإدارية والبت في كافة القرارات الرئيسية.

تمثل عملية تخصيص الميزانية القائمة على المشاركة في بورتو أليغري شكلاً من أشكال الديمقراطية المباشرة حيث يتم عقد 44 اجتماعًا عامًا كل عام في 16 منطقة بالمدينة. ويقوم المشاركون بالتصويت على أولوياتهم وسماع آراء ومقترحات المديرين في ستة مجالات رئيسية أحدها المياه. وكإجراء استهلالي، يتم وضع لوحات إعلانات في الأماكن العامة تعرض معدل الإنفاق الحقيقي مقابل معدل الإنفاق المخطط إلى جانب خطة الاستثمار التي تلي العملية. ولا شك أن هذا التدقيق العام في ميزانية البلدية بالإضافة إلى الأولوية التي تتمتع بها مسألة المياه يؤديان إلى إيجاد حافز قوي لتقديم خدمة عالية الجودة.

المصدر: Viero 2003; Maltz 2005.

ودعم الأداء المالي.[26] وعلى الرغم من أنه أحيانًا ما تُوصف مرافق المياه في الهند بأنها تفتقر جميعها إلى الكفاءة، إلا أن مرفق المياه في حيدر أباد استطاع زيادة نطاق التغطية وتحسين الأداء في تحصيل العائدات والإصلاح وتوفير الخدمة.[27] وفي العديد من البلدان، ثمة تباينات كبيرة في مدى توفر عنصر الكفاءة داخل القطاع العام. ففي كولومبيا على سبيل المثال، تحقّق المرافق التي تخدم بوغوتا وميدلين معايير عالية من الكفاءة، في حين تعمل الشركات البلدية العامة التي تخدم المدن الواقعة على الساحل الكاريبي بأقل مستوى من الكفاءة.

إذن، ما أهم المتطلبات اللازمة لإصلاح المرافق؟ بينما تتفاوت الظروف، تعمل معظم المرافق العامة الناجحة عادةً في بيئة للسياسة العامة تتوفر فيها أربعة شروط رئيسية:

- تحديد مصادر الدخل والاستقلال المالي للحماية من التدخل السياسي في تخصيص الموارد.
- صنع السياسات الشفافة والقائمة على المشاركة لدعم مبدأ المساءلة.
- الفصل بين الجهة التنظيمية والجهة المزودة بالخدمة، مع قيام الجهة التنظيمية بوضع معايير أداء واضحة ومحددة والإشراف على تحقيقها.
- توفير القدر الكافي من التمويل العام لتوسيع نطاق الشبكة، فضلاً عن إستراتيجية وطنية لدفع عجلة التقدم نحو تحقيق مبدأ توفير المياه للجميع.

تناسب هذه الشروط الإطار الإداري للشركات الخاصة بنفس القدر الذي تناسب به الإطار الإداري للمرافق العامة.

وكما هو موضح أدناه، تعد تلبية هذه الشروط أمرًا صعبًا، إلا أن تمكين المواطنين من خلال إطار تشريعي للإصلاح يمكن أن يلعب دورًا مؤثرًا.

الجهات الخاصة المزودة بالخدمة — ما هو أبعد من الامتيازات

كان خلق نوع من المنافسة على الحصول على حق تشغيل شبكة المياه الرئيسية من الأمور وثيقة الصلة بعملية الإصلاح في العديد من البلدان النامية. كما كان منح الامتيازات من النقاط المحورية التي تركز عليها الجدل. ومع ذلك فإن مشاركة القطاع الخاص أمر يمتد إلى ما هو أبعد من ذلك بكثير.

ذلك لأن مدى التنوع الذي نراه في الشراكات بين القطاعين العام والخاص يعد بمثابة ناقوس خطر يحذّر من تجميع كل أنواع مشاركات القطاع الخاص تحت العنوان العام "الخصخصة".

تمثل الشروط التي يدخل بمقتضاها القطاع الخاص في أسواق المياه أمرًا مهمًا على أكثر من مستوى. ومن الممكن وضع مصفوفة معقدة من الترتيبات، كما هو ملخص في الجدول (2-3). ولكن لا ينجم عن هذه الترتيبات أي آثار على الملكية إلا في حالة الخصخصة الشاملة. بوجه عام، تعمل الشروط التي تتعاقد بمقتضاها الحكومات مع القطاع الخاص على التأثير في هياكل الإدارة وأنماط الاستثمار وتوزيع المخاطر. وتنطوي الامتيازات على نقل الإدارة والمخاطر ومسئولية الاستثمار إلى القطاع الخاص،

مدى التنوع الذي نراه في الشراكات بين القطاعين العام والخاص يعد بمثابة ناقوس خطر يحذّر من تجميع كل أنواع مشاركات القطاع الخاص تحت العنوان العام "الخصخصة"

الجدول 2-3 مشاركة القطاع الخاص في شبكات المياه تأخذ أشكالاً عدة...

الخيار	الملكية	الإدارة	الاستثمار	المخاطرة	المدة (بالأعوام)	أمثلة
عقد خدمة	عامة	مشتركة	عام	عامة	2–1	فلندا، ماهاراشترا (الهند)
عقد إدارة	عامة	خاصة	عام	عامة	5–3	جوهانسبرغ (جنوب أفريقيا) – موناغاس (فنزويلا) – أتلانتا (الولايات المتحدة)
إيجار		خاصة	عام	مشتركة	15–8	أبيدجان (كوت ديفوار) – داكار (السنغال)
امتياز	عامة	خاصة	خاص	خاصة	30–20	مانيلا (الفلبين) – بوينس آيرس (الأرجنتين) – ديربان (جنوب أفريقيا) – لاباز وإلألتو (بوليفيا) – جاكرتا (إندونيسيا)
خصخصة (تصفية الأصول المملوكة للدولة)	خاصة	خاصة	خاص	خاصة	غير محدودة	شيلي – المملكة المتحدة

المصدر: Jaglin 2005.

أما في البلدان النامية فإن وجود هياكل أساسية محدودة ومتداعية في أحيان كثيرة وانخفاض مستويات التوصيل وارتفاع مستويات الفقر تؤدي جميعها إلى صعوبة الجمع بين الجدوى التجارية وإمكانية توفير المياه للجميع بسعر معقول

بينما تتضمن الأشكال الأعم من الترتيبات المشتركة بين القطاعين العام والخاص التعاقد على بعض جوانب إدارة شبكات المياه أو عملياتها.

الخصخصة (تصفية الأصول المملوكة للدولة بالكامل) إجراء نادر الحدوث

ثمة بلدان قليلة — مثل فرنسا — تتمتع بتاريخ طويل من الإدارة الخاصة للمياه. في حين لجأ بلد آخر مثل شيلي إلى الخصخصة في الثمانينيات من القرن العشرين، فقط بعد أن أصبح الحصول على المياه شاملاً للجميع إلى حد بعيد. ومنذ ذلك الحين، أصبحت شيلي من البلدان ذات الأداء المتميز من حيث الكفاءة والمساواة. أما المملكة المتحدة فلم تلجأ إلى الخصخصة إلا في وقت متأخر، حيث تم بيع المرافق العامة في نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، مما أدى إلى توجه اهتمام البلدان النامية نحو خصخصة المياه.

لم تأتِ النتائج اللاحقة على وتيرة واحدة. فخلال العقد الذي تلا عملية الخصخصة، تمكنت شركات المياه في المملكة المتحدة من تحقيق أرباح تجاوزت التوقعات بشكل ملحوظ، كما زادت توزيعات الأرباح التي تم دفعها لحملة الأسهم بدرجة كبيرة عن متوسط قيمة العائدات في سوق الأسهم. إلا أن ذلك أفضى إلى استنزاف أصول ببخس قدرها وهي الموارد الرأسمالية النادرة التي كانت مطلوبة لتحقيق التنمية. وتلاحقت الانتقادات بسبب عدم وجود آلية واضحة لتقسيم الفوائد الناتجة عن مكاسب الأداء بين حملة الأسهم والمستهلكين وبسبب ما كان يعتبره الكثيرون زيادة كبيرة في هامش الربح. كما كان ذلك سببًا آخر في ظهور هيئة تنظيمية مستقلة قوية لحماية مصالح المستهلكين ووضع أهداف الاستثمار ومراقبة مكاسب الكفاءة[28] إلا أنه تظل مشكلات خطيرة نتيجة للاستثمار غير الكافي والمستويات المرتفعة من فقدان المياه. وتوضح هذه التجربة التي خاضتها المملكة المتحدة أن تحديد وترتيب خطوات عملية الإصلاح التنظيمي أمر صعب، حتى في البلدان التي تتمتع بقدرة مؤسسية على درجة كبيرة من التطور. ففي خضم الاندفاع نحو بيع الأصول العامة، تضررت المصلحة العامة من جراء الخصخصة، غير أن تحسين التنظيم أدى إلى معالجة بعض حالات الإخفاق.

تمت تجربة الامتيازات على نطاق واسع، وتباينت النتائج

إبان التسعينيات من القرن العشرين، كانت الامتيازات هي المجرى الرئيسي للاستثمارات الخاصة في المياه، حيث كانت الشركات الخاصة — الأجنبية والمحلية — تتولى مسئولية تمويل شبكات المياه وتشغيلها. وقد نجحت بعض تلك الامتيازات بالفعل في رفع مستوى الكفاءة وتقليل الكميات المهدرة في المياه وزيادة معدلات الإمداد وتوسيع نطاق تركيب أجهزة القياس وتحصيل الإيرادات فضلاً عن تعزيز مدى التغطية. ففي المغرب على سبيل المثال والتي قامت بمنح أربعة امتيازات بين عامي 1997 و2002، ارتفع معدل التغطية مما أدى بالتالي إلى زيادة درجة شعور المستهلكين بالرضا (وتخدم تلك الامتيازات حاليًا حوالي نصف السكان).[29] وفي شرق مانيلا، كان لأحد الامتيازات الفضل في زيادة نسبة السكان الذين يتلقون إمدادًا على مدار 24 ساعة من حوالي 15% إلى 20% في عام 1997 إلى أكثر من 60% في عام 2000، كما زاد مدى التغطية الإجمالية من 65% إلى 88%. كما قامت جنوب أفريقيا بتحويل مرفق للمياه في ديربان إلى امتياز كجزء من إستراتيجية وطنية لتحقيق هدف توفير المياه للجميع. كما ترتب على الامتيازات أيضًا تحسن ملحوظ في حصول الأسر الفقيرة على المياه على الرغم من المخاوف المتعلقة بالمساواة.

وفي مقابل الحالات الواردة آنفًا، ظهرت أيضًا بعض الإخفاقات الكبيرة.[30] ففي كوشابامبا ببوليفيا، منيت إحدى اتفاقات الامتياز بالفشل في عام 2000 من جراء الاحتجاجات السياسية. وفي الأرجنتين، انهارت إحدى اتفاقيات الامتياز التي امتدت 30 عامًا مع انهيار اقتصاد البلاد في عام 2001 . كما لاقى نفس هذا المصير الامتياز الممنوح لغرب مانيلا والذي تم إنهاؤه عام 2003. وفي عام 2004، انتهى أحد الامتيازات في جاكرتا بمنازعة قضائية بين السلطات البلدية والشركة. وقد ترتب على هذا الوضع فتور الحماسة التي كانت لدى الشركات للحصول على الامتيازات إلى درجة جعلت القطاع الخاص يتردد في الدخول في أية صفقات. وبدأت الشركات الدولية الكبرى مثل Suez — أكبر شركة مياه في العالم — و Veolia Environnement وThames Water في الانسحاب من الامتيازات في البلدان النامية، وأحيانًا ما حدث ذلك من جراء الضغط الذي تتعرض له تلك الشركات من الجهات التنظيمية والحكومة. فعلى سبيل المثال قامت شركة Thames Water بالانسحاب من تشغيل إحدى المحطات في الصين في عام 2004، وذلك بعد انقضاء سنتين من قرار الحكومة الصينية بأن معدل العائد كان أعلى مما ينبغي.[31]

ترى، ما الذي حدث؟ عندما تدخل الشركات الخاصة إلى أسواق البلدان المتقدمة كجهات مزودة بالخدمة، فإنها ترث هياكل أساسية كبيرة (تحملت نفقاته الاستثمارات العامة السابقة) تقوم بتوفير سبل الحصول الشامل على المياه في سوق يتميز بمتوسطات دخل كبيرة إلى حدٍ ما. أما في البلدان النامية فإن وجود هياكل أساسية محدودة ومتداعية في أحيان كثيرة وانخفاض مستويات التوصيل وارتفاع مستويات الفقر تؤدي جميعها إلى صعوبة الجمع بين الجدوى التجارية وإمكانية توفير المياه للجميع بسعر

معقول. وهناك ثلاثة أسباب شائعة للإخفاق ترتبط بالتنظيم والاستدامة المالية والشفافية في التعاقدات، وتعزى إلى هذه المعوقات (المربع 2-4).

- **توسيع الشبكة**. يعد توسيع الشبكات من بين الأهداف الرئيسية التي تدفع الحكومات للدخول في امتيازات. ولكن إذا نظرنا إلى الامتياز في مدينة مثل بوينس آيرس، نجد أن معدل الزيادة في عدد التوصيلات كان أقل مما هو منصوص عليه في العقد. كان التقدم في أدنى مستوياته في المناطق الأكثر فقرًا في المدينة.[32] وفي جاكرتا كانت ثلاثة أرباع التوصيلات الجديدة بموجب الامتياز مخصصة للأسر ذات الدخول المتوسطة والمرتفعة والمؤسسات الحكومية والتجارية.
- **إعادة التفاوض بشأن التعريفات**. تلعب السياسة دورًا كبيرًا في تحديد تعريفات المياه. ومن المنظور التجاري، تمثل العائدات من التعريفات أرباحًا لحملة الأسهم ورأس مال للاستثمارات المستقبلية. ولكن السياسات المتعلقة بالتعريفات والتي وُضعت في الأساس لتعظيم الأرباح قد تخفض الرعاية الاجتماعية إلى أدنى مستوياتها وتثير القلاقل السياسية. ففي كوشابامبا، قام صاحب الامتياز برفع التعريفات لتحويل جزء من تكلفة توسيع الهياكل الأساسية إلى مستهلكي المياه الحاليين، مما أدى إلى تبعات خطيرة. وفي بوينس آيرس، تم خفض التعريفات في البداية ثم رفعها بعد ذلك ست مرات بين عامي 1993 و2002، لتتضاعف تقريبًا بعد حساب الانخفاض في القيمة النقدية، والسبب في ذلك أن الجهة المزودة الخاصة سعت إلى الجمع بين الربحية وتحقيق الأهداف الموضوعة.
- **التمويل**. نظرًا لأن الاستثمارات الرأسمالية في المياه قائمة على أساس السداد على دفعة واحدة، فإن الائتمان يمثل عاملاً ملحًا لتوسيع الشبكة. وقد كانت الديون الخارجية الكبيرة إحدى سمات عمليات الامتياز في غرب مانيلا وبوينس آيرس. ففي بوينس آيرس، كان يتم تمويل معظم الاستثمارات من خلال القروض والأرباح المتراكمة، وكانت قيمة حصة رأس المال تمثل أقل من 5%. ومع اللجوء إلى الاقتراض من الخارج بالدولار الأمريكي واقتصار الإيرادات على العملة المحلية، كانت المحصلة هي التأثر الكبير بتقلبات سوق النقد الأجنبي. وقد خلفت الأزمات المالية التي تعرضت لها شرق آسيا والأرجنتين أعباء ديون غير مستدامة على الامتيازات الممنوحة في غرب مانيلا وبوينس آيرس. وقد كان صافي الخسائر لصاحب الامتياز في بوينس آيرس عام 2002 والذي بلغ 1.6 بليون دولار ناتجًا في معظمه عن تخفيض قيمة العملة والذي ضاعف من الدين الخارجي للشركة بنسبة ثلاث مرات.

المربع 2-4 أين يكمن الخطأ في الامتيازات؟ ثلاثة إخفاقات وثلاثة دروس مستفادة

كانت سلسلة الإخفاقات المتعاقبة التي أدى إليها انهيار الامتيازات هي الشرارة التي أشعلت الجدل المحموم حول دور القطاع الخاص في توفير المياه في الماضي والحاضر والمستقبل. وبالرغم من تنوع العوامل التي أدت إلى الانهيار إلا أن هناك دروسًا مفيدة نستمدها من ثلاث حالات رئيسية:

- **كوشابامبا**. من النقاط المرجعية في هذه الحالة الاتفاقية المبرمة عام 1999 والتي قامت بمقتضاها الحكومة البوليفية بمنح امتياز مدته 40 عامًا لاتحاد من الشركات الأجنبية. وبموجب قانون مياه الشرب والصرف الصحي لعام 1999، أجازت الحكومة خصخصة توفير المياه وأوقفت الإعانات المقدمة في هذا الشأن. ولم يترتب على ذلك اضطرار المستهلكين إلى دفع مبالغ أكبر مقابل المياه وحسب، بل وجد الفلاحون في المناطق المحيطة أنفسهم مضطرين أيضًا إلى الدفع كي يحصلوا على المياه التي كانت متاحة من قبل مجانًا من الأنابيب الرأسية العامة. وكان من المفترض أن تسهم الزيادات في الأسعار في التكاليف الرأسمالية لبناء سد جديد ومحطة لتنقية المياه. أدت المظاهرات إلى إلغاء قانون عام 1999 وانهيار الامتياز وقيام إحدى الشركات برفع دعوى قضائية ضد الحكومة البوليفية.
- **مانيلا**. شهد عام 2003 انهيار الامتيازات التي امتدت طوال 25 عامًا والتي تم منحها في عام 1997 لغرب مانيلا. وقد كان الدين الخارجي هو أحد الأسباب الرئيسية وراء ذلك. فخلال السنوات الخمس الأولى من الامتياز، تكبدت شركة Maynilad، وهو مشروع مشترك بين شركة Ondeo وهي شركة عبر وطنية، ومجموعة تجارية فلبينية، خسائر في التشغيل وتراكم عليها دين مقداره 800 مليون دولار استهدفت تمويل التوسعات. وبالرغم من زيادة مدى التغطية من 58% إلى 84% إلا أن الأزمة المالية في شرق آسيا زادت من الديون. وعندما رفض الجهاز المتروبولي المعني بأعمال المياه والمجاري إقرار تعديل في سعر التعريفة لتغطية خسائر الشركة، تم إنهاء الامتياز.
- **بوينس آيرس**. كان انهيار اقتصاد الأرجنتين هو السبب في انتهاء الامتياز الممتد 30 عامًا والممنوح في الأرجنتين عام 1993 لاتحاد من الشركات الأجنبية ومجموعات تجارية محلية. وعند تقديم العطاء، عبَّر اتحاد الشركات عن نيته لخفض التعريفات بنسبة 29%، إلا أن خسائر التشغيل أدت إلى رفع الأسعار وإعادة التفاوض بشأن العقد. ولم يكن في بنود العقد ما ينص على إمكانية التعديل عند حدوث انهيار في سعر الصرف، الأمر الذي عرض الاتحاد للمخاطر المقترنة بالاقتراض الخارجي الكبير.

نخلص من الحالات السابقة إلى ثلاثة دروس مهمة على الأقل. ويتمثل الدرس الأول، وهو ما يبرز بقوة في حالة كوشابامبا، في الأمور المتعلقة بالشفافية. فلم تكن هناك أية محاولة مخلصة من قبل الحكومة أو الشركات أو الجهات المانحة ومؤسسات التمويل الدولية التي دعمت الصفقات لمعرفة الرأي العام أو أخذ وجهات نظر الفقراء بعين الاعتبار. وترتب على ذلك عدم وجود أحكام وبنود لحماية مصالح المستهلكين من الفئات شديدة الضعف من السكان الأصليين؛ وهو عامل أصبح له تأثير كبير من الناحية السياسية.

يتعلق الدرس الثاني بالتوتر القائم بين الموجبات التجارية والاجتماعية. فالشركات تحصل على الامتيازات كي توفر أرباحًا لحملة الأسهم. إلا أن زيادة التعريفات لتمويل الأرباح والاستثمارات قد يؤثر سلبًا على أمن المياه للأسر الفقيرة. كما أن ذلك يزيد من احتمالية حدوث رد فعل سياسي يعكس الأهمية القصوى للمياه في المجتمع. وتبين التجارب أنه لا يمكن اجتماعيًا أو سياسيًا استدامة الجهود الرامية لحماية الأرباح عن طريق زيادة التعريفات لتغطية الديون الناشئة عن الاقتراض بالعملة الصعبة وانخفاض قيمة العملة.

أما الدرس الثالث فهو الأكثر أهمية لدى الكثيرين. ويتمثل هذا الدرس في الإقلال من تقدير مدى صعوبة الجهود الرامية إلى زيادة حصول الفقراء على المياه. فإذا وُضعت هذه المشكلة في نصابها الصحيح من البداية، لكانت مسألة التمويل العام والتوصيلات التي تشملها الإعانات قد حظيت بمزيد من الاهتمام.

المصدر: Slattery 2003; Castro 2004.

أدت طريقة التأجير إلى نتائج إيجابية لصالح التنمية البشرية وذلك في البيئات التي حددت فيها الحكومات أهدافًا واضحة مدعومة بقدرات تنظيمية

أشكال أخرى من مشاركة القطاع الخاص

على الرغم من انسحاب الشركات الخاصة من الامتيازات، إلا أنها ما زالت موجودة بقوة في عدد كبير من عمليات توفير الخدمة في المياه. وتبقى مسألة الإدارة المشتركة بين القطاعين العام والخاص نقطة مركزية في الجدل الدائر حول إدارة المياه.

ويعد **التأجير** من الأشكال الشائعة للشراكة بين القطاعين العام والخاص. وفي هذا الشكل، تعهد الحكومة بعملية إدارة إحدى الخدمات العامة لإحدى الشركات مقابل أجر محدد يعتمد في معظم الأحيان على كمية المياه التي يتم بيعها، بينما تبقى الأصول مملوكة لشركة قابضة تعمل لصالح الحكومة. يعتمد المكتب الوطني للمياه والصرف الصحي (ONEA) ببوركينا فاسو طريقة عمل تعتمد على ترتيبات التأجير التي تغطي 36 مدينة وبلدة في شتى أرجاء البلاد. كما يُستخدم نموذج **التأجير** أيضًا في أبيدجان بكوت ديفوار وفي السنغال، حيث تتم إدارة المياه في المناطق الحضرية بواسطة الشركة الوطنية السنغالية للمياه (SONES) وهي إحدى الشركات القابضة، وكذلك شركة Senegalese Water (SDE) والتي تعمل متعهدًا خاصًا تم استئجاره لتشغيل الشبكة.

أدت طريقة التأجير إلى نتائج إيجابية لصالح التنمية البشرية وذلك في البيئات التي حددت فيها الحكومات أهدافًا واضحة مدعومة بقدرات تنظيمية. فعلى سبيل المثال، يعد المكتب الوطني للمياه والصرف الصحي ببوركينا فاسو واحدًا من المرافق القليلة في أفريقيا جنوب الصحراء التي قامت بوضع إستراتيجية تضمن أن تصبح الأنابيب الرأسية مصدرًا للمياه المتاحة بسعر معقول للفقراء. وبالفعل فإن أسعار مياه الأنابيب الرأسية أقل بكثير من الحد الأقصى للتعريفة (وإن كانت لا تزال أعلى من الحد الأدنى للتعريفة). وفي السنغال يتم في عقود التأجير تحديد أهداف تتعلق بزيادة كمية المياه التي يتم توفيرها من خلال الأنابيب الرأسية. والهدف هو أن تمثل الأنابيب الرأسية 30% من التوصيلات في داكار و50% في المدن الأخرى وأن يتم إمداد كل فرد بـ 20 لترًا. وفي أبيدجان أدت طريقة التأجير إلى زيادة معدلات التغطية في وجود شبكة تتم إدارتها من خلال إطار تنظيمي واضح (المربع 2-5). وقد تبدت مشاكل خطيرة خلال تنفيذ كلٍ من هذه الحالات. ففي كوت ديفوار والسنغال مثلاً، أدى التسعير الاجتماعي والإعانات إلى نتائج متباينة فيما يتعلق بإفادة الأسر الأكثر فقرًا. ومع ذلك فإن هاتين الطريقتين توضحان بعض الإستراتيجيات التي يمكن أن تعتمدها الحكومات لوضع إطار عملي يهدف إلى تحقيق مبدأ الحق في المياه.

تمثل **عقود الإدارة** شكلاً آخر للشراكة بين القطاعين العام والخاص. وعقود الإدارة عبارة عن ترتيبات تقوم بمقتضاها البلدية أو الحكومة المحلية بشراء خدمات الإدارة من إحدى الشركات. وعلى سبيل المثال، اعتمدت غانا قانونًا جديدًا للمياه في عام 2005 يُلزم الحكومة بزيادة دور جهات التشغيل الخاصة في توفير الخدمات من خلال عقود الإدارة. وكجزء من إصلاح السياسة المتبعة، تم اختيار جهة تشغيل خاصة في أواخر عام 2005 لتنفيذ عقد إدارة مدته 5 سنوات يشمل أكرا وعددًا آخر من المدن الكبرى. وقد أدت عوامل مجتمعة من قبيل القصور في

المربع 2-5 إجراءات مناصرة للفقراء في تسعير المياه في كوت ديفوار

لا شك أن سياسات التسعير التي تطبقها المرافق تؤثر بشكل كبير على مدى الحصول على المياه. وعلى الرغم من التباين في مستوى الأداء، فإن المرفق الخاص الذي يخدم أبيدجان، وهو جمعية المياه بكوت ديفوار (SODECI)، استطاع وضع بعض إستراتيجيات مبتكرة لتوسيع مدى الحصول على المياه. حيث ازداد نطاق التغطية بمعدل ثابت على مدار السنوات العشر الأخيرة في أبيدجان وأجزاء أخرى من البلاد.

وتقوم جمعية المياه بكوت ديفوار بتطبيق ثلاث آليات لتوسيع سبل الوصول للفقراء: مد التوصيلات المُدعَمة للأسر، والعمل بنظام التعريفة المدرجة المتزايدة، وتوفير المياه عن طريق تجار المياه المرخصين في المستوطنات غير الرسمية. وبالنسبة للإعانات المخصصة لمد التوصيلات للأسر، يتم دفعها من ضريبة إضافية على فواتير المياه يفرضها صندوق تنمية المياه (FDE)، وهو هيئة عامة. وتقوم جمعية المياه بكوت ديفوار بمد الأسر الفقيرة بالتوصيلات مقابل 40 دولار لكل توصيلة بدلاً من 150 دولارًا. ويعمل هذا الدعم الممول من الموارد الداخلية على الحد من الاعتماد على إسهامات الجهات المانحة، وكذلك زيادة معدل الاستدامة على المدى الطويل.

أما التعريفة المدرجة المتزايدة، فتدعم ذوي معدلات الاستهلاك الأقل (الفقراء) كما تشجّع عدم إهدار المياه. وعلاوةً على ذلك، يتم فرض سعر وحدة معتدل بالنسبة لكبار المستهلكين وذلك لحثهم على استمرار اشتراكهم في الشبكة. ولحل مشكلة التزويد بالمياه للمستوطنات غير الشرعية والتي لا يُسمح لجمعية المياه بكوت ديفوار بالعمل فيها، يقوم المرفق بمنح تراخيص لتجار المياه. ويعمد هؤلاء التجار إلى شراء المياه بسعر التعريفة العادية مع دفع عربون قدره 300 دولار لخفض احتمالية عدم الدفع. ويتحمل تجار المياه مسئولية ضخ الاستثمارات لتوسيع الشبكة في المناطق التي يعملون بها، كما يُسمح لهم باستعادة التكاليف من خلال عمليات بيع المياه. وعلى الرغم من أن هذا الإجراء يزيد بدرجة فعالة من نطاق التغطية، إلا أنه يتعين على العائلات الفقيرة، وهي الفئة التي تشتري المياه من التجار، أن تدفع مرتين لتغطية تكاليف الاستثمار في الشبكة؛ المرة الأولى هي التعريفة التي يدفعها التاجر للحصول على المياه، والمرة الأخرى تتمثل في السعر النهائي الذي يتم دفعه للتجار والذين يحصلون أيضًا على مقابل مادي نظير استثماراتهم في إمداد الحي بالمياه.

ثمة أربعة دروس رئيسية نخلص إليها من تجربة جمعية المياه بكوت ديفوار:

- يتطلب الأمر التنسيق الجيد للإستراتيجيات المناصرة للفقراء.
- يمكن أن تؤدي الإعانات المتبادلة إلى خدمة الفقراء.
- تعد مواطن القوة الإدارية والمالية للمرفق أكثر أهمية من كونه ملكية عامة أو خاصة.
- تؤدي التنظيمات الجيدة إلى الاستفادة المثلى من مواطن القوة النسبية للجهات المشاركة من القطاعين العام والخاص.

المصدر: Collignon 2002.

التمويل وعدم الكفاءة والتسعير المجحف إلى عجز شركة مياه غانا، وهي مرفق مملوك من العامة، عن توصيل المياه إلى المناطق الحضرية في مناطق متفرقة من البلاد، لذا برزت الآن فكرة الاستعانة بعقود الإدارة كجزء من الحل المنشود.

تُرى، هل سينجح الإجراء الجديد؟ إن بعض الأهداف الموضوعة تبعث على الأمل. فبالنسبة لمدينة أكرا، تتضمن تلك الأهداف إنشاء 50,000 توصيلة جديدة للأسر وإعادة الإمداد المنتظم بالمياه إلى للمستهلكين الحاليين. كما يندرج تحت أهداف البرنامج إقامة 350 أنبوبًا رأسيًا عامًا سنويًا في المناطق الحضرية التي لا تتلقى الخدمة.[33] إلا أن النتائج سوف تعتمد على مدى وضوح العقود وعلى جودة التنظيم. ومن ناحية أخرى، يتمثل أحد دواعي القلق في عدم كفاية التمويل وإستراتيجيات توصيل الخدمة للأسر الأكثر فقرًا. كما أن تفاصيل التسعير الخاصة بالأنابيب الرأسية والوصول إلى المناطق الفقيرة ما زالت غير واضحة.

ومن الواضح أن عقود الإدارة لا تعد بمثابة حل بسيط لتلك المشاكل المتأصلة التي تتعلق بعملية توفير المياه. فعلى سبيل المثال، قامت موريتانيا منذ عام 1998 بإدخال مجموعة من الإصلاحات الجريئة. إذ تم إنشاء أربع مؤسسات لإدارة المياه والصرف الصحي في عام 2001 وحده. كما اشتملت الإستراتيجية الجديدة على إحداث توسع كبير في دور القطاع الخاص في المناطق الريفية والمدن الصغيرة. ولذلك فقد تم إبرام أكثر من 350 عقدًا لإقامة شبكات لتوفير الخدمة، وكانت جهات التشغيل الخاصة طرفًا في ثلثي هذه العقود. ومع ذلك، لم يتم إنشاء هيئة وطنية جديدة للإشراف على إدارة وتمويل المرافق ورصد مستوى التقدم المحرز إلا في عام 2005، وحملت هذه الهيئة اسم الوكالة الوطنية للمياه الشروب والتنظيف. وحتى الآن، لم يتم بدقة تحديد الأهداف وإستراتيجيات التسعير بالنسبة لترتيبات التأجير، إلى جانب أن الخطط القطاعية تعاني من قصور كبير في التمويل. وتشير التقديرات الخاصة بتحقيق الهدف الإنمائي للألفية إلى ضرورة تدبير تمويل قدره 65 مليون دولار للإنفاق العام، بينما يعادل الإنفاق الحالي حوالي 5 ملايين دولارات. ولذلك يمكن القول بأن فعالية عقود الإدارة تعتمد في المقام الأول على توفر تمويل كافٍ وأهداف محددة بوضوح.

إن إيجاد الظروف المؤسسية لنجاح عقود الإدارة يعد أمرًا صعبًا بطبيعة الحال. وقد كشفت الأبحاث الخاصة بترتيبات عقود الإدارة في جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا وموناجاس بفنزويلا عن عقبتين؛ أولهما التفويض المزدوج، وهو نقل سلطة التشغيل من الحكومة المحلية إلى المرفق ثم من المرفق إلى شركات أخرى، الأمر الذي قد يؤدي إلى إرباك الأمور التي تخص المساءلة وتوصيل الخدمة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم تمكين المستهلكين بسبب صعوبة تحديد الكيان المؤسسي المعني بمساءلة الجهات المزودة بالخدمة. أما العقبة الثانية فتتمثل في أن السلطات المحلية تكون في كثير من الأحيان أحد المساهمين في المرفق إلى جانب كونها جهة تنظيمية. ولا شك أن الجمع بين هذه الهوية المزدوجة أمر صعب، خاصة وأن ذلك قد يؤدي إلى إغراق المرفق في سياسات الحكومة المحلية. لذا فمن الضروري أن تكون الجهة التنظيمية جهة مستقلة، كما تبين لنا التجارب الدولية ذلك بحجج قوية.[34]

يعتبر التعقيد مشكلة أخرى تتعرض لها عقود الإدارة، وبالأخص في البلدان التي تفتقر إلى قدرات إدارية قوية. فالتفاوض في العقود والمسئوليات والأهداف الخاصة بتوصيل الخدمة والجزاءات المترتبة على التخلف عن توصيل تلك الخدمة تعد جميعها تحديًا هائلاً وينطبق ذلك حتى في البلدان الغنية التي تتمتع بقدرات إدارية على مستوى كبير من التطور. ففي عام 1999، قامت مدينة أتلانتا بمنح عقد إدارة مدته 20 عامًا للتشغيل والصيانة لاتحاد شركات تجارية؛ وهو إجراء تم اللجوء إليه من ناحية بسبب قيام وكالة حماية البيئة بتوقيع غرامات على انتهاكات معايير نوعية المياه من جراء تدهور الهياكل الأساسية. إلا أنه تم إنهاء هذا العقد بعد أربع سنوات فقط، بعد أن رأت سلطات المدينة أن الشركة قد تخلفت عن تلبية معايير الأداء. وقد ترتب على إنهاء العقد رفع دعاوى قضائية موسعة من كلا الجانبين.

تعد عقود الخدمة طريقة أخرى تستخدمها الجهات البلدية المزودة بالخدمة للحصول على مكاسب الكفاءة التي يوفرها القطاع الخاص. وبموجب هذا الإجراء، تعمد الجهات المزودة بالخدمة إلى شراء خدمة من شركة لا تعد طرفًا أساسيًا في عملية إدارة أو تمويل المرفق. وتعتبر عقود الخدمة من الحلول الشائعة بشكل متزايد في كلٍ من البلدان المتقدمة والنامية على حدٍ سواء؛ حيث ثبتت فعالية تلك العقود بشكل كبير في بعض الحالات. وتوضح الأبحاث التي أجريت في ماهاراشترا بالهند أن التعاقد مع جهات خارجية على خدمات من قبيل إعداد الفواتير والإصلاحات ومعالجة المياه والرفع من مستوى الهياكل الأساسية يؤدي إلى تحسين الأداء. كما تشير الاستقصاءات إلى ارتفاع درجة الشعور بالرضا لدى المستهلكين.[35] ولكن يجب الأخذ في الاعتبار أن نجاح هذه الحالة مرهون بوجود قدرات تنظيمية قوية.

تلجأ فنلندا إلى الاستعانة بمصادر خارجية في نسبة كبيرة من الخدمات غير الأساسية للمياه، وتمثل هذه النسبة نحو 60% إلى 80% من التدفقات النقدية لشركات المياه البلدية.[36] ولعل أكثر خدمات المياه التي تتم فيها الاستعانة

ولذا يمكن القول بأن فعالية عقود الإدارة تعتمد في المقام الأول على توفر تمويل كافٍ وغايات محددة بوضوح

بدون توافر خطة وطنية متماسكة وإستراتيجية تمويلية لتحقيق مبدأ توفير المياه للجميع، لن يتمكن القطاع العام أو الخاص من الانسلاخ عن النموذج الحالي للمناطق المحصورة

بمصادر خارجية هي التصميم المفصّل، والإنشاء، ومعالجة ترسيب المياه المستعملة، والإمداد بالأجهزة والمواد، وإصلاحات الورش، وخدمات معامل التحليل. وقد بدأت مؤخرًا مجموعة صغيرة من الشركات الخاصة جنبًا إلى جنب مع أحد المرافق العامة، وهو هيئة مياه هلسنكي، في تقديم خدمات الإدارة. ومع ذلك فما زال حجم السوق محدودًا، حيث يقتصر تقديم الخدمات على ثلاث جهات تشغيل خاصة فقط، وهي خدمات تُعنى أساسًا بمعالجة المياه المستعملة.

القطاع العام أم الخاص — بعض المشاكل لا تتغير مطلقًا

لعل الدرس الأكثر وضوحًا من استعراض أية عملية توفير للخدمة من القطاع العام أو الخاص هو أنه ليست للنجاح وصفة ثابتة وسريعة تلائم جميع أرجاء البلاد. فبعض الجهات المزودة بالخدمة والمملوكة من العامة (في بورتو أليغري) تعد من أفضل الجهات أداءً على مستوى العالم، كما هو الحال بالنسبة لبعض الشركات المخصخصة (في شيلي). ومن ناحية أخرى، وبالمقارنة بأي معايير معقولة، يمكن القول بأن العديد من المرافق المملوكة من العامة تعجز عن الوفاء بمتطلبات الفقراء، ويكون ذلك مرتبطًا بالقصور في التمويل وسوء الإدارة. غير أن الفكرة القائلة بأن إخفاقات القطاع العام يمكن التغلب عليها بسرعة من خلال المزايا المفترضة في الكفاءة والمساءلة والتمويل هي فكرة مغلوطة، كما تدل على ذلك حالات التنمية التي شهدتها كوشابامبا وبوينس آيرس وغرب مانيلا. وبدون توافر خطة وطنية متماسكة وإستراتيجية تمويلية لتحقيق مبدأ توفير المياه للجميع، لن يتمكن القطاع العام أو الخاص من الانسلاخ عن النموذج الحالي للمناطق المحصورة.

تحقيق النتائج — السياسات

إن المياه حق إنساني. إلا أن حقوق الإنسان لا تكون ذات قيمة كبيرة إذا لم تشملها سياسات عملية تحميها وتدعمها أو آليات تضمن قدرًا من المساءلة يُمكّن الفقراء من المطالبة بحقوقهم. فإذا كان الحصول على المياه النظيفة المتاحة بسعر معقول حقًا من حقوق الإنسان، فمن الذي يتعين عليه تقديم تلك المياه؟ وما الطريقة التي ينبغي بها تمويل الهياكل الأساسية التي يعتمد عليها توفير المياه؟ فالمياه وإن وصفت بأنها "هبة من الله"، إلا أن الأمر يتطلب قيام الناس بدفع مقابل مادي نظير وضع الأنابيب في الأرض وصيانة المضخات وتنقية المياه. كما أن تمويل وتوصيل خدمات المياه التي تكون متاحة بسعر معقول للفقراء من خلال جهات مزودة بالخدمة تتميز بالشفافية وتضمن وجود قدر كافٍ من المساءلة ما زال أمرًا يفرض تحديات كبيرة في الأمور المتعلقة بالسياسة العامة. وسوف يكون للطريقة التي تتم بها مواجهة تلك التحديات في السنوات المقبلة أثر بالغ على قضية أمن المياه والتنمية البشرية.

يمكن تلخيص نقطة الانطلاق لدفع عجلة التقدم في الأمور المتعلقة بالمياه في كلمتين وحسب: الإستراتيجية الوطنية. وكما أشار الفصل الأول من التقرير، يجب على كل بلد وضع خطة وطنية للمياه والصرف الصحي. وبطبيعة الحال سوف تتباين الخطط الوطنية، إلا أنه ثمة أربعة شروط رئيسية لتحقيق النجاح:

- وضع أهداف ونقاط مرجعية واضحة لقياس مدى التقدم المحرز من خلال سياسة وطنية للمياه.
- العمل على دعم السياسات في قطاع المياه ببنود في الميزانيات السنوية تضمن توفير التمويل المأمون إلى جانب وضع إطار للإنفاق متوسط الأجل.
- اعتماد إستراتيجيات واضحة للتغلب على أوجه عدم المساواة الهيكلية القائمة على الثروة والموقع الجغرافي وغير ذلك من أسباب التعرض للضرر.
- وضع نظم للإدارة تجعل الحكومات والجهات المزودة بالمياه عرضة للمساءلة فيما يتعلق بتحقيق الأهداف المحددة طبقًا للسياسات الوطنية.

وفي هذا الإطار الشامل، يجب النظر إلى إصلاح السياسات الخاصة بالمياه على أنه جزء لا يتجزأ من الإستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. وقد قمنا في الفصل الأول بتحديد بعض المتطلبات المؤسسية اللازمة لهذا الإطار. والآن سوف ننتقل إلى سياسات محددة داخل قطاع المياه.

التمويل العام وحصول فقراء الحضر على المياه

يعد تمويل خدمات المياه بمثابة عامل رئيسي لتوسيع نطاق الحصول على المياه. ومن منظور تجاري، يتمثل هدف الجهات المزودة بالمياه في إدرار العائد الكافي لتغطية التكاليف المتكررة، كما تتم تغطية التكاليف الرأسمالية اللازمة لتوسيع الهياكل الأساسية من خلال مزيج من الإنفاق العام والاستثمار من جانب الجهة المزودة بالخدمة. أما من منظور التنمية البشرية، فهناك حدود لاسترداد التكاليف من خلال التعريفات. وذلك الحد هو المستوى الذي تعجز بعده الأسر الفقيرة عن تحمل رسوم المياه.

الاسترداد المستدام والعادل للتكاليف

لا شك أن استهداف الاسترداد الكامل للتكاليف يجعل مسألة أمن المياه بعيدة عن متناول الملايين من البشر ممن يفتقرون إلى سبل الحصول على المياه. وتشير الإحصاءات إلى أن أكثر من 363 مليون شخص يعيشون بدون مياه نظيفة وعلى أقل من دولار واحد يوميًا، وأن 729 مليون شخص يعيشون على أقل من دولارين يوميًا. فالفقر يضع حدودًا طبيعية على رسوم المياه. وتشير الأبحاث التي أجريت في أمريكا اللاتينية إلى أن فرض التعريفات بحيث يتم استرداد جميع التكاليف يمثل مشكلة متعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف بالنسبة لواحدة من كل خمس أسر في المنطقة. وفي بعض البلدان مثل بوليفيا وهندوراس ونيكاراغوا وباراغواي فإن استرداد التكاليف سوف ينطوي على مشكلة في القدرة على تحمل النفقات بالنسبة لنصف السكان تقريبًا. وعلاوةً على ذلك، فإن القدرة على تحمل التكاليف تعد مشكلة خطيرة أيضًا في أفريقيا جنوب الصحراء حيث ستواجه حوالي 70% من الأسر مشكلات في دفع الفواتير إذا ما سعت الجهات المزودة بالخدمة إلى استرداد تكاليفها بالكامل.[37]

وبغض النظر عن الأعباء التي تعاني منها الأسر، فإن محاولة استرداد التكاليف بالكامل سوف يصيب الجهود الرامية إلى الحد من الفقر بنكسة فورية. فإذا حدث استرداد لجميع تكاليف المياه، فسيزداد معدل الفقر بمقدار حوالي 1% بالنسبة للبلدان متوسطة الدخل في أمريكا اللاتينية وبمقدار 2% بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل في المنطقة. وسوف يكون هذا الأثر أكثر خطورة في آسيا وأفريقيا؛ حيث سترتفع التعريفات من معدل منخفض. ومن الممكن أن تزداد وطأة الفقر في موريتانيا وموزامبيق بنسبة 7% إذا ما وصلت تعريفات المياه إلى معدلات استرداد التكاليف بالكامل.[38]

تدل هذه الأرقام على الدور المحوري للإنفاق العام في تمويل التوسعات في شبكات المياه للوصول إلى الأسر الفقيرة. كما تلقي هذه الأرقام الضوء على أن الإعانات المتبادلة أو الاستقطاعات من المستهلكين ذوي الدخول الأعلى التي يتم تحويلها إلى المستهلكين ذوي الدخول الأدنى يمكن أن تلعب دورًا مهمًا في التسعير الذي يضعه المرفق. وتختلف المعوقات المتعلقة بتمويل توسيع الشبكة باختلاف البلدان. ففي بعض البلدان، وبخاصة البلدان ذات الدخول المتوسطة، يتمثل التحدي في تعبئة إيرادات إضافية من خلال فرض الضرائب أو إعادة هيكلة أولويات الإنفاق الحالية. كما تتسم المساعدات بدور حيوي في بلدان أخرى. ويجب أن تتمثل نقطة الانطلاق في تقدير مدى النفقات التي يمكن أن يتحملها الفقراء. وبينما يفتح هذا التقدير الباب أمام الجدل، إلا أن الحد الأقصى يجب ألا يتجاوز 3% من دخل الأسرة كنقطة مرجعية تقريبية.

زيادة الالتزام بالمساواة من خلال التسعير والإعانات

تعتبر المياه إحدى السلع التي تعبِّر عن مستوى العدالة الاجتماعية والمواطنة. ولعل سياسات التسعير والتحويلات المالية من قبل الفئات ذات الدخول العالية لجعل المياه متاحة للجميع وبسعر معقول هي إحدى الطرق التي يمكن من خلالها التعبير عن التضامن الاجتماعي والالتزام بالمواطنة المشتركة. ويتطلب الأمر وضع سياسات تتعلق بالتسعير ومدى الحصول على المياه، بما في ذلك الإعانات ذات الأهداف المحددة، وذلك لتحقيق نتائج تُرسي مبدأ المساواة.

دعم التوصيلات. إن دعم التوصيلات بالنسبة للأسر الفقيرة يمكن أن يزيل أحد العوائق المهمة التي تعترض الشبكة. كما أن الإستراتيجيات المبتكرة في الدفع يمكن أن تحقق نفس النتيجة. ففي جاكرتا مثلاً، عرضت المرافق أن يتم الدفع من خلال أقساط. وفي كوت ديفوار يفرض صندوق تنمية المياه ضريبة إضافية في الفواتير، ويتم تخصيص نحو 40% من عائد هذه الضريبة لدعم التوصيلات. إلا أن الإعانات لا تستهدف الفقراء على وجه التحديد. ومن ناحية أخرى، اعتمدت المرافق في بلدان أخرى نظم التسعير الطبقي. ففي الآلتو ببوليفيا، لم يتم دفع الرسوم الكاملة إلا من قبل 20% فقط من الأسر التي حصلت على توصيلات في السنة الأولى من برنامج الامتياز الخاص بالمدينة. وتتمثل إحدى الوسائل المهمة التي ابتكرتها المرافق في السماح للأسر بتقديم عمالة من أفرادها لحفر الخنادق من أجل مد التوصيلات، واعتبرت المرافق ذلك نوعًا من الدفع العيني.[39] ولكن في هذه الحالة أيضًا لم يتم وضع قواعد كجزء من إستراتيجية متكاملة لتحقيق بعض الأهداف المتعلقة بمد التوصيلات لمن يعانون من الفقر المدقع.

يجب النظر إلى إصلاح السياسات الخاصة بالمياه على أنه جزء لا يتجزأ من الإستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر

ثمة طريقة لزيادة قدرة الأسر الفقيرة على تحمل تكاليف المياه وهي توفير كمية من المياه تكفي لتلبية الاحتياجات الأساسية بسعر منخفض أو مجانًا

الإعانات الموجهة. تلجأ بعض البلدان إلى الإعانات الموجهة لتمويل استهلاك الفئات منخفضة الدخل. ففي شيلي، تم رفع الأسعار إلى مستويات استرداد التكاليف بالكامل دون أن يؤثر ذلك على الأهداف الخاصة بالتوزيع. وتغطي الإعانات ما بين 25% و85% من تكاليف المياه التي تتحملها الأسر، وذلك بشكل تنازلي للأسر المستحقة منخفضة الدخل (المربع 2-6). وقد كان أحد أسباب نجاح نموذج شيلي هو قدرة الوكالات الحكومية على تحديد الأسر الفقيرة وتحويل الإعانات إليها دون حدوث مستويات مرتفعة من تسرب الإعانات إلى غير الفقراء، وهي قدرة تم اكتسابها على مدار فترة طويلة من الخبرة في التعامل مع نظام شامل للرعاية الاجتماعية.

التعريفات الحيوية. ثمة طريقة أخرى لزيادة قدرة الأسر الفقيرة على تحمل تكاليف المياه وهي توفير كمية من المياه تكفي لتلبية الاحتياجات الأساسية بسعر منخفض أو مجانًا. وتلجأ أغلب البلدان الآن إلى تطبيق التعريفات المدرجة، وإن كانت مستويات زيادة السعر تتفاوت من بلد لآخر. وعلى سبيل المثال، تعمل التعريفة الحيوية في جنوب أفريقيا على توفير 25 لترًا مجانًا؛ وهو إجراء يمكن تطبيقه على نحو أوسع من ذلك بكثير. وهناك أمران يسترعيان الانتباه فيما يتعلق بنموذج التعريفة الحيوية. الأول أنه في البلدان التي تنخفض فيها معدلات التوصيل، لا يمكن للتعريفات الحيوية الوصول إلى الأسر الفقيرة غير المتصلة بالشبكة. ويمثل ذلك مشكلة حتى في جنوب أفريقيا، حيث تتفاوت معدلات التغطية بين الفقراء. وفي أغلب الأحيان تلجأ الأسر غير المتصلة بالشبكة إلى شراء المياه من تجار الجملة الذين يشترونها من المرفق مقابل أعلى طبقة من طبقات التسعير. أما الأمر الثاني فهو أن تطبيق التعريفة الحيوية أو الاجتماعية يستلزم قياس كمية المياه؛ وهو أمر غير شائع في العديد من المستوطنات الفقيرة.

استهداف المستوطنات غير الرسمية. في العديد من البلدان، يمكن القول بأن أغلبية الأسر الحضرية التي لا تتمتع بإحدى التوصيلات التي يتم مدها لأسر تعيش في مستوطنات غير رسمية. كما أن الملايين من الأشخاص الذين يعيشون في هذه المناطق قد أبدوا روح مبادرة عالية للغاية للحصول على خدمات المياه؛ فهم يضعون الأنابيب على امتداد عدة كيلومترات ويحفرون الخنادق ويتعاونون بعضهم مع البعض لتحقيق المنفعة المتبادلة. ولكن الجهود المجتمعية وحدها لا يمكن أن تحل المشكلة. وعلى الجانب الآخر، ترفض المرافق مد الشبكات للأسر التي تفتقر إلى صكوك ملكية قانونية خوفًا من تعريض عملية تحصيل الإيرادات للخطر. لذلك ثمة حاجة إلى نُهج جديدة. فمثلاً تستطيع السلطات أن تمنح حقوق إقامة كاملة أو متوسطة للمستوطنات غير الرسمية القديمة. كما يمكن أن تشترط السلطات على المرافق توفير المياه لأي شخص بغض النظر عن الموقع الجغرافي إذا لزم الأمر، وذلك بتوفير ضمانات مالية أو حوافز استثمارية. ويمكن للمرافق أيضًا أن تحظى بدور مؤثر. فقد قامت إحدى الشركات في مانيلا بمد خطوط للمياه تحت الأرض إلى محيط الأحياء الفقيرة وسمحت للأسر بعمل توصيلات فوق الأرض من خلال أنابيب بلاستيكية صغيرة متصلة بأجهزة قياس تتم صيانتها عن طريق جمعيات السكان والوكالات غير الحكومية. ولا شك أن هذه الترتيبات مفيدة لتحقيق المساواة (فقد أدت في مانيلا إلى تقليل تكاليف المياه بمقدار 25% في مناطق الأحياء الفقيرة التي تتم خدمتها حاليًا) والكفاءة (حيث إنها تقلل من الخسائر في الإيرادات التي تسببها التوصيلات غير المشروعة).

الإعانات المتبادلة. تعد الإعانات المتبادلة التي يتم استقطاعها من مستهلكي المياه ذوي الدخل الأعلى بمثابة طريقة أخرى لجعل الأسر الفقيرة أكثر قدرة على تحمل نفقات المياه. وفي كولومبيا، تم إدراج الإعانات المتبادلة في قانون الخدمات السكانية العامة لسنة 1994 ويتم تطبيقها في أماكن جغرافية محددة.[40] وقد أدت هذه الخطة إلى زيادة قدرة الفئات الأكثر فقرًا من السكان — والتي تبلغ نسبتها 20% — على الحصول على المياه، الأمر الذي

المربع 2-6 إعانات استهلاك المياه في شيلي – مزيد من الكفاءة والمساواة

تمت خصخصة عملية توفير المياه في شيلي بموجب نظام تنظيمي قوي يجمع بين مستويات عالية من الكفاءة في الإمداد بالخدمة ومستويات مماثلة من المساواة بالنسبة للحصول على المياه. وقد أسهمت العديد من العوامل في نجاح هذا النموذج. وتضمنت المزايا المبدئية تحقيق تغطية شبه شاملة قبل الخصخصة وإنشاء شبكة على درجة كبيرة من التطور. كما كان من الأمور المهمة تحقيق نمو اقتصادي قوي، فضلاً عن تخصيص الإعانات الموجهة في استهلاك المياه.

في مطلع التسعينيات من القرن العشرين، قامت شيلي بإدخال الإعانات على استهلاك المياه بعد إجراء استقصاء للدخول وذلك لضمان قدرة الأسر منخفضة الدخل على تحمل النفقات قبل خصخصة شركات المياه. وتغطي الإعانات من 25% إلى 85% من الفاتورة الشهرية للأسرة لكمية من المياه تبلغ 15 مترًا مكعبًا في الشهر. وتقوم الحكومة بعد ذلك بتعويض الشركة على أساس الكمية الفعلية من المياه المستهلكة. ويتم تمويل الإعانات بالكامل من ميزانية الحكومة المركزية. وللحصول على الإعانات، يتعين على الأسر التقدم بطلبات إلى البلدية والتي تحدد الاستحقاق أو عدمه. ولعل الإعانة هي أقرب ما تكون إلى تعريفة طبقية تصاعدية، حيث تتناسب الإعانات عكسيًا مع دخل الأسرة: حيث تقل الإعانة كلما زاد الدخل عن الحد الأدنى الذي حدده الاستقصاء للدخول.

وفي عام 1998، كان عدد الأفراد الذين يتلقون الدعم في شيلي - حوالي 450,000 فرد - يمثلون 13% من الأسر تقريبًا، وكانت تكلفة هذه الإعانات تعادل 33.6 مليون دولار. وقد أمكن مع هذه الخطة زيادة التعريفات وتعبئة الموارد المالية اللازمة للصيانة وتوسيع الشبكة وكذلك تقليل الآثار السلبية الواقعة على الفقراء إلى أقصى درجة ممكنة.

ولعل نجاح هذا النموذج في شيلي يرجع إلى عاملين رئيسيين يصعب تحقيق أي منهما في البلدان النامية الأخرى. وأولهما، أن تنفيذ الخطة يتطلب قدرة على تحديد وتوجيه وتوصيل الإعانات للأسر منخفضة الدخل. أما العامل الآخر فيتمثل في ضرورة أن يكون لدى كل أسرة جهاز قياس لمراقبة استهلاك المياه.

المصدر: Alegría Calvo and Celedón Cariola 2004; Gómez-Lobo and Contreras 2003; Paredes 2001; Serra 2000.

مكّن البلاد من تجاوز معدلات تحقيق الهدف الإنمائي للألفية.

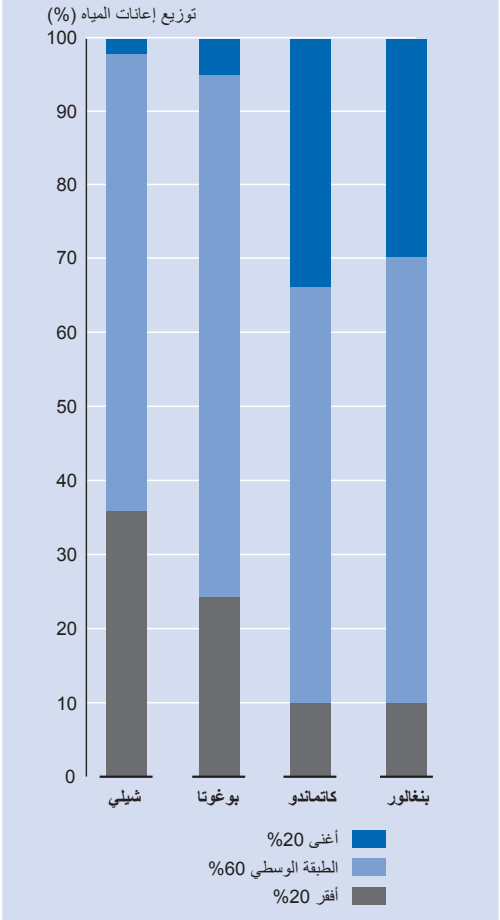
يمكن أن تؤدي الإعانات إلى تحقيق فوائد كبيرة على الصعيدين العام والخاص معًا. فبغض النظر عما توفره الإعانات من فرص لتحسين الصحة وزيادة الرفاهية، إلا أنها قد تؤدي أيضًا إلى الحد من أوجه عدم المساواة المفرطة في الحصول على المياه والتي تم تناولها في الفصل الأول من التقرير. ولكن ليست كافة الإعانات متكافئة في تأثيراتها؛ فبعضها أفضل في تحقيق المساواة من البعض الآخر.

تتركز الإعانات المخصصة للمياه في فكرة بسيطة؛ هذه الفكرة مفادها أنه إذا كانت هناك نسبة كبيرة من السكان تعجز عن دفع تكاليف توفير الخدمة، وكانت موجبات التنمية البشرية تلزم بتقديم تلك الخدمة، فإن الإعانات المتبادلة والتسعير التصاعدي والتحويلات المالية يمكن أن تمثل السبل لتحقيق ذلك. وفي واقع الأمر، تعمل هذه الترتيبات على توفير التمويل اللازم لتلبية متطلبات الأسر وإلا تم خلافًا لذلك استبعاد تلك الأسر من الإمداد بالخدمة بسبب الفقر. ومع ذلك، ليست كافة أنواع الإعانات تثمر عن نتائج مناصرة الفقراء. ففي كوت ديفوار على سبيل المثال، كان الغرض من صندوق تنمية المياه هو تمويل التوصيلات للأسر الفقيرة، ولكن الصندوق أغفل المناطق الأكثر فقرًا في المدينة بزعم أن المستوطنات غير المرخصة ليست مؤهلة لتلقي الخدمة. والأكثر من ذلك أن بعض الأسر الفقيرة لم تستطع دفع رسوم التوصيلات حتى تلك التي تشملها الإعانة، نظرًا لأن رسوم التوصيل تتزايد بدرجة كبيرة حسب بعد المسافة عن الشبكة الرئيسية (مما يعكس ارتفاع تكاليف التوصيل).

يمكن أن يترتب على الإعانات المقدمة من خلال تعريفة المياه نتائج متباينة (الشكل 2-4). فإذا كانت معدلات التوصيل منخفضة ومعظم الأسر التي تفتقر إلى توصيلات تندرج تحت فئة الأسر الفقيرة فمن غير المرجح أن تحقق التعريفة المدرجة الاجتماعية تحسنًا مستمرًا في النتائج. على سبيل المثال، تُطبِّق كل من بنغالور بالهند وكاتماندو بنيبال هيكل تعريفات مدرجة متزايدة، غير أن الإعانات تفيد غير الفقراء أكثر مما تفيد الفقراء.[41] وفي بنغالور، تحصل أغنى 20% من الأسر على 30% من إعانات المياه في حين تحصل نسبة أفقر 20% على 10.5%.[42] وفي كاتماندو، تتلقى الأسر غير الفقيرة المتوسطة إعانة تزيد بمقدار 44% عن تلك التي تتلقاها الأسر الفقيرة المتوسطة.[43]

وفي مقابل الأمثلة المذكورة آنفًا، كانت هناك خطط للإعانات على درجة كبيرة من الفاعلية. فعلى سبيل المثال، تلجأ شيلي لإجراء استقصاءات حول الدخول لتحديد المواطنين ذوي الدخل المنخفض كي يتلقوا إعانات المياه، وتعمل في نفس الوقت على تعويض المرفق من خلال المدفوعات الحكومية. أما كولومبيا فتلجأ إلى تقدير قيمة الممتلكات وأماكن الإقامة كمعيار لتحديد الأسر الفقيرة. وفي كلتا الحالتين، تحظى الأسر الفقيرة بنسبة كبيرة من الإعانات المخصصة لاستهلاك المياه. وبالمثل في ديربان بجنوب أفريقيا، تؤدي التعريفة الحيوية إلى تزايد توزيع إعانات المياه نظرًا لأن 98% من الأسر الفقيرة متصلة بالشبكة (الشكل 2-5). وفي مناطق أخرى من مقاطعة كوازولو ناتال، تتحسن النتائج التي تحققها الإعانة بمعدل أقل، نظرًا لانخفاض معدلات التوصيل لدى الفقراء. ويتمثل الدرس المستفاد فيما يلي: أن تقديم الإعانات من خلال تعريفات المياه لا يكون مناصرًا للفقراء إلا بقدر اتصال الفقراء بشبكة المياه.

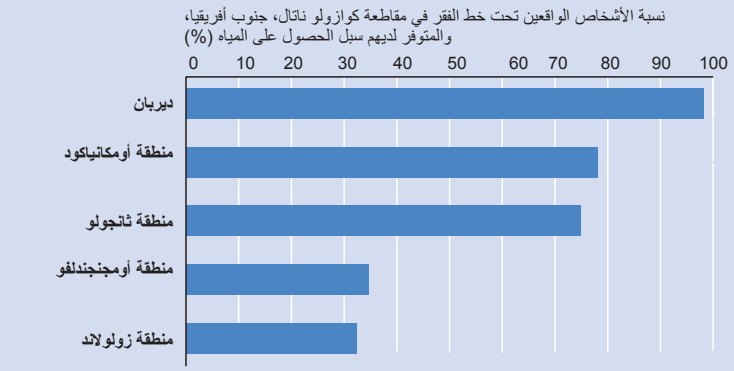
الشكل 2-4 أين تذهب إعانات المياه؟



المصدر: Komives and others 2005.

لا شك أن تقديم إعانات للمرافق التي يستخدمها الفقراء يحمل في طياته تحقيق المزيد من مكاسب المساواة. والأنابيب الرأسية تعد نقطة انطلاق جيدة. فعلى الرغم من أن الهدف النهائي يتمثل في مد جميع الأسر بتوصيلات خاصة، إلا أن محاولة تحقيق هذا الهدف على المدى القريب أمر غير ممكن التنفيذ بالنسبة للعديد من البلدان. وتعد الأنابيب الرأسية المصدر الأساسي للمياه بالنسبة لملايين الأسر الفقيرة، مما يجعل من الإعانات المخصصة للأنابيب الرأسية من أكثر الإجراءات السريعة التي يمكن تقديمها من خلال شبكة المياه (المربع 2-7). ولكن في العديد من البلدان، يقوم مستخدمو الأنابيب الرأسية بشراء المياه بأسعار تندرج تحت أعلى فئات الأسعار، مما يمثل إعانات متبادلة للاستهلاك المنزلي الخاص بالأسر مرتفعة الدخل والتي توجد لديها صنابير خاصة في المنازل. وقد وجدت بعض البلدان طرقًا للحيلولة دون حدوث ذلك. ففي بنغالور، فقط 14% من إعانات الأنابيب الرأسية لا يصل إلى الفقراء، وإن كانت هذه النسبة ترتفع إلى 73% في حالة الصنابير الخاصة.[44] وفي بوركينا فاسو، يكون بمقدور الأسر الحضرية منخفضة الدخل شراء مياه الأنابيب الرأسية بأسعار تعد من بين أقل الأسعار في أفريقيا جنوب الصحراء.

الشكل 2-5 التعريفات الحيوية لا تفيد إلا إذا كانت معدلات التوصيل مرتفعة



المصدر: جنوب أفريقيا 2006.

المربع 2-7 الأنابيب الرأسية – تصل إلى الفقراء ولكن بأسعار باهظة في أغلب الأحيان

يمكن أن تمثل الأنابيب الرأسية مصدرًا يحصل منه الفقراء على المياه بسعر معقول. كما يمكن أن تمثل أيضًا قناة للدعم الحكومي الموجه نظرًا لأن الغالبية العظمى من مستخدميها من الفقراء وليس الأغنياء. ومع ذلك فقد تمخضت التجربة عن نتائج متباينة.

في السنغال، تم عقد شراكة بين إحدى الجهات الخاصة المزودة بالمياه، وهي الهيئة الوطنية للمياه، ومنظمة وطنية غير حكومية مما أدى إلى زيادة عدد من يتلقون خدمة الإمداد بالمياه إلى 500,000 شخص في المناطق منخفضة الدخل من خلال الأنابيب الرأسية. ويتم تقديم الإعانات بغرض إقامة الأنابيب الرأسية العامة وتوصيلها بالشبكة. وقد أدى هذا الإجراء إلى توسيع نطاق الحصول على المياه، إلا أن تكاليف الوحدة ما زالت أعلى من ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للتعريفة المنزلية نظرًا لارتفاع الرسوم التي تُفرض على مستخدمي الأنابيب الرأسية.

ولقد عانت الفلبين من مشاكل مشابهة. فقد قامت شركات المياه الخاصة في مانيلا بمد توصيلات المياه إلى 50,000 أسرة فقيرة في المناطق منخفضة الدخل والمزدحمة بالسكان وذلك من خلال الأنابيب الرأسية، وتلعب المنظمات المجتمعية دور الوسيط في هذا الشأن. وتعمل التعاقدات على خفض تكلفة الوحدة بمقدار الربع تقريبًا، مما يسمح للأسر بالحصول على المياه من مصدر مزوّد بجهاز قياس. إلا أن السعر النهائي ما زال أعلى من ضعف الحد الأدنى من السعر المخصص من المرفق للإمداد المنزلي بالمياه.

ولا شك أن تحويل الإعانات تجاه الأنابيب الرأسية سيؤدي إلى زيادة مدى الحصول على المياه وتعزيز مبدأ المساواة. كما أن ذلك سيحمل بين طياته تأثيرًا على جميع الجهات الأخرى، مما سيدفع الجهات الخاصة الأخرى المزودة بالخدمة إلى تقليل الأسعار.

المصدر: WUP 2003; McIntosh 2003.

التنظيم عامل حاسم

يعد التنظيم من العوامل الحاسمة في تحقيق الزيادة المطردة في عدد من يحصلون على حقهم الإنساني في المياه وفي حماية المصلحة العامة في توفير المياه. وفي ظل سوق يتميز بالمنافسة المحدودة، وعندما يكون المنتج بمثابة عامل جوهري لرفاهية البشر، يتطلب الأمر من السلطات التنظيمية التأكد من إدارة الجهات المزودة بالخدمة على نحوٍ يضمن تحقيق المساواة والكفاءة على حدٍ سواء.

عانت العديد من البلدان من غياب مؤسسات تنظيمية فاعلة. فعلى سبيل المثال، تم إنشاء هيئة تنظيمية في بوينس آيرس للإشراف على امتيازات المياه، إلا أنه كانت ثمة مواطن للضعف في النظام المتبع. لقد كان يغلب الطابع السياسي على الهيئة، مع عضوية تتضمن ممثلين عن رئاسة الدولة والمقاطعة والبلدية، مما أدى إلى تكوين إطار يجمع بين أطراف سياسية متنافسة. ومع ذلك، لم يتم التعبير عن مصالح المستهلكين. وقد تم التفاوض على العديد من النواحي المتعلقة بالامتياز سرًا، الأمر الذي ساعد على حصول الجهة التنظيمية على قدر محدود فقط من المعلومات ذات الصلة من الشركات والحكومة.

يفتقر النظام الذي وضعته بوينس آيرس إلى بعض أهم خصائص الهيئات التنظيمية التي حققت قدرًا أكبر من النجاح في شيلي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة وغيرها من البلدان:

- **الاستقلال السياسي**، وتوفر ثقافة قوية لتعزيز المصلحة العامة.
- **سلطة التحقيق وفرض العقوبات**، مع تمتع الهيئة التنظيمية بسلطة طلب معلومات من الشركات حول مجموعة كبيرة من معايير الأداء، وفرض العقوبات في حالات القصور في الأداء وبغرض الحد من زيادة الأسعار. وقد حدث مؤخرًا أن طلبت الجهة التنظيمية في شيلي معرفة عائدات الضرائب لإحدى الشركات للتحقيق في تسعير النقل والانتقاص من قيمة الهامش الفعلي للأرباح عند الإبلاغ به.
- **مشاركة المعلومات** مع العامة حول التسعير ونوعية المياه وهياكل التكلفة.

- **المشاركة العامة**، لضمان التعبير عن مصالح المستهلكين. ففي الولايات المتحدة، تقيم مجالس المرافق المؤلفة من المواطنين منتدى للمستهلكين لرصد أداء الجهات المزودة بالخدمة. أما الجهة التنظيمية في المملكة المتحدة، وهو مكتب خدمات المياه (Ofwat)، فيعمل على الوصول إلى مجموعات المستهلكين بطريقة منظمة.

تتمثل المشكلة التي تواجهها العديد من البلدان النامية في قيود ملحوظة على قدرة الجهات التنظيمية على التنظيم. ويرجع السبب في ذلك إلى الافتقار في أغلب الأحيان إلى الموارد اللازمة لتحقيق الكفاءة في التنظيم. علاوةً على عدم توفر تشريعات تنص على الفصل بين صلاحيات الحكومات وصلاحيات الجهات التنظيمية. بشكل أكثر استفاضة، لعل المشكلة تكمن في عدم ممارسة الضغط على الحكومات والشركات للكشف عن المعلومات مما يضعف من موقف الجهات التنظيمية وذلك في البلدان التي يقل فيها التعرض للمساءلة الديمقراطية.

وفي البلدان التي تفتقر إلى المؤسسات والقدرات الإدارية الضرورية لتحقيق الكفاءة في عملية التنظيم، يمكن أن تؤدي الشفافية والعمل العام من قبل المواطنين إلى خلق قوة تنظيمية دافعة من القاعدة الشعبية. فالعمل الاجتماعي من قبل المجموعات المجتمعية التي تتمتع بدرجة عالية من التنظيم قد لعب دورًا مهمًا في الحد من الأضرار البيئية التي تسببها الشركات في البلدان النامية، كما أجبر تلك الشركات على الالتزام بالمعايير وكشف المعلومات. وعلاوةً على ذلك، لعب المجتمع المدني دورًا نشطًا حيث طالب بتوفير مزيد من المعلومات وكشف أوجه القصور في أداء مرافق المياه. وقد ساعد استخدام بطاقات التقرير الخاصة بالمواطنين في بنغالور بالهند على منح جمعيات السكان والمجموعات المجتمعية صوتًا فيما يتعلق بإصلاح مرفق المياه، مما أفضى إلى تزايد قدر المساءلة عن طريق الكشف عن أداء المرفق وتقييمه (المربع 2-8). وقد تم تعميم هذا النموذج على نطاق واسع. وفي البلدان التي استجاب فيها مديرو المرافق ورؤساء البلديات بالحوار، تبدى تحسن ملموس في ثلاثة جوانب من عملية تقديم الخدمة.

لقد نتج عن اعتماد نهج قائم على الحقوق للتزود بالمياه إطار تشريعي واضح للمرافق. ونظرًا لأهميته، فقد أوجد هذا الإطار التشريعي لدى المواطنين توقعات من الحكومة واستحقاقات لهم، الأمر الذي ترتب عليه تمكين المجتمعات من إخضاع الحكومات ومرافق القطاع الخاص والحكومة الوطنية للمسائلة. إلا أنه لا مفر من الاعتراف بأن الحق الإنساني في المياه في جنوب أفريقيا يظل في الدائرة السياسية المحمومة، وهو الذي يتجلى في النزاعات الشديدة حول إمدادات المياه، والتسعير، والعتبة المناسبة لإمدادات المياه المجانية. إلا أن المهم هو الطريقة التي منح من خلالها تشريع حقوق الإنسان المواطنين تمثيلاً فعليًا في سياسات المياه. وفضلاً عن ذلك، فإن فاعلية الضغط من القاعدة الشعبية في مجال المياه، شأنه شأن أي مجال آخر، يعتمد جزئيًا على الأقل على القوانين التي تحدد وتحفظ حقوق المواطنين في مساءلة الشركات والمرافق العامة.[45] ذلك لأن الفعالية من جانب المجتمع المدني وإن كانت تعد قوة مهمة للتغيير في حد ذاتها إلا أن شوكتها تقوى أو تضعف بفعل السياسات الحكومية.

ثمة مشكلة أخرى تتعلق بالنُهج الحالية للتنظيم وهي أن اهتمام الحكومة لا يمتد إلا إلى الجهات المزودة بالخدمة التابعة للشبكة الرسمية. كما أن معظم الحكومات تسعى إلى تنظيم السعر ومراقبة الجودة وتقدير مدى انتظام المياه التي يتم توفيرها من خلال الشبكة، وإن كانت لا تفعل ذلك بالقدر الكافي. أما القدر الأقل من الاهتمام فقد انصب على تنظيم عمل البائعين ومشغلي شاحنات الصهاريج وغيرهم ممن يقومون بالإمداد بالمياه. ولا شك أن هذه تعد فجوة خطيرة في العملية التنظيمية، وخاصة من منظور الأسر المعوزة التي تقطن الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية. لذا فلا بد أن تكون هناك أولوية لسد هذه الفجوة من خلال التدخل في مجريات السياسة العامة التي تعمل على تنظيم

المربع 2-8 بطاقات تقرير المواطنين – صوت قوي للتغيير

كثيرًا ما تكون مرافق المياه الخاصة أو العامة بعيدة وغير خاضعة للمساءلة وتفتقر إلى الشفافية ولا تستجيب لاهتمامات العامة. ولعل من الأمور التي تساعد على تغيير هذه الصورة هو جلب صوت المستهلكين إلى الهيكل الإداري.

ونضرب مثالاً على ذلك بما حدث في الهند منذ عشرة أعوام، عندما قام مركز الشئون العامة — وهو منظمة هندية غير حكومية كائنة في بنغالور — بتمهيد الطريق إلى نهج جديد في عملية الإشراف التنظيمي. فقد قام المركز بالإفادة من الاجتماعات العامة وإجراء الاستقصاءات التي تعتمد على الاستبيانات كطريقة لإجراء مراجعة اجتماعية واسعة النطاق حول الآراء الخاصة بالخدمات العامة التي تقدمها السلطات البلدية، بما في ذلك مجلس بنغالور لإمدادات المياه والمجاري. وقد أبرزت المراجعة — والتي تم تلخيصها في بطاقة تقرير للمواطنين — ضعف الاهتمام بالمستهلكين والمستويات العالية من الفساد والتكلفة العالية الملحوظة وضعف الكفاءة في توفير الخدمة.

وفي مراجعة لاحقة تم إجراؤها في عام 1999، بدأت حكومة الولاية والوكالات البلدية طريقة منهجية للحصول على الاستشارات. فقد شرع مجلس بنغالور لإمدادات المياه والمجاري في تنفيذ برامج مشتركة مع مجموعات المواطنين المحليين وجمعيات السكان لتحسين الخدمات ومد التوصيلات للأسر الفقيرة والنقاش حول خيارات الإصلاح. كما تم اتخاذ إجراءات تظلُّم جديدة من أجل التصدي للفساد. وبحلول عام 2003، كانت المراجعة الاجتماعية قد بدأت تسجل تحسنًا حقيقيًا، حيث أشارت الأسر الفقيرة إلى الانخفاض الحاد في الرشاوى المقدمة نظير مد التوصيلات، وكذلك إلى تحسن في مسألة الكفاءة.

تطورت هذه المراجعة الخاصة بالمواطنين منذ بدايتها لتغطي المناطق الريفية والحضرية في 23 ولاية هندية. كما تم تعميمها أيضًا إلى الفلبين وتنزانيا وأوكرانيا وفيتنام. وفي منتصف عام 2005، قامت ثلاث مدن كينية — وهي كيسومو ومومباسا ونيروبي — بإجراء مراجعة اجتماعية حول المياه والصرف الصحي، حيث شملت جمعيات السكان والمنظمات غير الحكومية والجهات المزودة بالخدمة.

المصدر: Paul 2005; Adikeshavalu 2004.

إن السلطة المجتمعية يمكن أن تمثل حافزًا لحث خطى التقدم، إلا أنه من الضروري توفر نظام إدارة متجاوب حتى يمكن تحقيق أي شيء

كمية ونوعية وسعر المياه التي تتوفر خارج نطاق شبكة المرفق الرسمي. ولعل من أكثر الوسائل فعالية لمواجهة هذا التحدي التنظيمي هو التوفير العام للمياه من خلال الأنابيب الرأسية وبأسعار تنتمي إلى الطبقات الدنيا من هيكل التعريفة المدرجة الذي تطبقه المرافق. وسوف يؤدي ذلك إلى إجبار مشغلي الجهات الخاصة والبائعين وغيرهم من صغار الجهات المزودة بالخدمة على تعديل أسعارهم إلى سعر اجتماعي للسوق على النحو الذي تحدده السياسة الحكومية.

الوصول إلى الفقراء

لا يزال التقدم البطيء في المناطق الريفية يمثل تهديدًا لإمكانية تحقيق الهدف الإنمائي للألفية المتعلق بالمياه. إذ أن معدلات التغطية بالنسبة للمياه النظيفة في العديد من البلدان تتزايد ببطء شديد للغاية بشكل لا يمكن معه إحراز الهدف، إضافة إلى أن التفاوتات الكبيرة التي نشهدها حاليًا تزداد باستمرار. إلا أن التجارب تبين أن إحراز تقدم سريع في إزالة الضرر الواقع على الريف أمر يمكن تحقيقه.

المشاركة المجتمعية تتطلب توفر الإطار الصحيح للإدارة

كان سكان الريف على الدوام موضع التجارب في عدد كبير من الخطط الإنمائية. فكثيرًا ما كانت الوكالات الحكومية تقوم بتوفير المياه من خلال نموذج يعتمد على توصيل الخدمة من المستوى الأعلى إلى المستوى الأسفل باستخدام تكنولوجيات غير مناسبة ومرتفعة السعر لم يُصادفها النجاح في تلبية الاحتياجات المحلية. وقد ظهرت في الآونة الأخيرة فكرة المشاركة المجتمعية وتوفير التكنولوجيا المناسبة كأحدث طريقة لحل مشكلة توفير المياه في الريف. ومع ذلك، تم استغلال المشاركة المجتمعية في كثير من الحالات كوسيلة لتنفيذ السياسات الحكومية وجمع الأموال اللازمة والتغلب على العوائق التكنولوجية، وليس كوسيلة لتمكين الناس أو مساعدتهم على التعبير عن مطالبهم. ولذا فقد فشل هذا النموذج، وليس بأدل على ذلك مما نراه اليوم من هذه الأعداد الكبيرة من مراكز توزيع المياه التالفة عبر المناطق الريفية في العديد من البلدان النامية.

بدأ إطار الإدارة الخاص بالمياه في التحول إلى منحى أكثر إيجابية، مع تزايد الوعي بالتحديات المؤسسية الكبيرة التي تفرضها المشاكل الخاصة التي تواجه المناطق الريفية والدور المحوري للمجتمعات المحلية في توفير الخدمة. كما أن المجتمعات ستحجم عن التعاون في صيانة التكنولوجيات الخاصة بالمياه التي يعتبرونها بمثابة تكنولوجيات غير مناسبة أو غير ذات صلة باحتياجاتهم المحلية. وعلاوةً على ذلك، فإن التاريخ يبين أن المجتمعات لن تكون وكلاء لتنفيذ سياسات رسمتها هيئات تخطيط بعيدة عنها وغير خاضعة للمساءلة ولا تتميز بالشفافية الكافية. لذا يمكن القول بأن السلطة المجتمعية يمكن أن تمثل حافزًا لحث خطى التقدم، إلا أنه من الضروري توفر نظام إدارة متجاوب حتى يمكن تحقيق أي شيء.

وفي الوقت الحالي تشدِّد الحكومات والجهات المانحة على ضرورة اعتماد نهج يستجيب للمطالب. وهذا يعني على مستوى أساسي أن نُهج توفير الخدمة يجب أن تركّز على ما يريده المستهلكون، وعلى التكنولوجيات التي هم مستعدون وقادرون على الدفع مقابل الحصول عليها، وعلى ما يستطيعون المداومة عليه. وتتمثل نقطة الانطلاق بالنسبة للمجتمعات في المشاركة في عملية التصميم، حيث يجب عليها أن تضع الخطط الخاصة بها، وأن تقرِّر جميعها نوع ومستوى الخدمات التي تتطلبها. وبالطبع فإن هذه العملية لا تخلو من مشاكل. ذلك لأن المجتمعات الريفية ليست متجانسة، كما أنه قد يعيب المشاركة المجتمعية استثناء النساء وفقراء الريف من عملية صنع القرار. غير أن إشراك المجتمعات يمثل بلا شك أساسًا للتقدم.

إنه لمن الصعوبة بمكان إيجاد الظروف اللازمة لنجاح النُهج التي تعتمد على الاستجابة للمطالب. وعلى الرغم من أن اللامركزية ونقل السلطة إلى المستويات المحلية أمر مهم، إلا أنه لا يصادف النجاح دائمًا. ففي إثيوبيا على سبيل المثال، تم تطبيق اللامركزية ونقل مستوى عالٍ من السلطة إلى الهيئات على مستوى المناطق والقرى. ومع ذلك، فقد ظلت القدرات المالية والبشرية ضعيفة، كما أنه لا يتم الاعتراف في بعض المناطق بالوضع القانوني للجان الإمداد بالمياه والصرف الصحي.[46] وبالطبع فإن ذلك يُضعف من قدرة المجتمعات الريفية على توصيل مطالبها إلى الحكومة المحلية. وفي حالات أخرى، تم الجمع بين اللامركزية والاتجاه المتزايد نحو تحديد الأولويات السياسية والمالية، الأمر الذي أفاد عملية إدارة المياه والتقدم المحرز في مدى التغطية. ويعد نموذج غانا التي قامت بتطبيق اللامركزية في عملية الإمداد بالمياه في الريف بمثابة نهج ناجح يعتمد على الاستجابة للمطالب (المربع 2-9).

المربع 2-9 الإمداد بالمياه في ريف غانا – نهج ناجح يعتمد على المشاركة

في فترة زمنية لا تتجاوز العقد بكثير، نجحت غانا في تغيير هيكل عملية الإمداد بالمياه في الريف وتوسيع نطاق التغطية من خلال نظم لتوصيل الخدمة تتسم بقدر أكبر من المشاركة والفاعلية.

كان التغيير شاملاً. ففي مطلع التسعينيات من القرن العشرين، كانت عملية الإمداد بالمياه تُدار بواسطة شركة غانا للمياه والمجاري، وهي مرفق عام يتولى مسئولية التخطيط والبناء والصيانة لعمليات الإمداد بالمياه في الريف. وكانت الآبار المحفورة في غانا من بين أكثر الآبار تكلفة في العالم، وكانت 40% فقط من المضخات اليدوية تعمل بشكل متواصل نظرًا لسوء عمليات الصيانة.

أما الآن فإن عدد الأشخاص الذين يستطيعون الحصول على المياه يزداد بمقدار نحو 200,000 شخص كل عام. كما ارتفعت نسبة التغطية من 55% في عام 1990 إلى 75% في عام 2004، مع ظهور ذلك بشكل ملحوظ في المناطق الريفية. ولقد تمكنت غانا من إحراز هذا التقدم من خلال إصلاح شامل لنظام كان يعتمد على إمداد الخدمة من الأعلى للأسفل ويعيبه عدم الاستجابة للمطالب وعدم الكفاءة في توصيل الخدمة.

وقد اعتمد التقدم المحرز على نقل المسئولية عن إمدادات المياه للريف إلى الحكومات المحلية والمجتمعات الريفية. وعلاوةً على ذلك، فإن سلطة تنسيق وتيسير تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للمياه والصرف الصحي المدارين بواسطة المجتمع قد تم نقلها إلى الوكالة المجتمعية للمياه والصرف الصحي، وهي هيئة تخضع للامركزية على نحو واسع، وتضم متخصصين في مجالات مختلفة في 10 مناطق من البلاد. وتقوم الفرق الإقليمية بتوفير الدعم المباشر لجمعيات المناطق في الأمور المتعلقة بتخطيط وإدارة المياه المأمونة وخدمات الصرف الصحي.

كما تم وضع هياكل سياسية جديدة لإدارة المياه كجزء من برنامج أوسع نطاقًا للامركزية. وأصبحت جمعيات المناطق، والتي تمثل طبقة مهمة من الحكومات المحلية المنتخبة، تتولى مسئولية التعامل مع الطلبات التي يقدمها أفراد المجتمع للحصول على إمدادات المياه وترتيبها حسب الأولوية، وكذلك إبرام التعاقدات الخاصة بالآبار المحفورة يدويًا وبناء المراحيض وإدارة برامج إعانات المراحيض. كما أن هذه الجمعيات توفر أيضًا 5% من التكاليف الرأسمالية لمرافق المياه.

تعد هياكل القرى جزءًا من النظام الجديد. فمن أجل التقدم للحصول على المنح الرأسمالية، يتعين على المجتمعات تكوين لجان لمياه القرى ووضع خطط تفصّل فيها الطريقة التي سيتبعها أفراد القرية في إدارة شبكاتها، على أن تقوم بالمساهمة بمبلغ نقدي يساوي 5% من التكاليف الرأسمالية وتحمل تكاليف الصيانة أيضًا.

وفي تقييم تم إجراؤه عام 2000، كانت أبرز أوجه التحسن تتمثل فيما يلي:

- شعور أكثر من 90% من المواطنين بالرضا عن مكان وكمية ونوعية المياه.
- قيام الغالبية العظمى من المواطنين بالمساهمة في التكاليف الرأسمالية، ومساهمة 85% منهم في تكاليف التشغيل والصيانة. اقتناع معظم المواطنين بأن مبدأ الدفع كان منصفًا والإفصاح عن نيتهم في مواصلة الدفع.
- حصول أكثر من 90% من لجان المياه والصرف الصحي على التدريب اللازم مع فتح حسابات بنكية وعقد اجتماعات دورية. قيام النساء بدور فاعل ومؤثر في هذه اللجان.

المصدر: Lane 2004; WSP–AF 2002e: جدول المؤشرات 7.

أسفرت إستراتيجيات التخطيط الوطني والحد من الفقر بالنسبة للمياه عن نتائج متباينة

تعد ورقات إستراتيجية الحد من الفقر من البيانات المهمة التي توضِّح النوايا الأساسية وأطر التعاون الدولي. وقد أثبتت تجارب البلدان التي تتمتع بإستراتيجية واضحة محددة لبلوغ الأهداف الخاصة بالمياه والصرف الصحي أن وجود التزام سياسي وطني مدعوم بالمعونة اللازمة يمكن أن يؤدي إلى نتائج كبيرة.[47] إلا أن الجانب السيئ في هذا الأمر أن معظم ورقات إستراتيجية الحد من الفقر تعاني من نقطة عمياء بالنسبة للمياه والصرف الصحي؛ وهو تعبير عن عدم حصول هذا القطاع على درجة عالية من الأولوية.

استغلت بعض البلدان إطار الهدف الإنمائي للألفية والعملية الخاصة بورقة إستراتيجية الحد من الفقر في وضع قضية الإمداد بالمياه في الريف على صدارة أولويات التخطيط الوطني للحد من الفقر. ففي بنن، على سبيل المثال، حرص المجلس الوطني للمياه وهو هيئة وزارية رفيعة المستوى على جعل المناطق الريفية والمدن الصغيرة نقطة محورية في الإستراتيجية الوطنية المعنية بتحقيق الهدف الإنمائي للألفية. وعلاوةً على ذلك، فإن برنامج ميزانية المياه والذي بدأ في عام 2001 يقدم إطارًا ثابتًا للتمويل، ويحدّد بوضوح شروط التمويل بالنسبة لكل منطقة عبر البلاد. كما قامت السنغال أيضًا بتحديد مسألة المياه والصرف الصحي كأحد أولوياتها في ورقة إستراتيجية الحد من الفقر. ففي عام 2004، قامت السنغال بوضع برنامج وطني لتنسيق أنشطة الوكالات المختلفة تحت إشراف هيئة وطنية رفيعة المستوى. وتشتمل الأهداف الواضحة لهذا البرنامج على الوصول بإمداد المياه إلى 3,300 مستوطنة من خلال برنامج وطني لزيادة عدد الآبار. كما ساعد التقدير المفصل للتكلفة المالية على تحديد الفجوات التمويلية الكبيرة التي يحتمل حدوثها. حيث من المقدر أن تبلغ متطلبات الإنفاق للمناطق الريفية 42 مليون دولار، مع وجود فجوة تمويلية تعادل 22 مليون دولار.[48] ويمكن القول بأن نجاح إستراتيجية المياه في السنغال سيعتمد بشكل بالغ على استجابة الجهات المانحة، ولكن تبقى حقيقة أن إطار النجاح متوفر في موضعه الصحيح.

تظهر لنا التجارب السابقة أن إحراز التقدم السريع أمر ممكن. وتعد الحكومة الأوغندية من الحكومات التي لديها إستراتيجية وطنية قوية تتضمن أهدافًا واضحة مدعومة بالموارد المالية (المربع 2-10). وبشكلٍ حاسمٍ، كان هناك حرص على دمج التمويل المخصص للأهداف المتعلقة بالمياه في إطار التمويل متوسط الأجل للحكومة، مما يضمن تخصيص ميزانية للالتزامات السياسية في هذا الشأن. وتعد تنزانيا من البلدان التي ما زالت في المراحل المبكرة من الإصلاح، كما أن أوجه التحسن التي كانت من ثمار التنمية من الأمور المشجعة. فقد زاد عدد الأشخاص الذين يمكنهم الحصول على المياه بمقدار 2 مليون منذ عام 1999، كما أن الحكومة قد وضعت نصب عينيها

المربع 2-10 **مبدأ "البعض للكل، وليس الكل للبعض" في أوغندا**

نجحت أوغندا في أن تصبح من البلدان الرائدة في العالم التي تمكنت من إصلاح قطاع المياه. فمنذ منتصف تسعينيات القرن العشرين، تم وضع سياسة مترابطة وأطر للتمويل، وتم اعتبار المياه من أولويات الإستراتيجية الوطنية للحد من الفقر. وتحدد السياسة الخاصة بالمياه لعام 1999 إستراتيجية وخطة للاستثمار تهدفان إلى الوصول إلى التغطية بنسبة 100% بحلول عام 2015. وكان المبدأ الذي ينظّم هذه العملية هو: "البعض للكل، وليس الكل للبعض".

كان الالتزام السياسي في أوغندا يعني التمويل. وقد زادت مخصصات الميزانية للمياه من 0.5% من الإنفاق العام في عام 1997 إلى 2.8% في عام 2002. كما كانت المعونة المقدمة من الميزانية العامة عاملاً رئيسيًا في تحقق هذه الزيادة. وعلاوةً على ذلك، تم نقل مسئولية الإدارة والموارد إلى الهيئات على مستوى المناطق. وقد زادت معدلات التغطية من 39% عام 1996 إلى 51% عام 2003؛ وهو ما يعادل زيادة في عدد الأشخاص الذين يحصلون على مياه مأمونة في عام 2003 قدرها 5.3 ملايين شخص، معظمهم في المناطق الريفية.

تم اعتبار المياه والصرف الصحي من المجالات ذات الأولوية في إطار خطة العمل للقضاء على الفقر في أوغندا. وقد اشتملت الأهداف المؤقتة لخطة العمل على زيادة عدد الأشخاص الذين يحصلون على المياه النظيفة بمقدار 3.9 ملايين شخص وعدد من يتمتعون بمرافق الصرف الصحي بمقدار 4.4 ملايين شخص، وذلك بحلول عام 2009. أما الخطط الخاصة بالمناطق فتتضمن بنودًا لمد خدمات المياه والصرف الصحي بشكل كافٍ إلى 75% من المدارس بحلول نفس العام، مع محاولة تحقيق زيادة كبيرة في نسبة المراحيض التي يستخدمها التلاميذ في المناطق الريفية. ويتم في الوقت الحالي تأسيس جمعيات لمستهلكي المياه كنقاط محورية للتدريب والإدارة. ومن الجدير بالذكر أن نسبة النساء الأعضاء في هذه الجمعيات تصل إلى النصف.

تعد أوغندا بحق من البلدان الرائدة في المياه والصرف الصحي. فلقد تمكن هذا البلد من تطوير عملية تخطيط فعالة تميزت بوجود آليات واضحة ومحددة للتنسيق على مستوى القطاع بالكامل، وتحديد أهداف مدعومة بتوفير التمويل على المدى المتوسط، إلى جانب إجراء استعراض سنوي للوقوف على مدى التقدم. إلا أن هذا التقدم الذي تم إحرازه لا يعني أن أوغندا قد تغلبت على القصور في خدمات المياه والصرف الصحي، علاوةً على أن تنفيذ السياسات يواجه عددًا من التحديات. ففي المناطق الريفية، اعتمدت التغطية بشكل كبير على الوضع الاقتصادي الاجتماعي. وتنص السياسة الوطنية للمياه على أن كل مركز من مراكز توزيع المياه يجب أن يخدم 300 شخص بمعدل 3.3 مراكز لتوزيع المياه لكل 1,000 شخص. وفي نفس الوقت نجد في منطقة تورورو بشرق أوغندا أن معدل توفر مراكز توزيع المياه يتراوح ما بين أقل من مركز واحد لكل 1,000 شخص في مقاطعتين فرعيتين وأكثر من ثلاثة مراكز في المقاطعتين الفرعيتين اللتين تحظيان بأفضل مستوى للخدمة. أي أن التغطية ترتبط بشكل وثيق بالوضع الاقتصادي الاجتماعي للمجتمعات، مما يؤدي إلى عدم إبداء الاهتمام الواجب للفقراء.

إن هذه الصورة لعدم المساواة تفسر لنا السبب في عدم حدوث انخفاض كبير في متوسط مرات جلب المياه بالنسبة لفقراء الريف على الرغم من زيادة نطاق التغطية. وعلاوةً على التقدم البطيء في توفير خدمات الصرف الصحي، يمكننا أن ندرك السبب وراء إحدى غرائب سجل التنمية البشرية في أوغندا: العجز عن خفض معدلات الوفيات بين الأطفال بالرغم من انخفاض فقر الدخول وزيادة النمو الاقتصادي. ويعد ضعف التنسيق بين وكالات التخطيط المحلية في بعض المناطق الريفية الأكثر فقرًا من العقبات الكبرى التي تم الوقوف عليها. ولعل تمكين الحكومة المحلية وزيادة تمثيل المناطق الفقيرة من أهم العوامل التي يمكن من خلالها التغلب على تلك العقبة.

المصدر: Slaymaker and Newborne 2004; Uganda 2004; AfDB 2005a, b.

هدف توفير المياه إلى 85% من المناطق الريفية بحلول عام 2010.[49] ومع ذلك فهناك تفاوتات كبيرة في نطاق التغطية؛ حيث إن هناك 76 من مجموع 113 منطقة ريفية تصل نسبة التغطية فيها إلى أقل من 50%، بينما يزيد التركيز في وسط وجنوب شرق البلاد. وفي منطقتي روفيجي وليوال في الطرف الجنوبي الشرقي من البلاد، تبلغ معدلات التغطية أقل من 10%.[50] ولا شك أن إحراز التقدم في المستقبل مرهون بوضع إستراتيجيات للتغلب على هذه التفاوتات.

يستلزم الأمر أيضًا من الجهات المانحة أن تُراجع إستراتيجيات المعونة التي تنتهجها. ففي تنزانيا مثلاً، تعد زيادة مدى التغطية للمياه في الريف من الأولويات المعروفة للحد من الفقر. إلا أنه في عام 2003/2002، تلقت المناطق الحضرية أكثر من 60% من ميزانية التمويل الإنمائي. وأحد الأسباب في ذلك أن المعونة تمثل أكثر من نصف ميزانية قطاع المياه، كما أن الجهات المانحة تفضل بشكل ملحوظ برامج إصلاح مرفق المياه في الحضر حيث تكون هناك احتمالية كبيرة لاسترداد التكاليف والوصول إلى التمويل الذاتي.[51] وعلاوةً على ذلك، فإن اللامركزية السياسية قد فاقت اللامركزية المالية، مما جعل الحكومات المحلية في المناطق الريفية لا تتمتع بالسيطرة الكافية على الموارد. وفي حين تنتقد الجهات المانحة للمعونة في بعض الأحيان ما تراه تحيزًا نحو الحضر في السياسة، نجدها كثيرًا ما تعكس ذلك التحيز وتدعمه في برامجها.

عمدت بعض البلدان إلى وضع أهداف طموحة للغاية لتوسيع عملية توفير المياه في الريف، إلا أنها فشلت مع ذلك في وضع السياسات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف. كما كانت مبالغ التمويل أقل من أن تحقق الأهداف الموضوعة. ولعل ذلك هو دأب قطاع المياه الذي يعاني باستمرار من نقص التمويل، بل إن الأمر يتجاوز ذلك في بعض البلدان حيث توجد فجوة واسعة بين مخصصات الميزانية والحجم الفعلي للاستثمار العام. ففي زامبيا مثلاً، لم يتم إنفاق إلا أقل من 5% من مخصصات الميزانية للمياه في عامي 1999 و2000، وذلك قبل أن ترتفع هذه النسبة فجأة إلى أكثر من 30% في عام 2001، والذي كان عام الانتخابات. وعلى الرغم من تحسن الأداء فيما يتعلق بالميزانية، إلا أن معدلات المعونة والمخصصات ما زالت أقل من نصف المتطلبات التمويلية اللازمة لتحقيق الأهداف الموضوعة في الإستراتيجية الوطنية لزامبيا.

يمكن أن تؤدي الإدارة السيئة للميزانية إلى دائرة مفرغة. ففي ملاوي مثلاً، تفتقر السياسة الوطنية إلى صياغة الأهداف المترابطة والإستراتيجيات والتمويل، وهي جميعًا نتاج تاريخ طويل من الإدارة السيئة في قطاع المياه المرتبطة بانعدام الكفاءة في إدارة الميزانية. ولقد انعدمت الثقة بين الحكومة والجهات المانحة إلى درجة جعلت الجهات المانحة تضع نظمًا موازية تعمل بشكل مستقل عن برامج الحكومة. ولعل ذلك يتضح في أن وزارة تنمية المياه لا تتحكم إلا في أقل من 12% من ميزانية

التنمية في حين أن الجهات المانحة تدير الموازنة من خلال البرامج الخاصة بها. ومن المحتمل أن يصل حجم الإنفاق خارج الميزانية إلى ثلاثة أضعاف حجم الإنفاق في إطار الميزانية. وعلاوةً على ذلك، انخفضت تدفقات المعونة من 14 مليون دولار في عام 2003 إلى مليوني دولار عام 2005، مما يعكس قلق الجهات المانحة بشأن إدارة الميزانية والتخلف عن تحديد الأولويات الخاصة بالمياه في ورقة إستراتيجية الحد من الفقر. وتجدر الإشارة إلى أن ملاوي نموذج واضح على عواقب ضعف قدرة الحكومة على التنفيذ، وغياب إطار التخطيط المترابط، وقلق الجهات المانحة فيما يتعلق بالفساد.[52] وليس هناك رابحون في مثل هذا الموقف؛ حيث تواجه الحكومات ارتفاعًا في تكاليف المعاملات (حيث يتعين عليها تقديم التقارير لأكثر من جهة مانحة)، ويتضاءل مدى فعالية المعونة ويتكبد فقراء الريف الخسارة جراء قلة توفر المياه.

لجأت الحكومات التي تفضل الطرق المبتكرة إلى الجمع بين إطار سياسة واضحة والالتزامات إزاء الاستثمار العام مع إصلاحات في الإدارة بهدف أن تبدأ الطلبات من القاعدة الشعبية. ويعد هذا ضروريًا بشكل خاص في المناطق الريفية حيث تكون إدارة المجتمع من الأمور المهمة لصيانة الهياكل الأساسية للمياه (المربع 2-11).

يمكن أن تبرز الشراكات بين الحكومات والمواطنين بوصفها حافزًا فعالاً على التغيير. وبإمكان هذه الشراكات الاعتماد على المبادرات المحلية، موسعة فيها بصورة سريعة لتوسعة نطاق التغطية. فإبان ثمانينيات القرن الماضي، نجحت أولافانا، وهي مجتمع في ولاية كيرالا الهندية يغلب عليه الطابع الريفي، في ابتكار نظام صغير للإمداد بالمياه في القرى، مما كان دافعًا لإصلاح برنامج الإمداد بالمياه والصرف الصحي في ريف كيرالا.[53] وفي الوقت الراهن، تتعاون حكومات الولايات والحكومات المحلية مع القرى في أربع مناطق لتعميم هذا النهج. وقد كان نموذج أولافانا سببًا في إمداد 93,000 أسرة بمياه الشرب النظيفة، بالرغم من أن 60% من تلك الأسر تعيش تحت خط الفقر. وكما هو الحال في النماذج الناجحة الأخرى التي تُحفزها الطلبات، تتم تغطية التكاليف الرأسمالية من الحكومة، مع نقل المسئولية عن الصيانة والإدارة إلى منظمات المجتمع المحلي.

الدعم الدولي للتمويل المحلي

تمكنت البلدان الغنية في الوقت الراهن من تمويل الاستثمارات العامة لتحقيق مبدأ تعميم المياه والصرف الصحي من خلال الإنفاق العام والدين العام. وفي العديد من البلدان الأخرى، أدت عوامل من قبيل انخفاض الدخل ومحدودية الإيرادات إلى ضعف فرص زيادة الإنفاق العام؛ ومن هنا جاءت الحجة الداعية إلى زيادة المعونات والتي تم تناولها في الفصل الأول. كما أن فرص الحصول على الائتمان محدودة أيضًا في العديد من البلدان بسبب ضعف الأسواق الرأسمالية المحلية ودواعي المخاطر الكبيرة. ومن خلال المعونة الدولية، يمكن المساعدة على تعبئة موارد الائتمان وكذلك التغلب على عوائق التمويل.

وكما يتضح من تجارب برامج الامتيازات الفاشلة، فإنه لمن الأهمية بمكان تعبئة موارد الائتمان في الأسواق الرأسمالية المحلية وذلك لتجنب مخاطر العملات. ولا شك أن تدبير مصدر جديد لإيرادات الاستثمارات المسبقة يمكن أن يؤدي إلى إمداد المرافق برأس المال اللازم لبناء هياكل أساسية جديدة وتحسين الهياكل الأساسية القديمة مع وجود مصادر الإيرادات المستقبلية. كما يمكن للدعم الدولي المساعدة في التغلب على العوائق وتحسين سبل النفاذ إلى الأسواق الرأسمالية لصالح الكيانات ذات السيادة الثانوية، من قبيل البلديات والمرافق المملوكة من العامة، مع تقليل نسبة المخاطرة:[54]

- **الضمانات الجزئية**. في عام 2002، قامت السلطات البلدية في مدينة جوهانسبرغ بإصدار سند قيمته

المربع 2-11 تمكين فقراء الريف في المغرب – الطلب المحلي يؤدي إلى زيادة التغطية

إن تقديم الخدمات أمر لا يعتمد فقط على التمويل والهياكل الأساسية والتكنولوجيا؛ وإنما يعتمد كذلك على التمكين، وذلك كما يتضح لنا من برنامج تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER) في المغرب.

ومنذ عشرة أعوام كانت المناطق الريفية في المغرب متأخرة كثيرًا عن المناطق الحضرية فيما يتعلق بتوفير مياه الشرب. وقد كان معدل الأشخاص الذين يحصلون على المياه في الريف أقل من شخص واحد من كل 5 أشخاص مقارنة بـ 9 أشخاص من كل 10 يعيشون في المدن. وكان على النساء والأطفال السير في العادة لمسافة 10 كيلو مترات أو أكثر لجلب المياه في الموسم الجاف. وكان الاعتماد على مصادر المياه غير المحمية مثل الأنهار سببًا في ارتفاع نسبة الإصابة بالبلهارسيا والإسهال والكوليرا. كل ذلك كان يحدث في إطار تخطيط وطني غير مترابط وغياب إستراتيجية واضحة للوصول إلى المستوطنات الريفية المبعثرة في أرجاء الريف والتي تبلغ معدلات التغطية بها أدنى مستوياتها.

وقد تغير هذا الوضع بعد تنفيذ برنامج تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب. ففي عام 1995، تم من خلال البرنامج تطبيق اللامركزية على عملية الإمداد بالمياه في إطار قوي للتخطيط الوطني. فضلاً عن ذلك طلب من الهيئات المحلية إجراء تقديرات بالاحتياجات والعمل من خلال المنظمات المجتمعية. وكانت التدخلات قد حدثت بعد مطالبات سكان الريف بإمدادهم بالهياكل الأساسية. وتأتي نسبة 80% من الميزانية المخصصة للإمداد بالمياه من الحكومة المركزية، و15% من جمعيات المجتمع المحلي، و5% من المستفيدين. وقد تم نقل سلطة إدارة الهياكل الأساسية إلى المجتمعات المحلية بعد تدعيمها بمجموعة من المهندسين والخبراء التقنيين.

وفي العقد الماضي، ازداد عدد الأشخاص الذين يحصلون على المياه النظيفة في الريف بمقدار 4 ملايين شخص لترتفع نسبة التغطية في الريف إلى 50%. وبغض النظر عن تخفيف عبء الوقت الذي كان يقع على كاهل النساء، فقد اتسم البرنامج بالعديد من الآثار البالغة المضاعفة. فعلى سبيل المثال، ارتفعت نسبة الحضور في المدارس الابتدائية في الريف بين الفتيات من 30% إلى 51% بين عامي 1999 و2003. كما كانت هناك مؤشرات تحسن ملحوظ في قطاع الصحة العامة. كما كانت المياه حافزًا لإحداث مزيد من الإصلاح الاجتماعي. وعلاوةً على ذلك، أدت اللامركزية والدور الذي لعبته جمعيات مستهلكي المياه إلى تحويل المجتمعات من طرف سلبي يتلقى خدمات الحكومة إلى طرف إيجابي يطالب بالتغيير، مع ظهور مسألة تمكين النساء بوصفهن من عوامل التغيير.

المصدر: Dubreuil and Van Hofwegen 2006.

بالرغم من أن الأهداف الإنمائية للألفية تضع مجموعة من الأهداف الرامية إلى توسيع نطاق التغطية، إلا أن الخطط الوطنية للمياه ينبغي أن تشتمل أيضًا على أهداف واضحة فيما يتعلق بالمساواة

153 مليون دولار. وكانت مؤسسة التمويل الدولية (IFC) ومصرف التنمية بجنوب أفريقيا قد قدما ضمانًا ائتمانيًا جزئيًا أدى إلى رفع تقدير ائتمان السند ومد فترة الاستحقاق إلى 12 عامًا. وفي المكسيك في عام 2003، قامت بلدية تلانيبانتلا بإصدار سند مدته 10 أعوام ومدعوم من قبل البلدية وشركة المياه الخاصة بها في الأسواق الرأسمالية المكسيكية. وقد أدت ضمانات الائتمانات الجزئية من مؤسسة التمويل الدولية إلى ارتفاع تقدير السند إلى AAA. كما أسهم تحسين الائتمانات في تعميق الثقة في إصدارات السندات وتخفيض تكاليف تمويل المياه والصرف الصحي.

- **تجميع الموارد**. يعد التعاون بين البلديات والجهات الخاصة المزودة بالخدمة من الطرق التي يمكن أن تعمل على تعبئة الموارد. وعلى سبيل المثال، قام صندوق تاميل نادو للتنمية الحضرية، والذي أنشأته السلطات الحكومية عام 1996، بتأسيس الصندوق المجمع للمياه والصرف الصحي، وهو مرفق يبلغ حجم أمواله 300 مليون روبية تم ضخها من خلال أسواق السندات الخاصة بـ 14 بلدية صغيرة، إلى جانب ضمان ائتمان جزئي تم الحصول عليه من وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة. وقد أدى نجاح هذا الصندوق إلى قيام ولاية كارناتاكا بتطبيقه مع قيام الحكومة الهندية بدعمه من خلال صندوق مجمع لتنمية الموارد التمويلية.
- **التعاون اللامركزي**. أدت الصلات القائمة بين البلديات في البلدان الغنية والجهات البلدية المزودة بالخدمة في البلدان النامية إلى تدفقات تمويلية جديدة. فعلى سبيل المثال، قامت حكومة مقاطعة درنثي الهولندية بالاشتراك مع 11 بلدية بإنشاء منظمة غير ربحية والدخول في عقود شركات مشتركة مع 12 حكومة محلية في إندونيسيا. وتعمد تلك المنظمة غير الربحية إلى شراء حصة أغلبية في مرفق المياه المحلي الإندونيسي، مع تحسين كفاءة التشغيل ثم بيع الأسهم للحكومة المحلية من جديد.

ثمة مبادرات وطنية أخرى بدأت في الظهور خارج الإطار التقليدي للمعونة. ومن أمثلة ذلك نهج التمويل الدولي اللامركزي الذي ظهر في فرنسا. وفي عام 2005، قام التشريع الجديد — المعروف باسم قانون أودن — بتأسيس إطار للتعاون اللامركزي في المياه والصرف الصحي يغطي ستة من الوكالات في الحوض الفرنسي. وتعمل السلطات المحلية في فرنسا على تخصيص ما يصل إلى 1% من ميزانياتها الخاصة بالمياه والصرف الصحي إلى برامج التنمية الدولية. ففي عام 2005، تم توفير نحو 37 مليون دولار. وإذا ما لجأت البلدان مرتفعة الدخل الأخرى إلى انتهاج هذا النوع من الخطط، فيمكن أن يؤدي ذلك إلى توفير حوالي 3 بلايين دولار كل عام وفقًا لأحد التقديرات، مما سيمثل قناة جديدة مهمة للتمويل بشأن المياه والصرف الصحي.[55]

* * *

إن التزام الحكومات بالعمل من أجل التحقيق الكامل لحق الحصول على مياه نظيفة بسعر معقول كأحد حقوق الإنسان الأساسية وإمداد مواطنيها بالخدمات الكافية أمر يحمل بين طياته مجموعة واسعة النطاق من التحديات المالية والمؤسسية والتقنية.

وكما يوضح الفصل الأول، يتعين على معظم الحكومات زيادة موارد الميزانية المخصصة للمياه في إطار إستراتيجيات التخطيط الوطني التي تهدف إلى معالجة المشاكل المتشابكة للفقر وعدم المساواة. وبالرغم من أن الأهداف الإنمائية للألفية تضع مجموعة من الأهداف الرامية إلى توسيع نطاق التغطية، إلا أن الخطط الوطنية للمياه ينبغي أن تشتمل أيضًا على أهداف واضحة فيما يتعلق بالمساواة. ولعل إحدى نقاط الانطلاق في هذا الشأن هي عدم الاقتصار على الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في خفض نسبة الأشخاص الذين لا يتمتعون بسبل الحصول على المياه النظيفة إلى النصف، وإنما بالأحرى إضافة هدف آخر إليه يتعلق بمسألة المساواة وهو تقليل الفجوة في توفير الخدمة بين الـ 20% الأكثر غنى والـ 20% الأكثر فقرًا من السكان، أو بين المناطق الريفية والحضرية بحيث يقل حجم تلك الفجوة إلى النصف بحلول عام 2010. ويمكن اعتماد هذا الهدف المتعلق بالمساواة حتى بالنسبة للبلدان التي تسعى لتحقيق أهداف عام 2015.

لا شك أن السياسات التي من شأنها جعل الحق الإنساني في المياه حقيقة ملموسة ستختلف باختلاف البلدان. كما أن مستوى التغطية وطبيعة التفاوتات وحالة المؤسسات ومستويات الدخل هي عوامل تتفاعل معًا لتحدد معايير وضع السياسة. ومع ذلك، ثمة نُهج عامة ممكنة التطبيق تظهر في التحليل الوارد في هذا الفصل:

- **التشريع للمياه بوصفه حقًا إنسانيًا**. من الأهمية بمكان أن يتمتع الجميع بحق دستوري في المياه، إلا أن الأهم هو الالتزام التشريعي للحكومات والجهات المزودة بالمياه لتطبيق السياسات العملية المعنية بذلك الحق. وتتمثل نقطة الانطلاق المناسبة لتحقيق ذلك في وضع الترتيبات الخاصة بالاستثمار والتسعير والمراقبة من أجل زيادة عدد المواطنين الذين يتمتعون بحق الحصول على 20 لترًا من المياه كحد أدنى.
- **جعل المياه محورًا لإستراتيجيات الحد من الفقر وتخطيط الميزانية**. تتمثل الخطوة الأولى في وضع

خطة متماسكة للمياه. أما الخطوة الثانية فهي دمج تلك الخطة في إستراتيجيات الحد من الفقر والوجه المفرط لعدم المساواة وكذلك في توفير التمويل متوسط الأجل، كما تعد هذه الخطوة متطلبًا ضروريًا لتحقيق تقدم مستدام؛ حيث إن الخطط الطموحة في مجال المياه تعاني في كثير من الأحيان من علة "الأهداف التي تفتقر إلى التمويل".

- **التوسع في الاستثمارات المناصرة للفقراء**. لا شك أن المياه تعد من القطاعات التي تعاني من القصور في التمويل. وتتمثل أكبر فجوات التمويل في المناطق الريفية والمستوطنات الحضرية غير الرسمية. ويتطلب سد تلك الفجوات زيادة التمويل وإعادة توجيه الإنفاق العام إلى المجتمعات الريفية من خلال توفير الآبار، وإلى الأحياء الحضرية الفقيرة من خلال توفير الأنابيب الرأسية.
- **مد التعريفات الحيوية**. من الأمور التي يجب دمجها في الإستراتيجيات الوطنية الرامية إلى تحقيق مبدأ توفير المياه للجميع هو توفير حد أدنى من المياه لتلبية الاحتياجات الأساسية لكافة الأسر، ويكون ذلك دون مقابل في حالة الأسر الأكثر فقرًا.
- **إعادة النظر في الإعانات المتبادلة وإعادة تصميم هياكلها**. يمكن أن تلعب الإعانات المتبادلة دورًا حاسمًا في توفير المياه للفقراء بسعر معقول. وفي أغلب الأحيان، يقدم هذا النوع من الإعانات فوائد مالية كبيرة لغير الفقراء، بينما تتعرض الأسر الفقيرة التي تستخدم الصنابير العامة لأعلى فئات التعريفات. لذلك فإن استخدام الإعانات المتبادلة لدعم مستخدمي الأنابيب الرأسية في الأماكن التي تنخفض فيها معدلات التغطية سوف يكون خطوة في الاتجاه الصحيح. وعلاوةً على ذلك، يجب أن يكون العمل على جعل الأنابيب الرأسية مصدرًا للمياه بسعر معقول بمثابة خاصية محورية للإستراتيجيات الوطنية.
- **وضع أهداف واضحة ومساءلة الجهات المزودة بالخدمة**. إن الترتيبات الخاصة بالعقود التي يتم إبرامها في إطار اتفاقيات الإدارة المشتركة بين القطاعين العام والخاص يجب أن تحدد أهدافًا واضحًا لزيادة قدرة الأسر الفقيرة التي تعيش في الأحياء الفقيرة على الحصول على المياه، مع ذكر الأرقام المفترض بلوغها ومستويات الاستثمار وترتيبات التسعير. كما أن القصور في الأداء ينبغي أن تترتب عليه عقوبات مالية. ويجب تطبيق نفس القواعد على الجهات العامة المزودة بالخدمة، حيث تتم المعاقبة على القصور في الأداء من خلال نظم الحوافز.
- **تطوير الإطار التنظيمي وتوسيعه**. يعد إنشاء جهة تنظيمية مستقلة للإشراف على الجهات المزودة بالمياه أمرًا حيويًا لضمان مراعاة المصالح العامة في عملية توفير المياه. وفي نفس الوقت يجب أن يمتد نطاق عمل الجهة التنظيمية إلى ما هو أبعد من الجهات المزودة الكبيرة التابعة لشبكة المياه ليصل إلى الوسطاء الذين يقدمون الخدمة للفقراء.
- **تحديد الأولويات في القطاع الريفي**. يفرض الإمداد بالمياه في الريف تحديات خاصة. ويجب على الحكومات الاستفادة من النُهج الناجحة التي تعتمد على الاستجابة للمطالب وجعل الجهات المزودة بالخدمة أكثر استجابة وخضوعًا للمساءلة أمام المجتمعات التي تخدمها. كما أن اللامركزية في إدارة المياه يمكن أن تلعب دورًا مهمًا، شريطة أن تكون لدى الهيئات التي تتمتع باللامركزية القدرة التقنية والمالية لتوفير الخدمات.

تعد المعونة الدولية من الأمور الحيوية لسد الفجوات التمويلية التي تهدد الهدف الإنمائي للألفية المعني بالمياه، سيما في البلدان منخفضة الدخل. ولكن العديد من البلدان تحتاج كذلك إلى تعبئة الموارد الجديدة من خلال الأسواق الرأسمالية الخاصة. وإذا كانت التحديات المؤسسية محلية الطابع فهناك حلول الشراكة العالمية التي يمكنها مساعدة المرافق العامة على زيادة التدفقات المالية. كما أن تطوير ترتيبات ضمانات الائتمان الجارية يمكنها مساعدة البلديات والمرافق على تعبئة رأس المال اللازم لتوسيع الشبكة. وبمقدور الاتحاد الأوروبي فعل الكثير وتحفيز النماذج المبتكرة للتمويل في بعض الدول الأعضاء. فعلى سبيل المثال، إذا ما تم تعميم تطبيق نموذج قانون أودن الفرنسي في أوروبا فإن ذلك سيمثل إطارًا لبناء القدرات في البلدان الفقيرة. وعلى الرغم من أن ظهور العقبات القانونية والمالية أمر لا شك فيه، إلا أن مثل هذا الإجراء سيكون دليلاً على التزام أوروبي قوي إزاء تحقيق العدالة الاجتماعية العالمية وإعطاء دفعة قوية للأهداف الإنمائية للألفية.

تعد المعونة الدولية من الأمور الحيوية لسد الفجوات التمويلية التي تهدد الهدف الإنمائي للألفية المعني بالمياه، سيما في البلدان منخفضة الدخل