



سلسلة تقارير رقم 322

تقرير حول:

الاستقلالية والحوكمة في أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه



تقرير حول:

الاستقلالية والحوكمة في أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه

2026

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الباحث الأستاذ كايد طنبور لإعداده التقرير، ومن الدكتور عزمي الشعيبي وفريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم عليه ومراجعته وتحريره.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حال الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2026. الاستقلالية والحوكمة في أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه.

رام الله - فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمل أيّة مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

تمّ إعداد هذه الدراسة بتمويل من الاتحاد الأوروبي، والآراء الواردة فيها لا تعبّر بالضرورة عن رأي الاتحاد الأوروبي ولا يتحمّل مسؤوليتها.

بتمويل من
الاتحاد الأوروبي



فهرس المحتويات

3	الملخص التنفيذي
5	المقدمة
6	أهداف التقرير
6	منهجية إعداد التقرير
7	أولاً: الإطار التشريعي الناظم لعمل مجلس تنظيم قطاع المياه
11	ثانياً: الإطار المؤسسي لمجلس تنظيم قطاع المياه
20	ثالثاً: واقع الاستقلالية والحوكمة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه
20	أ. واقع الاستقلالية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه
23	ب. بيئة النزاهة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه
27	ت. سياسة النشر والإفصاح والعلنية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه
30	ث. آليات الرقابة والمساءلة والتدقيق على أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه
33	الاستخلاصات والتوصيات
28	المصادر والمراجع
29	جدول المقابلات الفردية
30	الملحق (1): مؤشرات التحليل

يهدف هذا التقرير إلى تقييم واقع الاستقلالية والفاعلية والنزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه في فلسطين، وذلك في ضوء الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لعمله، وبالاستناد إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة ومؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة المعتمدة لدى ائتلاف أمان.

يُظهر التحليل أن مجلس تنظيم قطاع المياه يتمتع باستقلالية قانونية ومالية وإدارية مقررة صراحة بموجب القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه وتعديلاته، فهو يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويمارس صلاحياته التنظيمية والرقابية بصورة مباشرة. ويعكس توزيع الصلاحيات بين المجلس ومجلس الوزراء نموذجاً يقوم على الفصل الوظيفي، إذ يقتصر دور مجلس الوزراء على المصادقة النهائية على التعرفة وأسعار المياه وإصدار التراخيص لمرافق المياه الإقليمية، استناداً إلى توصيات فنية وتنظيمية مُسببة يصدرها المجلس، دون تدخل في الجوانب التشغيلية أو الرقابية اليومية.

وعلى الصعيد المؤسسي، يوجد لدى المجلس إطار تنظيمي واضح لإدارة الموارد البشرية من خلال آليات تعيين محددة قانوناً، ونظام إداري ومالي خاص ينظم شؤون الموظفين، والهياكل التنظيمية، والإجراءات الإدارية والمالية. كما يتمتع المجلس بموازنة مستقلة، وإن كان يعتمد حالياً على التمويل المقدم من الجهات المانحة، مع توجه مُعلن نحو تعزيز الاستقلال المالي من خلال إدماج إيرادات رسوم التراخيص وبدل الخدمات ضمن موازنته ابتداءً من عام 2026.

أما فيما يتعلق ببيئة النزاهة، فيستند عمل المجلس إلى إطار قانوني يتضمن نصوصاً صريحة تحظر تضارب المصالح على رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير التنفيذي وموظفي المجلس، إلى جانب الالتزام بتقديم إقرارات الذمة المالية، ووجود مدونة سلوك معتمدة. غير أن غياب سياسة مؤسسية مستقلة ومفصلة لإدارة تضارب المصالح، وعدم توفر آليات منهجية لقياس مخاطر الفساد، وضعف البرامج التوعوية المتخصصة في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ومتابعة تعزيز وفهم وممارسة مدونة السلوك وأنظمة تجنب تضارب المصالح وقبول الهدايا، تُعد من أبرز الثغرات التي تحد من الانتقال إلى مقاربة وقائية متكاملة في إدارة الحكم.

وفي مجال الشفافية والنشر والإفصاح، يُلاحظ أن المجلس ينشر التقارير الإدارية والسنوية عبر موقعه الإلكتروني، وقد قام مؤخراً بنشر الموازنة والتقارير المالية استجابة للتوصيات ذات الصلة، في خطوة إيجابية تعكس قابلية مؤسسية للتصويب. إلا أن غياب نشر القرارات التنظيمية، وعدم نشر تفاصيل المشتريات، وغياب سياسة مكتوبة للانفتاح والتواصل مع الجمهور، ما زال يُقيد مستوى العلنية والمساءلة المجتمعية.

أما منظومة الرقابة والمساءلة، فيخضع المجلس لمساءلة مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية فضلاً عن خضوعه لرقابة التدقيق الداخلي، إلى جانب الرقابة الخارجية من ديوان الرقابة المالية والإدارية، ووزارة المالية، ومجلس الوزراء، والمدقق الخارجي والجهات المانحة. ولم تُسجل حالات فساد أو تلاعب في أعمال المجلس، إلا أن ملاحظات ديوان الرقابة بشأن ضعف التكامل المؤسسي وتباين البيانات مع سلطة المياه، وغياب قاعدة بيانات وطنية موحدة، تبرز تحديات حوكمية تتطلب المعالجة. كما يلاحظ ضعف تشجيع مبادرات المساءلة المجتمعية، بينما يتوفر لدى المجلس نظام مكتوب وإجراءات موثقة لإدارة الشكاوى، ما يعكس مستوى مقبولاً من التنظيم مع قابلية للتطوير.

ويخلص التقرير إلى أن مجلس تنظيم قطاع المياه يتمتع بأسس قانونية ومؤسسية جيدة للاستقلالية والفاعلية، إلا أن تعزيز الحوكمة يتطلب تطوير سياسات النشر والإفصاح، وتفعيل أدوات النزاهة الوقائية، وتوسيع نطاق المساءلة المجتمعية، وتحسين التكامل المؤسسي، بما يساهم في رفع مستوى الثقة العامة، وتحسين إدارة قطاع المياه، وحماية المصلحة العامة، انسجاماً مع أهداف هذا التقرير وتوجهات ائتلاف أمان.

يُعدّ قطاع المياه من القطاعات العامة الحيوية بالغة الحساسية، نظراً إلى ارتباطه المباشر بالحقوق الأساسية للمواطنين وبالأمن الصحي والبيئي والاجتماعي. وتزداد أهمية هذا القطاع في السياق الفلسطيني في ظل شح الموارد وتعدد الفاعلين وتعقيد البيئة المؤسسية، ما يستدعي تبني أطر حوكمة رشيدة تقوم على الفصل الواضح بين أدوار رسم السياسات والتنظيم والرقابة والتشغيل، وتعزز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة¹.

وانسجاماً مع هذا التوجه، اعتمدت الحكومة الفلسطينية نموذج الإدارة غير المباشرة في قطاع المياه، من خلال إسناد مهام وضع السياسات والتخطيط الاستراتيجي إلى سلطة المياه الفلسطينية، مقابل استحداث جهة تنظيمية مستقلة تتولى تنظيم أداء مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي ومراقبته. وقد تمثل ذلك بإنشاء مجلس تنظيم قطاع المياه بموجب القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014، بوصفها هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتضطلع بدور محوري في تنظيم القطاع وضمان جودة الخدمات وحماية حقوق المستهلكين.

وبالنظر إلى الصلاحيات الواسعة الممنوحة للمجلس، وما يترتب عليها من تأثير مباشر في إدارة المال العام، وتسعير الخدمات، ومنح التراخيص، واتخاذ القرارات التنظيمية، تبرز الحاجة إلى تقييم منظومة النزاهة والحوكمة في عمل المجلس، ولا سيّما مدى تمتعه بالاستقلالية والحيادية، وفاعلية آليات الرقابة على الأطراف التي تتولى إيصال المياه إلى المستهلك ومساءلتها، وضرورة التزام المسؤولين والعاملين في المجلس بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية والإفصاح في إجراءاته وقراراته.

وعليه، يأتي هذا التقرير في إطار منهجية ائتلاف أمان الهادفة إلى تشخيص مخاطر الفساد البنيوي والوظيفي في المؤسسات العامة، وفحص مدى التزامها بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة، وتحليل واقع الأطر التشريعية والمؤسسية القائمة وأثرها، ومدى انعكاسها على الممارسات التشغيلية الفعلية داخل المنظومة المؤسسية، وصولاً إلى تقديم توصيات عملية قابلة للتنفيذ تساهم في تعزيز الحوكمة المؤسسية وحماية المصلحة العامة في قطاع المياه.

1 سلطة المياه الفلسطينية. (2025). الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه في فلسطين.

أهداف التقرير:

الهدف العام:

التحقق من تنفيذ خطة تعزيز شفافية السياسات الإدارية والإدارة المالية العامة والحوكمة وسيادة القانون كمرتكز أساسي في خطة إصلاح السلطة.

فحص واقع مجلس تنظيم قطاع المياه للتأكد من مدى ممارسة دوره بفاعلية واستقلالية وحوكمة رشيدة ولتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في أعماله، إضافة إلى فحص واقع شفافية العلاقة ونزاهتها بين مجلس تنظيم قطاع المياه من جهة، وبين كل من مجلس الوزراء وسلطة المياه ومرافق المياه الإقليمية وجمعيات مستخدمي المياه من جهة أخرى، وتحديد الإشكاليات والتحديات التي تحيط بهذه العلاقة وتؤثر في أسس الحوكمة في إدارة قطاع المياه.

الأهداف الخاصة:

فحص واقع الاستقلالية والفاعلية والحيادية في أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه، إضافة إلى تقييم مدى تطبيق قيم النزاهة لدى المسؤولين والعاملين في المجلس، ومبادئ الشفافية في إجراءات العمل، ومدى توفر نظم المساءلة والرقابة الداخلية والخارجية على أعمال المجلس وفعاليتها، في إطار مجموعة من المؤشرات ذات العلاقة، والخروج بتوصيات من شأنها تعزيز الفاعلية والاستقلالية والحوكمة في أعمال المجلس.

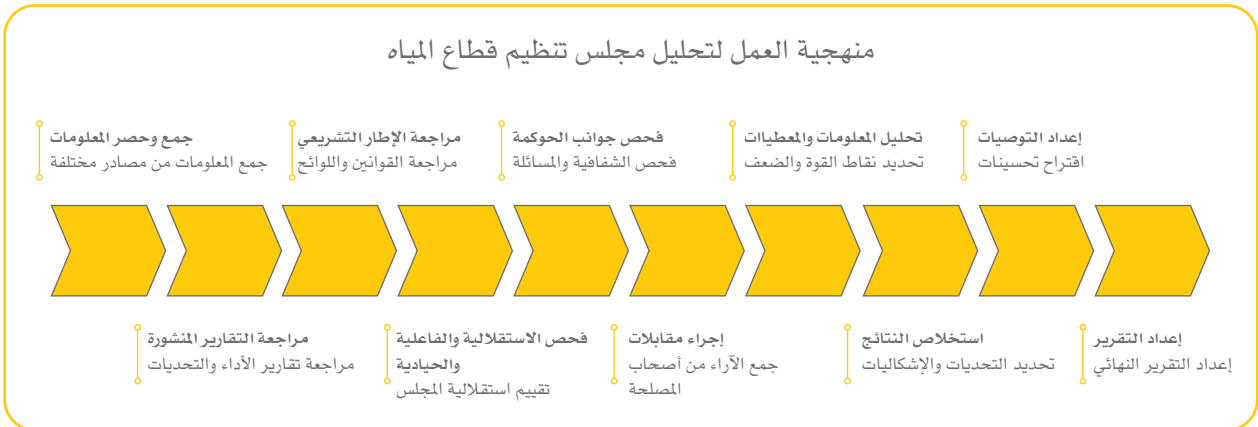
منهجية إعداد التقرير:

اعتمد التقرير على المنهج الوصفي التحليلي، بما يتيح تقييم واقع الإطارين التشريعي والمؤسسي من جهة، والممارسات الفعلية من جهة أخرى بشأن توفير العناصر المساندة أو المعوقة لإدارة المهام والإجراءات بنزاهة وشفافية ومساءلة، ما يعزز فاعلية مجلس تنظيم قطاع المياه واستقلاليتة ويرتقي بأعماله.

وقد تم تطبيق هذا المنهج من خلال الخطوات التالية:

- « جمع المعلومات ذات العلاقة من مصادرها المختلفة وحصرها.
- « مراجعة التقارير المنشورة حول الموضوع، وخاصة تقارير ائتلاف أمان.
- « مراجعة الإطار التشريعي والمؤسسي الناظم لعمل مجلس تنظيم قطاع المياه.
- « فحص واقع الاستقلالية والفاعلية والحيادية في أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه.
- « فحص جوانب الحوكمة في أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه من خلال مجموعة من المؤشرات ذات العلاقة.
- « إجراء مقابلات مع ذوي العلاقة والاختصاص بعمل مجلس تنظيم قطاع المياه.
- « تحليل المعلومات والمعطيات ونتائج المؤشرات التي تم جمعها عن مجلس تنظيم قطاع المياه.
- « التوصل إلى استخلاصات تتضمن التحديات والإشكاليات التي تم التوصل إليها.
- « إعداد توصيات قابلة للتطبيق، واقتراح آليات للضغط والمناصرة لتبنيها وتنفيذها.
- « إعداد مسودة أولى من التقرير ومناقشتها في ورشة عمل مع الأطراف ذات العلاقة، وتطويرها بناءً على النقاش، وصولاً إلى إعداد التقرير بصورته النهائية.

الشكل التالي يلخص هذه الخطوات:



أولاً: الإطار التشريعي الناظم لعمل مجلس تنظيم قطاع المياه

يُظهر تحليل الإطار التشريعي والمؤسسي الناظم لعمل مجلس تنظيم قطاع المياه في فلسطين، ولا سيما القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه وتعديلاته²، وقرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2016 بشأن النظام

2 قرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه (عدد الجريدة الرسمية 108، 15 يوليو 2014). وزارة العدل - دائرة التشريعات.

الإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه³، أن المشرّع الفلسطيني قد تبنى من حيث المبدأ نموذج الجهة التنظيمية المستقلة، ومنح المجلس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، بما ينسجم مع متطلبات الحوكمة الرشيدة في تنظيم المرافق العامة.

فعلى صعيد الاستقلالية المؤسسية، عالجت المادة (21) من قانون المياه الفلسطيني رقم (14) لسنة 2014 الأحكام الناظمة لتشكيل مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع المياه، من حيث عدد أعضائه، وآلية تعيينهم، وشروط العضوية، ومدة ولايتهم، والمكافآت والحقوق المالية المقررة لهم. وقد أسهم هذا التنظيم في إرساء إطار قانوني واضح للبنية الإدارية العليا للمجلس، من خلال إقرار مدة ولاية محددة قابلة للتجديد لمرة واحدة، وبيان حالات انتهاء العضوية، الأمر الذي يعزز الاستقرار المؤسسي من حيث المبدأ، ويحد من حالة عدم اليقين الإداري.

إلا أنّ تقدير مدى تحقق الاستقلالية الفعلية يظل مرهوناً بطبيعة الضوابط المنظمة لإجراءات التعيين والإعفاء، ومدى تقييد السلطة التقديرية للجهة التنفيذية بمعايير موضوعية وإجراءات شفافة. وعليه، فإنّ المادة المذكورة تؤسس لهيكل تنظيمي منضبط شكلياً، غير أنّ تقييم كفايتها في تكريس استقلالية حقيقية يتطلب قراءة تكاملية للنصوص ذات الصلة وآليات التطبيق العملي في البيئة المؤسسية الأوسع.

واستناداً إلى أحكام قانون المياه الفلسطيني رقم (14) لسنة 2014، يمكن تحديد مؤشرات الاستقلالية القانونية لمجلس تنظيم قطاع المياه في مجموعة عناصر معيارية نصّ عليها الإطار التشريعي الناظم، تتمثل في تمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتحديد عدد أعضاء مجلس الإدارة وآلية تعيينهم بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، واشتراط معايير قانونية للعضوية تتعلق بالأهلية والنزاهة، وتحديد مدة ولاية ثابتة قابلة للتجديد لمرة واحدة، وبيان حالات انتهاء العضوية على سبيل الحصر، وتنظيم المكافآت والحقوق المالية بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء. وتشكل هذه العناصر مجتمعة الأساس القانوني الذي يُستند إليه في تقييم مدى تحقق الاستقلالية المؤسسية، من خلال فحص كفاية الضمانات المتعلقة بالتعيين، واستقرار المنصب، والتحصين من الإعفاء غير المقيد، والاستقلال المالي والإداري في ممارسة الاختصاصات التنظيمية.

وفيما يتعلق بمنظومة النزاهة، تضمّن الإطار التشريعي نصوصاً صريحة تعالج مسألة تضارب المصالح، إذ نصّت المادة (22) من القرار بقانون على حظر تضارب المصالح بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة، كما تناولت المادة (28) ذات المسألة بالنسبة للمدير التنفيذي وموظفي المجلس. وقد عزّز النظام الإداري الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2016 هذا التوجه، ولا سيّما من خلال المواد (80، 81، 82، 83)، التي نظمت الالتزامات الوظيفية المرتبطة بالنزاهة، وتجنب تضارب المصالح، والحفاظ على المال العام، والالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة، الأمر الذي يعكس وجود إطار معياري أساسي للنزاهة المؤسسية داخل المجلس.

إلا أنّ هذه النصوص، على أهميتها، ما تزال تفتقر إلى آليات تنفيذية ورقابية تفصيلية تضمن فاعليتها العملية، إذ لم تُستكمل بإجراءات واضحة للإفصاح الدوري عن المصالح، أو آليات للتحقق والمتابعة، أو تحديد جهة مختصة بالرقابة على الالتزام بأحكام منع تضارب المصالح، فضلاً عن محدودية التفصيل المتعلق بالجزاء المترتبة على المخالفات. ويؤدي هذا القصور إلى إضعاف الطابع الوقائي لمنظومة النزاهة، ويجعل الامتثال لها في كثير من الأحيان مسألة تقديرية يصعب قياسها والمساءلة عنها.

يُلاحظ أنه لا يوجد نظام داخلي خاص بمجلس تنظيم قطاع المياه لمعالجة تضارب المصالح، كما لم تُنشأ أيّ لجان داخلية لمراقبة أو تطبيق مبادئ منع تضارب المصالح. وبذلك، يعتمد المجلس على الأنظمة العامة الصادرة عن مجلس الوزراء أو التشريعات النافذة، دون آليات محددة لضمان الإفصاح عن المصالح الشخصية لأعضاء المجلس أو الموظفين، ما يشير إلى حاجة المجلس إلى تطوير إطار حوكمة داخلي واضح لمكافحة تضارب المصالح وتعزيز الشفافية في اتخاذ القرارات.

3 قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2016 بشأن النظام الإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه. رام الله: مجلس الوزراء الفلسطيني.

أما على صعيد الشفافية، فقد تضمّن الإطار التشريعي، بعد تعديله، نصاً داعماً لهذا المبدأ، إذ نصّت المادة (24) الفقرة (12) على أنّ من مهام مجلس تنظيم قطاع المياه إنشاء قاعدة بيانات بالمعلومات الفنية والمالية والإحصائية ذات العلاقة بقطاع المياه، والعمل على نشر هذه المعلومات بصورة دورية. ويُعد هذا النص تطوراً تشريعياً إيجابياً يعكس إدراك المشرّع لأهمية إتاحة المعلومات باعتبارها أداة لتعزيز الشفافية ودعم المساءلة العامة. غير أنّ الأثر العملي لهذا النص يبقى مرتبطاً بمدى استكمالها بأنظمة وإجراءات تنفيذية تُحدد طبيعة المعلومات المنشورة، ودورية النشر، وآليات الإتاحة، وضمان شمولها للقرارات التنظيمية، ومعايير الترخيص، وآليات التسعير، ونتائج تقييم أداء مقدمي الخدمات، بما يضمن تحوّل الالتزام التشريعي إلى ممارسة مؤسسية منتظمة وقابلة للتقييم.

وفيما يتعلق بنظم المساءلة، نصّت المادة (26) ولا سيما الفقرة (3) من القرار بقانون بشأن المياه، على خضوع جميع حسابات مجلس تنظيم قطاع المياه لرقابة الأجهزة الرقابية الرسمية، ما يشكّل ضماناً تشريعياً مهمة لتعزيز المساءلة المالية وحماية المال العام، ويؤسس لإخضاع المجلس لرقابة مؤسسية خارجية مستقلة. إلا أنّ نطاق هذه المساءلة، كما ورد في النص القانوني، يظل محصوراً إلى حدّ كبير في الجانب المالي، دون أن يمتد بصورة واضحة إلى المساءلة الإدارية والتنظيمية القائمة على الأداء والنتائج. كما لم تُقرن الرقابة المالية بنصوص تُلزم المجلس بنشر نتائج الرقابة أو تقارير التدقيق، أو تتيح للجمهور الاطلاع عليها، الأمر الذي يحد من تكامل منظومة المساءلة ويُبقيها في إطارها الرسمي دون تعزيز كافٍ للمساءلة المجتمعية.

ويخضع مجلس تنظيم قطاع المياه لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وفق أحكام المادة (31) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م⁴، التي تمنح الديوان صلاحية الرقابة على «المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام». وتشمل الرقابة ثلاثة محاور رئيسية: الرقابة المالية، وتركز على مراجعة الإيرادات والمصروفات والسجلات المالية، والرقابة الإدارية، وتهدف إلى تقييم الالتزام بالأنظمة واللوائح الداخلية وإجراءات اتخاذ القرار، ورقابة الأداء، وتقييم مدى فاعلية وكفاءة المجلس في إدارة المرفق العام وتحقيق أهدافه التنظيمية. وتمكن هذه الرقابة الديوان من الاطلاع على المستندات والسجلات، وإجراء التدقيق، وإصدار الملاحظات والتوصيات لتعزيز الشفافية والمساءلة والحوكمة في القطاع.

وتنص المادة (61) من قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2016م بشأن النظام المالي لمجلس تنظيم قطاع المياه⁵ على اعتماد المجلس لمراقب مالي يتبع له مباشرة، وتكون مهمته الرئيسية مراقبة الأداء المالي ورفع تقارير دورية للمجلس. ويتولى المراقب المالي مهام محددة تشمل: التدقيق المسبق لجميع معاملات الصرف والقيود التي تعدّها الدائرة المالية والتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، ومراجعة البيانات والتقارير المالية والتسويات البنكية والتقارير الأخرى التي يحيلها إليه المدير المالي، والتدقيق اللاحق لمعالجة المعاملات المرتبطة بالنظام المحاسبي المحوسب في اليوم التالي للتأكد من صحة التوجيه المحاسبي واستيفاء معاملات التوقيع اللازمة. وتضمن هذه الإجراءات أن تكون العمليات المالية للمجلس تحت رقابة دقيقة ومنهجية، ما يعزز الشفافية والمساءلة والكفاءة في إدارة موارده المالية.

في المحصلة، يُظهر التحليل أنّ الإطار التشريعي الناظم لعمل مجلس تنظيم قطاع المياه في فلسطين يتضمّن تنظيماً قانونياً مهماً لهيكلية مجلس الإدارة، ونصوصاً صريحة تتعلق بتضارب المصالح، وأحكاماً داعمة للشفافية والمساءلة المالية، إلا أنّه ما يزال بحاجة تطوير نوعي يعزز الاستقلالية الفعلية للقرار التنظيمي، ويستكمل منظومة النزاهة بآليات تنفيذ ورقابة واضحة، ويحوّل التزامات الشفافية ونشر المعلومات إلى ممارسات مؤسسية قابلة للقياس، ويوسّع مفهوم المساءلة ليشمل الأبعاد الإدارية والتنظيمية وتلك المتعلقة بتقييم الأداء، بما ينسجم مع متطلبات الحوكمة الرشيدة ويحد من مخاطر الفساد في قطاع المياه.

4 قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

5 قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2016م بشأن النظام المالي لمجلس تنظيم قطاع المياه.

ثانياً: الإطار المؤسسي لمجلس تنظيم قطاع المياه

يُعدّ مجلس تنظيم قطاع المياه الجهة التنظيمية المختصة بالرقابة على خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين، وقد أنشئ بموجب القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه⁶، وتعديلاته اللاحقة، بوصفه هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية والإدارية، في سياق التوجه التشريعي الرامي إلى الفصل بين أدوار رسم السياسات، والتنظيم، والتشغيل، بما ينسجم مع مبادئ الحوكمة الرشيدة في إدارة المرافق العامة. ويهدف إنشاء المجلس إلى تنظيم قطاع المياه وضمان تقديم خدمات عادلة وذات جودة وكفاءة، على نحو يحقق التوازن بين مصالح مقدمي الخدمات وحقوق مستخدمي المياه، ويعزز الاستدامة المالية والفنية للقطاع.

ووفقاً للمادة (21) من القرار بقانون، يتكوّن مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع المياه من رئيس وستة أعضاء من ذوي النزاهة والكفاءة والاختصاص، يمثلون القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي، ويتمّ تعيينهم بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، على أن ينتخب الأعضاء من بينهم نائباً للرئيس. وقد حدّد المشرّع شروطاً واضحة للعضوية، تشمل الجنسية الفلسطينية أو الأصل الفلسطيني، وكمال الأهلية القانونية، وعدم صدور أحكام جزائية مخلة بالشرف أو الأمانة، ما يعكس توجهاً تشريعياً لتعزيز النزاهة الشخصية والمؤسسية في تشكيل المجلس. كما نصّ القانون على أن تكون مدة ولاية رئيس وأعضاء المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، وحدد حالات انتهاء العضوية، إذ تنص المادة (21) في الفقرة 5 من القرار بقانون على أنّ عضوية مجلس إدارة مجلس تنظيم قطاع المياه تنتهي لعدة أسباب، منها انتهاء مدة العضوية، أو الاستقالة، أو الوفاة، أو فقدان الأهلية القانونية، أو الإقالة بقرار من مجلس الوزراء. وفيما يتعلق بالإقالة بقرار من مجلس الوزراء، لا يشترط القانون أن تكون مسببة، أي أنّ القرار قد يتخذ وفق تقدير السلطة التنفيذية دون الحاجة لتقديم أسباب مفصلة، على الرغم من أنّ الممارسة الإدارية الرشيدة قد تستدعي توثيق مبررات الإقالة لضمان الشفافية والمساءلة. ويتيح هذا النص القانوني لمجلس الوزراء ممارسة السلطة الرقابية على أعضاء المجلس بما يضمن التوافق مع السياسات العامة وإدارة المرفق بشكل فعال، مع مراعاة الأحكام الأخرى الخاصة بحقوق العضو وإجراءات إنهاء العضوية.

ومن منظور الحوكمة، تثير هذه الصلاحيات تساؤلات تتعلق بدرجة الاستقلالية الفعلية للمجلس في ظل الدور المركزي للسلطة التنفيذية في التعيين وإنهاء الولاية، على الرغم من الضمانات الشكلية المحددة في النص القانوني.

وفيما يتصل بالإدارة التنفيذية، نصّت المادة (27) على قيام مجلس الإدارة بتعيين مدير تنفيذي للمجلس، وتحديد راتبه وحقوقه المالية والوظيفية، باعتباره المسؤول المباشر عن الجهاز التنفيذي، والمكلف بإدارة العمل اليومي، وإعداد الموازنة العامة، والأنظمة الداخلية والإدارية والمالية، والهيكل التنظيمي، ورفع التقارير الدورية إلى مجلس الإدارة. ويشترك المدير التنفيذي في اجتماعات المجلس دون حق التصويت، بما يعزز الفصل الوظيفي بين المستويين التنفيذي والتنظيمي، ويُفترض أن يساهم في ترسيخ المهنية والحياد الإداري. كما يخضع موظفو المجلس لنظام إداري خاص يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس الإدارة.

أما على مستوى الصلاحيات والمهام، فقد جاءت المادة (24) المعدّلة بموجب القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019⁷ لتوسّع الدور التنظيمي للمجلس، إذ نصّت صراحة على تولّيه مهام جوهرية، من أبرزها التوصية لمجلس الوزراء بالمصادقة على أسعار المياه، وبدل تكاليف التمديدات والخدمات الأخرى لإيصال خدمات المياه والصرف الصحي، ومراجعتها ومراقبتها للتحقق من مطابقتها للسياسات المعتمدة من قبل سلطة المياه. ويظهر هذا النص الدور الحساس الذي يضطلع به المجلس في تنظيم التعرفة، لما لذلك من انعكاسات مباشرة على العدالة الاجتماعية، والاستدامة المالية لمقدمي الخدمات وحماية حقوق المستهلكين، الأمر الذي يستدعي أعلى درجات الشفافية والاستقلالية والمساءلة في اتخاذ القرار التنظيمي.

6 قرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه (عدد الجريدة الرسمية 108، 15 يوليو 2014). وزارة العدل - دائرة التشريعات.

7 قرار بقانون رقم (18) لسنة 2019م بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014م بشأن المياه. رام الله: الجريدة الرسمية الفلسطينية.

وفيما يتعلق بالعلاقات المؤسسية، يرتبط مجلس تنظيم قطاع المياه بشبكة من العلاقات الوظيفية والتنظيمية مع عدد من الجهات الرسمية والتنفيذية ذات الصلة المباشرة بقطاع المياه، في مقدمتها مجلس الوزراء، وسلطة المياه الفلسطينية، ومرافق المياه الإقليمية، وجمعيات مستخدمي المياه.

وفقاً لأحكام القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014م بشأن المياه وتعديلاته⁸، يتمتع مجلس تنظيم قطاع المياه بصلاحيات تنظيمية ورقابية مستقلة على المرافق ومقدمي خدمات المياه دون إدارة تنفيذية مباشرة لهذه الجهات. إذ تنص المادة (17) على إنشاء المجلس ومنحه الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، بينما تحدد المادة (18) هدف المجلس في مراقبة النشاط التشغيلي لمقدمي الخدمات وضمان جودة وكفاءة الخدمات، ما يؤكد دوره التنظيمي والرقابي. وتلزم المادة (20) المجلس برفع تقارير نصف سنوية إلى مجلس الوزراء، ما يبين العلاقة التنظيمية والتقريرية بين المجلس والسلطة التنفيذية، فيما تمنح المادة (21) مجلس الوزراء صلاحية تعيين وإقالة أعضاء مجلس الإدارة.

أما العلاقة مع سلطة المياه الفلسطينية فهي تنظيمية ورقابية، إذ تحدد المادة (8) مهام السلطة في إدارة الموارد والمرافق، فيما يقتصر دور المجلس على إصدار التراخيص، ووضع المعايير، ومراقبة الالتزام بالقوانين واللوائح دون التدخل في الإدارة التشغيلية. وبالنسبة لمرافق المياه الإقليمية وجمعيات مستخدمي المياه، فإن المجلس مسؤول عن تنظيم عملها ومراقبة التزامها بالمعايير القانونية والفنية وضمان جودة الخدمات، وذلك بالاستناد إلى المادة (1) - التعاريف التي تحدد صفة كل طرف وعلاقته بالمجلس.

تحليل الإطار التشريعي لقطاع المياه في فلسطين وتداخل الاختصاصات المؤسسية

يستند تنظيم قطاع المياه في فلسطين إلى منظومة تشريعية متعددة المستويات تهدف -في بنيتها النظرية- إلى إرساء نموذج مؤسسي يقوم على الفصل الوظيفي بين مستويات رسم السياسات العامة، والتنظيم والرقابة، والتشغيل وتقديم الخدمات. ويشكل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه الإطار التشريعي الرئيسي الذي أعاد هيكل القطاع، من خلال تحديد الأدوار المؤسسية للجهات الفاعلة، وعلى رأسها سلطة المياه الفلسطينية ومجلس تنظيم قطاع المياه ومرافق المياه الإقليمية، مع استمرار دور الهيئات المحلية ضمن إطار انتقالي نظمه القانون ذاته.

فعلى المستوى السياسي، نصّت المادتان (7) و(8) من قانون المياه على أن سلطة المياه الفلسطينية هي الجهة المسؤولة عن إدارة الموارد المائية في فلسطين، بما يشمل إعداد السياسات والاستراتيجيات والخطط المائية العامة، وتنظيم استغلال مصادر المياه، ووضع المعايير الفنية والتخطيطية لمشاريع المياه والصرف الصحي. ويؤكد هذا الإطار أن السلطة تضطلع بدور قيادي في إدارة الموارد المائية والتخطيط الاستراتيجي للقطاع، ما ينسجم مع مبادئ الإدارة المتكاملة والمستدامة للمياه، فيما يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إقرار هذه السياسات.

أما على المستوى التنظيمي، فقد أُنشئ مجلس تنظيم قطاع المياه، باعتباره هيئة تنظيمية مستقلة تتولى مهام الرقابة والتنظيم على مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي. وبموجب المادة (24) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019 بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه، يتولى المجلس مجموعة من الصلاحيات التنظيمية، من أبرزها التوصية لمجلس الوزراء بالمصادقة على أسعار المياه وبدل تكاليف التمديدات والخدمات، والتوصية بإصدار التراخيص لمرافق المياه الإقليمية ومشغلي خدمات المياه، إضافة إلى مراقبة الامتثال لشروط التراخيص، ووضع معايير جودة الخدمات، ومتابعة الأداء التشغيلي لمقدمي الخدمة، وإنشاء قواعد بيانات فنية ومالية ونشرها دورياً. ويعكس هذا الدور الطبيعة التنظيمية للمجلس باعتباره الجهة المختصة بالرقابة على كفاءة تقديم الخدمات وضمان التوازن بين مصالح المستهلكين ومقدمي الخدمة.

8 قرار بقانون رقم (14) لسنة 2014م بشأن المياه وتعديلاته.

وعلى المستوى التشغيلي، حدد نظام إنشاء مرافق المياه الإقليمية وترخيصها رقم (17) لسنة 2021 الإطار المؤسسي لمرافق المياه الإقليمية باعتبارها الجهات المسؤولة عن تقديم خدمات المياه والصرف الصحي للمشتركين وإدارة وتشغيل شبكات المياه. وقد حددت المادة (6) من النظام مهام هذه المرافق، التي تشمل إدارة وتطوير خدمات المياه والصرف الصحي، وتنفيذ المشاريع، وتحسين كفاءة التشغيل، والالتزام بمعايير الجودة ومؤشرات الأداء الصادرة عن المجلس التنظيمي.

إلا أن القراءة التكاملية لهذه النصوص التشريعية تكشف عن استمرار بعض مناطق التداخل المؤسسي، خاصة في العلاقة مع الهيئات المحلية. إذ يمنح قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 الهيئات المحلية صلاحيات تتعلق بتزويد السكان بالمياه وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها وبدل الاشتراك فيها، وهو ما قد يبدو متقاطعاً مع الاختصاصات التنظيمية المنصوص عليها في القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014.

ومع ذلك، عالج المشرع هذا التعارض من خلال آليتين قانونيتين أساسيتين: الأولى تتمثل في المادة (66) من قانون المياه، التي تنص على إلغاء كل ما يتعارض مع أحكامه من تشريعات سابقة، ما يجعل أحكام قانون المياه المرجعية القانونية الأحدث في تنظيم القطاع، أما الآلية الثانية فتتمثل في المادة (64) التي نصت على حكم انتقالي يسمح للهيئات المحلية بالاستمرار في تقديم خدمات المياه إلى حين إنشاء مرافق المياه الإقليمية أو شركة المياه الوطنية، وهو ما يشير إلى أن استمرار دور الهيئات المحلية في تقديم الخدمة يمثل وضعاً انتقالياً ضمن مسار إعادة هيكلة القطاع، وليس نموذجاً دائماً لإدارة الخدمات.

وعلى الرغم من هذا التنظيم التشريعي، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن استمرار حالة من الازدواجية المؤسسية الجزئية نتيجة بطء استكمال عملية التحول المؤسسي نحو نموذج المرافق الإقليمية، وهو ما يؤدي إلى تداخل فعلي في بعض الأدوار بين الجهات العاملة في القطاع، لا سيما في مجالات التسعير وتنظيم الخدمة وتبادل البيانات. ويشير ذلك إلى أن التحدي الرئيسي في حوكمة قطاع المياه لا يرتبط بغياب الإطار القانوني بقدر ما يرتبط بوتيرة تنفيذ الإصلاحات المؤسسية المنصوص عليها في التشريعات.

وبناءً عليه، يمكن القول إن الإطار التشريعي لقطاع المياه في فلسطين يتجه -من حيث المبدأ- نحو ترسيخ نموذج حديث لتنظيم المرافق العامة يقوم على الفصل بين السياسات والتنظيم والتشغيل، إلا أن تحقيق هذا الهدف بصورة كاملة يظل مرتبطاً باستكمال عملية التحول المؤسسي وتعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة في القطاع، بما يضمن وضوح المرجعيات التنظيمية وتحسين كفاءة الحوكمة في إدارة خدمات المياه.

وتُظهر الممارسة العملية وجود مستوى من التنسيق والتكامل المؤسسي بين المجلس وسلطة المياه الفلسطينية، جرى تنظيمه من خلال تفاهمات مكتوبة هدفت إلى ضبط العلاقة بين الجهتين وتحديد مجالات الاختصاص، بما ينسجم مع فلسفة الفصل الوظيفي التي تبناها المشرع بين أدوار رسم السياسات، والتنظيم، والتنفيذ.

وعلى الرغم من رصد تداخل نسبي في بعض الجوانب الفنية والتنظيمية، فإن هذا التداخل يأتي -في جوهره- ضمن إطار التنسيق المؤسسي الضروري لإدارة قطاع حيوي ومعقد كقطاع المياه، ولا يُعد بالضرورة تعارضاً في الصلاحيات، ما دام محكوماً بتفاهمات واضحة تسهم في تعزيز تكامل الأدوار وتفاذي الازدواجية في العمل. ويُسهم هذا النمط من العلاقة في تحسين تبادل البيانات والمعلومات، ودعم القرارات التنظيمية، وتعزيز فاعلية الرقابة على مرافق المياه الإقليمية ضمن منظومة مؤسسية واحدة.

أما العلاقة مع مجلس الوزراء، فتتحدد ضمن إطار قانوني واضح ومقيد بالصلاحيات السيادية المنصوص عليها صراحة في القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019م بشأن المياه⁹، ولا سيما المادة (24) المعدلة منه. ويقتصر دور مجلس الوزراء، بموجب هذه النصوص، على المصادقة النهائية على أسعار المياه وبدل تكاليف التمديدات والخدمات الأخرى، وكذلك إصدار التراخيص لمرافق المياه الإقليمية، وذلك استناداً إلى توصيات فنية وتنظيمية مُسببة يصدرها مجلس تنظيم قطاع المياه. ويؤكد هذا التنظيم أن تدخل مجلس الوزراء في

9 القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019 بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه.

هذين المجالين هو تدخل تصديقي قائم على توصية المجلس، ولا يمتد إلى إعداد التعرفة أو تقييم طلبات الترخيص أو متابعة الجوانب الفنية والتنظيمية المرتبطة بها.

وفي المقابل، يُناط بالمجلس، بموجب المادة ذاتها، نطاق واسع من الصلاحيات التنظيمية والرقابية الأصيلة، تشمل مراجعة التعرفة ومراقبتها للتحقق من مطابقتها للسياسات المعتمدة، وفحص مدى الامتثال لشروط ومتطلبات التراخيص، ومتابعة العمليات التشغيلية لمرافق المياه والصرف الصحي، ومعالجة الشكاوى بين مقدمي الخدمات والمستهلكين، ووضع معايير جودة الخدمات ونشرها، وإنشاء قاعدة بيانات فنية ومالية وإحصائية ونشرها دورياً. ويُبرز هذا التوزيع الدقيق للصلاحيات أنّ المجلس هو الجهة المختصة بالتنظيم والرقابة الفنية والإدارية، في حين يحتفظ مجلس الوزراء بالصلاحيات السيادية النهائية ذات الأثر العام الواسع.

ويُسهّم حصر تدخل مجلس الوزراء ضمن هذا الإطار المحدد في الحفاظ على الاستقلالية التنظيمية للمجلس، مع ضمان اتساق القرارات ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيما المتعلقة بالعرفنة والتراخيص، مع التوجهات الحكومية والسياسات العامة لقطاع المياه. ويعكس هذا النموذج توازناً مؤسسياً مقصوداً بين متطلبات الاستقلال التنظيمي والرقابة السيادية، بما ينسجم مع مبادئ الحوكمة الرشيدة والفصل الوظيفي بين التنظيم وصنع السياسات العامة، ويعزز فاعلية إدارة قطاع المياه وحماية المصلحة العامة.

في هذا السياق، تشير سلطة المياه الفلسطينية¹⁰ إلى مجموعة من التحديات البنيوية التي تؤثر في انتظام الحوكمة المؤسسية في قطاع المياه، وفي مقدمتها تعدد المرجعيات وتداخل الأدوار بين وزارة الحكم المحلي، وسلطة المياه الفلسطينية، ومجلس تنظيم قطاع المياه. ويظهر هذا التداخل بشكل واضح في ثلاثة محاور هي الصلاحيات التنظيمية، والتنفيذية، والرقابية، إذ يقوم المجلس بوضع الأطر التنظيمية والمعايير الفنية والقانونية لمقدمي الخدمات والمرافق، بينما تصدر السلطة التراخيص وتتابع الالتزام بالشروط الفنية والقانونية، وتشارك وزارة الحكم المحلي في إدارة بعض المشاريع والمرافق المحلية، ما يؤدي إلى ازدواجية الصلاحيات أحياناً.

ويعزز هذا التداخل التعقيد في منظومة اتخاذ القرار ويحد من وضوح خطوط المساءلة، بما ينعكس سلباً على فاعلية التنسيق المؤسسي وتحقيق التكامل المطلوب بين الجهات العاملة في القطاع. وفي هذا الإطار، تلعب قاعدة البيانات المركزية لقطاع المياه دوراً حيوياً في توحيد المعلومات وتحسين عمليات الرقابة واتخاذ القرار، إلا أنّ تعدد الجهات المشرفة على البيانات قد يؤدي إلى ازدواجية المعلومات وصعوبة التنسيق. كما أنّ وضوح الهياكل المؤسسية، بما في ذلك المجلس والسلطة والمرافق الإقليمية وجمعيات مستخدمي المياه، يعد عاملاً رئيسياً لضمان التكامل المؤسسي والرقابة الفاعلة على الأداء التشغيلي والمالي والتنظيمي في القطاع.

كما تشير سلطة المياه إلى وجود عدم تطابق في البيانات بين المجلس وسلطة المياه الفلسطينية، وهو ما يعكس ضعفاً في نظم تبادل المعلومات وقواعد البيانات المشتركة. ويُعد هذا الخلل تحدياً جوهرياً، إذ يؤثر في دقة التخطيط، وسلامة التحليل الفني والمالي، ويقوض موثوقية المخرجات التنظيمية والرقابية، لا سيما في قطاع يعتمد بصورة أساسية على البيانات في إدارة الموارد وتقييم الأداء.

وفي السياق ذاته، تُسجّل سلطة المياه عدم وضوح طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس تنظيم قطاع المياه، سواء من حيث نطاقها أو أدواتها أو مخرجاتها. ويؤدي هذا الغموض إلى تداخل في الأدوار الرقابية، ويضعف القدرة على تقييم فاعلية المجلس في أداء دوره التنظيمي، كما يحد من إمكانية مساءلته استناداً إلى معايير واضحة ومعلنة.

إضافة إلى ذلك، تشير سلطة المياه الفلسطينية إلى وجود ضعف في الإفصاح من قبل مجلس تنظيم قطاع المياه فيما يتعلق بالبيانات والمعلومات، على الرغم من امتلاك المجلس قاعدة معلومات واسعة ومهمة عن

10 مقابلة مع السيد عماد عبده، سلطة المياه الفلسطينية، بتاريخ 2026/01/28.

قطاع المياه. ويُعد هذا القصور في الإفصاح عاملاً مقيداً للشفافية، ويحد من قدرة الشركاء المؤسسين وأصحاب المصلحة على الاستفادة من هذه البيانات في تحسين التخطيط وتعزيز الرقابة ودعم القرارات المبنية على الأدلة.

ويُسهّم رأي وزارة الحكم المحلي¹¹ في استكمال الصورة التحليلية للعلاقات المؤسسية الحاكمة لقطاع المياه، من خلال تسليطه الضوء على فجوات بنوية تحدّ من فاعلية الإطار التنظيمي القائم. إذ تؤكد الوزارة أنّ مجلس تنظيم قطاع المياه يفتقر إلى أدوات إنفاذ عملية تمكّنه من تحويل توصياته وتقاريره الرقابية إلى التزامات ملزمة لمزوّد الخدمات، الأمر الذي يتضح من خلال استمرار عدد من الاختلالات الهيكلية، وعلى رأسها تفاقم المديونية في القطاع دون معالجات تنظيمية حاسمة، بما يضعف الأثر العملي للدور الرقابي للمجلس.

وفي هذا السياق، تُشير الوزارة إلى أنّ الإطار التشريعي الناظم لقطاع المياه، ولا سيما قانون المياه، لم يحقق مواءمة كافية مع القوانين الأخرى السارية ذات الصلة، ما أسفر عن تداخل في الأدوار والصلاحيات بين الجهات الفاعلة. ويبرز ذلك بشكل خاص في الدور المزدوج لسلطة المياه الفلسطينية، التي تجمع بين مهام وضع السياسات والاستراتيجيات من جهة، والانخراط في بيع المياه من جهة أخرى، ما يثير إشكاليات حوكمية تتعلق بتعارض المصالح وضعف الفصل الوظيفي بين رسم السياسات والتنفيذ، ويحد من فاعلية التنظيم المحايد للقطاع¹².

وفي المقابل، تُوضح وزارة الحكم المحلي أنّ نطاق تدخلها يظل محكوماً بالأحكام الواردة في قانون الحكم المحلي رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته، إذ يقتصر دورها على ممارسة الرقابة الفنية والمالية والإدارية على الهيئات المحلية المزوّدة لخدمات المياه، دون أن يمتد إلى الجوانب التنظيمية الشاملة أو التسعيرية للقطاع. ويعكس هذا التحديد القانوني استمرار حالة التشتت المؤسسي في إدارة قطاع المياه، وغياب مرجعية تنظيمية ممكنة بصورة كاملة، ما يستدعي إعادة النظر في الإطار التشريعي والمؤسسي على نحو يعزز وضوح الأدوار، ويكرّس الفصل الوظيفي، ويمكن مجلس تنظيم قطاع المياه من أدوات إنفاذ فاعلة، بشكل يدعم حوكمة القطاع ويعزز استدامته المالية والخدمية¹³.

وعليه، فإنّ قراءة رأي سلطة المياه ووزارة الحكم المحلي بصورة تكاملية تُشير إلى أنّ تعزيز حوكمة قطاع المياه يتطلب معالجة جذرية للإطار التشريعي والمؤسسي، تقوم على توحيد المرجعيات التنظيمية، وتعزيز تبادل البيانات والإفصاح، وتمكين مجلس تنظيم قطاع المياه من أدوات إنفاذ رقابية فاعلة، ما يضمن استقلال القرار التنظيمي، ويعزز المساءلة، ويحد من المخاطر الهيكلية التي تؤثر في استدامة القطاع وجودة خدماته.

11 مقابلة مع السيد خالد شتية، الوكيل المساعد لشؤون الهيئات المحلية، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ 2026/02/03.

12 مقابلة مع السيد خالد شتية، الوكيل المساعد لشؤون الهيئات المحلية، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ 2026/02/03.

13 مقابلة مع السيد خالد شتية، الوكيل المساعد لشؤون الهيئات المحلية، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ 2026/02/03.

ثالثاً: واقع الاستقلالية والحوكمة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

أ. واقع الاستقلالية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

يتناول هذا القسم تحليل واقع الاستقلالية والفاعلية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه، استناداً إلى مجموعة من الأسئلة التحليلية الواردة تفصيلاً في الملحق (1) بالتقرير، التي تشكّل الإطار المرجعي لهذا التقييم. وتركز هذه الأسئلة على مدى تمتع المجلس بالاستقلالية القانونية والمالية والإدارية، وآليات تعيين قياداته وموظفيه وإنهاء مهامهم، ووجود نظم إدارية ومالية خاصة ومعتمدة وفق الأصول وموازنة مستقلة، إضافة إلى تقييم أدواره التنظيمية والرقابية، ولا سيما في مجال التراخيص وتنظيم التعرفة وإصدار التعليمات والفصل في الخلافات.

ويهدف هذا التحليل إلى مراجعة النصوص القانونية والممارسة العملية والربط بينهما، بما يتيح تقديم قراءة موضوعية لمدى فاعلية المجلس في أداء مهامه التنظيمية ضمن منظومة الحوكمة المعتمدة في قطاع المياه.

يُظهر واقع عمل مجلس تنظيم قطاع المياه أنّ المجلس يتمتع باستقلالية نسبية كافية في المجالات القانونية والمالية والإدارية بالاستناد إلى الأحكام المتضمنة في القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه وتعديلاته، إذ يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية والإدارية، ويمارس صلاحياته التنظيمية والرقابية بصورة مباشرة دون تدخل في أعماله اليومية. وتنعكس هذه الاستقلالية في اضطلاع المجلس بمسؤولياته التنظيمية والفنية وفق الأطر القانونية المعتمدة، بما يشمل تنظيم قطاع المياه، ومراقبة أداء مرافق المياه الإقليمية، وضمان التزامها بالمعايير الفنية والمالية والتنظيمية.

وفيما يتعلق بالتراخيص، يُنيط الإطار القانوني بالمجلس مهمة التوصية لمجلس الوزراء بإصدار التراخيص لمرافق المياه الإقليمية، وذلك بعد دراسة الطلبات المقدمة، والتحقق من استيفائها الشروط والمعايير المعتمدة¹⁴. ويُعد هذا الدور تعبيراً عن الوظيفة التنظيمية والفنية للمجلس، إذ يقوم بإعداد التقييمات الفنية والتنظيمية اللازمة، بينما يحتفظ مجلس الوزراء بالصلاحيات النهائية في إصدار التراخيص، بوصفه قراراً سيادياً ذا بعد وطني ومؤسسي.

وبالمثل، يقتصر دور مجلس الوزراء في مجال التعرفة وأسعار المياه على المصادقة النهائية، وذلك استناداً إلى توصية فنية وتنظيمية مُسببة يصدرها مجلس تنظيم قطاع المياه¹⁵. ويُشكل هذا التدخل دوراً محدداً ومقيداً بنصوص القانون، ولا يمتد إلى تفاصيل إعداد التعرفة أو في الجوانب الرقابية والتنظيمية اليومية التي يضطلع بها المجلس.

ويُبرز توزيع الصلاحيات هذا نموذجاً يقوم على الفصل الوظيفي بين الدور التنظيمي الفني للمجلس والدور السيادي التصديقي لمجلس الوزراء، بما يحقق توازناً مؤسسياً يراعي متطلبات الاستقلالية التنظيمية من جهة، والرقابة الحكومية على القرارات ذات الأثر العام من جهة أخرى، وهو ما ينسجم مع مبادئ الحوكمة الرشيدة ويعزز فاعلية إدارة قطاع المياه.

وفيما يتعلق بآليات تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة وموظفي المجلس وإنهاء مهامهم، فإنّ هذه الآليات تخضع لأحكام قانونية واضحة ومحددة¹⁶، إذ يتمّ تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، وفق شروط تركز على النزاهة والكفاءة والاختصاص، مع تحديد مدة الولاية وحالات انتهائها. كما يتمّ تعيين المدير التنفيذي من قبل مجلس الإدارة، ويتولى إدارة الجهاز التنفيذي للمجلس، في حين يخضع موظفو المجلس لنظام إداري خاص. ويعكس هذا التنظيم وجود إطار مؤسسي مستقر وواضح لإدارة الموارد البشرية، يوازن بين متطلبات الاستقلال المؤسسي والضوابط القانونية الناظمة للوظيفة العامة.

14 المادة (2) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019 بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه.

15 المادة (2) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019 بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه.

16 المادة (21) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه.

تقييم عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

الاستقلالية والفاعلية
قدرة المجلس على اتخاذ القرارات بحرية وتحقيق الأهداف

آليات الرقابة والمساءلة
ضمان المساءلة والرقابة
على عمل المجلس



بيئة النزاهة
الالتزام بالمعايير
الأخلاقية وتجنب تضارب
المصالح

سياسة النشر والإفصاح
الشفافية في نشر المعلومات وإتاحتها للجمهور

أما على صعيد البنية التنظيمية، فيُلاحظ وجود نظام إداري ومالي خاص بالمجلس¹⁷، صادر وفق الإجراءات القانونية المعتمدة، ينظم شؤون الموظفين والحقوق المالية والهيكل التنظيمية، والإجراءات الإدارية والمالية.

ويُسهم هذا النظام في تعزيز انتظام العمل المؤسسي، وضبط الصلاحيات والمسؤوليات، وتوفير بيئة تنظيمية داعمة لممارسة المجلس مهامه بكفاءة ومهنية، بما يتلاءم مع طبيعته كجهة تنظيمية مستقلة.

وفيما يخص الاستقلالية المالية، يتوفر للمجلس حالياً نظام مالي خاص ومعتمد وموازنة مستقلة تُدار على نحو منفصل عن الموازنة العامة، وتعتمد في الوقت الراهن اعتماداً كلياً على التمويل المقدم من الجهات المانحة. ويُعد هذا الواقع مرحلة انتقالية، إذ يجري الإعداد للانتقال التدريجي نحو نموذج مالي أكثر استدامة، من خلال إدماج إيرادات رسوم التراخيص وبدل الخدمات التي يقدمها المجلس ضمن موازنته ابتداءً من عام 2026، وفقاً لأحكام القرار بقانون، وذلك تزامناً مع انتهاء المنح المقدمة. ويُتوقع أن يسهم هذا التحول في تعزيز الاستقلالية المالية الفعلية للمجلس وتقليل اعتماده على التمويل الخارجي.

وعلى مستوى الدور الوظيفي، يضطلع مجلس تنظيم قطاع المياه بدور محوري في منح التراخيص لمقدمي خدمات المياه والصرف الصحي، وتنظيم التعرفة، ومراقبة أداء مرافق المياه الإقليمية من حيث الالتزام بالمعايير الفنية والمالية والتنظيمية المعتمدة¹⁸. ويُمارس المجلس هذه الصلاحيات بصورة منتظمة وفاعلة، مع الإشارة إلى أن دور مجلس الوزراء ينحصر في المصادقة النهائية على التعرفة وأسعار المياه، دون أن يمتد إلى الجوانب التنفيذية أو الرقابية الأخرى، بما يحافظ على جوهر الدور التنظيمي للمجلس.

كما يقوم المجلس بإصدار التعليمات التنظيمية اللازمة لعمل مرافق المياه الإقليمية، ويضطلع بدور في معالجة الخلافات التي قد تنشأ بين هذه المرافق والمستهلكين، في إطار الصلاحيات الممنوحة له¹⁹.

ويُسهم هذا الدور في تعزيز الانضباط التنظيمي، وحماية حقوق المستهلكين، وتحسين جودة الخدمات المقدمة، ما يعكس مستوى مقبولاً من الفاعلية في أداء المهام التنظيمية والرقابية.

17 قرارات مجلس الوزراء رقم (11) و(12) لسنة 2016 بالنظام الإداري والنظام المالي لمجلس تنظيم قطاع المياه.

18 المادة (2) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019 بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه.

19 المادة (2) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2019 بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه.

وبوجه عام، يُظهر هذا الواقع أنّ مجلس تنظيم قطاع المياه يتمتع بدرجة جيدة من الاستقلالية والفاعلية في ممارسة أعماله، ضمن إطار قانوني ومؤسسي واضح، مع وجود تدخل حكومي محدود ومقيّد بنصوص قانونية في مجال التعرف فقط. كما أنّ التوجه نحو تعزيز الاستقلال المالي من خلال تنويع مصادر الإيرادات ابتداءً من عام 2026 يُعد خطوة جوهرية نحو تعزيز استدامة عمل المجلس وتحسين الحوكمة في قطاع المياه، بما ينسجم مع مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة التي يستند إليها هذا التقرير.

ب. بيئة النزاهة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

يتناول هذا الجزء من التقرير تحليل بيئة النزاهة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه، بالاستناد إلى مجموعة من الأسئلة التحليلية الواردة (المؤشرات) في الملحق (1) لهذا الغرض، التي تشكل الإطار المنهجي لتقييم مدى تكريس قيم النزاهة في البنية المؤسسية للمجلس وممارساته العملية. وتركز هذه الأسئلة على آليات تعيين رئيس وأعضاء المجلس وموظفيه، وتوفير السياسات والأنظمة الناظمة لمنع تضارب المصالح، ومدونات السلوك، وإقرارات الذمة المالية، وتعليمات تلقي الهدايا، إضافة إلى آليات الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، وبرامج رفع الوعي بأسباب الفساد وأشكاله ومكافحته وإدارة مخاطره. ويهدف هذا التحليل إلى تقييم مدى كفاية الإطار التنظيمي القائم وفاعليته في الحد من مخاطر الفساد وتعزيز الثقة والحياد في الأداء التنظيمي، انسجاماً مع معايير النزاهة والحوكمة المعتمدة في تقارير ائتلاف أمان.

تُظهر بيئة تشكيل وإنشاء مجلس تنظيم قطاع المياه وجود إطار قانوني وتنظيمي محدد وشفاف وآليات لتعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة وموظفي المجلس تحد من التدخلات الشخصية، إذ تتم هذه التعيينات وفقاً لأحكام القرار بقانون بشأن المياه والأنظمة ذات العلاقة، بالاستناد إلى معايير محددة تتعلق بالكفاءة والنزاهة والأهلية القانونية. فوفقاً للمواد (3، 4، 5) من النظام الإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2016م²⁰، يتم تعيين الموظفين في المجلس وفق الاحتياجات الفعلية للمجلس وجدول تشكيلات الوظائف ومخصصات الموازنة (مادة 3)، مع الالتزام بإجراءات محددة لتعزيز النزاهة والشفافية. وتنص المادة (4) على أنّ المدير التنفيذي يُعيّن بقرار من مجلس الإدارة، ويُعيّن مديرو الدوائر بناءً على توصية لجنة المقابلة والتعيين، فيما يُعيّن باقي الموظفين بقرار من المدير التنفيذي استناداً إلى توصية اللجنة نفسها، وهو ما يضمن وجود آلية تقييم موضوعية للمتقدمين. وتشترط المادة (5) توفر المؤهلات والخبرات المناسبة، والجنسية الفلسطينية، وحسن السيرة والسلوك، وعدم الإدانة بجريمة مخلة بالشرف، وسن لا تقل عن 18 عاماً. كما تنص المواد على إجراء مقابلات واختبارات تقييمية للمرشحين وإعلانات رسمية للوظائف، وضوابط لمنع تعيين الأقارب، وفترة تجربة لتقييم الكفاءة قبل التثبيت، ما يعكس التزام المجلس بمبادئ النزاهة والشفافية في التعيين والترقيات. ويُسهّم هذا الإطار في إرساء أساس قانوني يعزز النزاهة المؤسسية في شغل المواقع القيادية والتنفيذية، وإن ظل مرتبطاً بدرجة من المركزية التنفيذية في قرارات التعيين.

وفيما يتعلق بمنع تضارب المصالح، فقد عالج الإطار القانوني هذه المسألة بصورة مباشرة، إذ نصّ صراحة على حظر تضارب المصالح بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة، وكذلك المدير التنفيذي وموظفي المجلس، بما ينسجم مع متطلبات النزاهة والحياد في اتخاذ القرار التنظيمي. ويُشكّل هذا النص أساساً قانونياً مهماً لتنظيم هذا الجانب، ويُعد من نقاط القوة التشريعية في بيئة النزاهة، لا سيما في ضوء حساسية القرارات التنظيمية التي يتخذها المجلس وتأثيرها المباشر في مقدمي خدمات المياه والمستهلكين.

إلا أنّ هذا الحظر القانوني لم يُترجم إلى سياسة مؤسسية مستقلة ومفصلة لمنع تضارب المصالح خاصة بأعضاء المجلس وموظفيه، ويتمّ تنظيم هذا الجانب عملياً عبر مدونة السلوك الخاصة بأعضاء مجلس الإدارة وموظفي المجلس المعتمدة عام 2018. وعلى الرغم من أهمية المدونة في تحديد القيم والمعايير السلوكية العامة، إلا أنّ الاقتصار عليها دون وجود سياسة منفصلة وواضحة لإدارة تضارب المصالح، تتضمن آليات

20 قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2016م بالنظام الإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه.

الإفصاح، والتعامل مع حالات التعارض، وإجراءات المتابعة والجزاءات، قد يحد من فاعلية التطبيق العملي للنص القانوني، ويبقى معالجة تضارب المصالح في إطار معياري عام أكثر من كونه إطاراً إجرائياً مفصلاً.

وعليه، يمكن القول إن بيئة النزاهة في هذا الجانب تستند إلى أساس قانوني صريح، إلا أن تعزيز فاعليتها يتطلب تطوير أدوات تنظيمية أكثر تخصصاً، تسهم في تحويل الحظر القانوني من التزام نظري إلى ممارسة مؤسسية قابلة للقياس والمساءلة، بما يعزز الثقة في حيادية القرار التنظيمي للمجلس ويحد من مخاطر التأثير غير المشروع في أعماله.

كما تتوفر لدى مجلس تنظيم قطاع المياه مدونة سلوك شاملة لأعضاء المجلس وموظفيه²¹، تُحدد القيم والمعايير السلوكية الواجب الالتزام بها أثناء أداء المهام الوظيفية. وتشمل هذه المدونة القيم الأساسية مثل النزاهة، والشفافية، والمسؤولية المهنية، والالتزام بالقوانين واللوائح، واحترام المصلحة العامة. وتعد المدونة أداة تنظيمية مهمة لترسيخ ثقافة النزاهة والحوكمة الرشيدة، إذ تُعتمد مدونة واحدة لجميع أعضاء المجلس وموظفيه لضمان توحيد المعايير السلوكية والمساءلة.

وتُطبَّق على جميع الموظفين وأعضاء المجلس إجراءات توزيع المدونة، وبرامج تدريبية دورية للتعريف بالمبادئ والممارسات المتوقعة، ومتابعة الالتزام بها عبر تقييمات دورية وآليات رقابية داخلية. ويُعد وجود هذه المدونة مؤشراً إيجابياً على تبني المجلس لمقاربة وقائية في إدارة المخاطر الأخلاقية المرتبطة بعمله وتعزيز المساءلة والالتزام بالقيم المؤسسية.

أما فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، فيلتزم أعضاء مجلس الإدارة وموظفو المجلس بتقديم هذه الإقرارات وفقاً للنماذج المعتمدة لدى هيئة مكافحة الفساد²²، وبما ينسجم مع التشريعات الوطنية ذات العلاقة. ويُسهم هذا الالتزام في تعزيز الشفافية المالية والحد من فرص الإثراء غير المشروع، كما يوفر أداة رقابية داعمة لمنظومة النزاهة والمساءلة.

وفيما يخص تلقي الهدايا، لا يتوفر لدى المجلس نظام خاص أو تعليمات مستقلة تنظم هذا الجانب، وإنما يلتزم بالنظام الحكومي العام المعمول به، ولم يتم تشكيل لجنة خاصة بمعالجة موضوع الهدايا كما نص عليه النظام²³. وعلى الرغم من أن هذا الالتزام يوفر إطاراً تنظيمياً أساسياً، إلا أن غياب تعليمات داخلية تفصيلية خاصة بالمجلس قد يحد من وضوح المعايير التطبيقية، خاصة في ظل طبيعة عمله التنظيمية وتعامله المباشر مع جهات خاضعة لرقابته.

وبشأن الإبلاغ عن حالات الفساد، تتوفر في المجلس سياسة واضحة للإبلاغ عن حالات الفساد والاحتيال، وهي سياسة معتمدة من مجلس إدارة تنظيم قطاع المياه ومُعَمَّمة على موظفي المجلس، وتشكل قناة رسمية للإبلاغ وتعزز ثقافة المساءلة الداخلية²⁴. غير أن فاعلية هذه السياسة تبقى مرهونة بمستوى الثقة بها، ومدى وضوح إجراءات حماية المبلغين والشهود في التطبيق العملي.

أما على صعيد رفع وعي العاملين بأسباب الفساد وأشكاله وطرق مكافحته، فلا توجد برامج تدريبية مخصصة ومنظمة لهذا الغرض داخل المجلس، وإنما يتم إدماج العاملين في ورش عامة ذات صلة، تُنظّمها جهات أخرى²⁵. ويُعد هذا النهج محدود الأثر مقارنة بوجود برامج توعوية داخلية مصممة خصيصاً لطبيعة عمل المجلس ومخاطره التنظيمية.

21 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

22 مقابلة مع السيد محمد خليفة، هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2026/03/02.

23 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

24 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

25 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

وأخيراً، لا تتوفر لدى المجلس آليات أو أدوات منهجية لقياس مخاطر الفساد التي قد تحيط بأعماله وقراراته التنظيمية²⁶. ويُعد غياب هذا الجانب من أبرز نقاط الضعف في بيئة النزاهة، إذ يحول دون الانتقال من المعالجة التفاعلية لحالات الفساد إلى إدارة استباقية للمخاطر، بما يتعارض مع الممارسات الفضلى في الحوكمة والرقابة الوقائية.

وبناءً على ما سبق، يمكن القول إن بيئة النزاهة في مجلس تنظيم قطاع المياه تستند إلى إطار قانوني وتنظيمي يوفر متطلبات أساسية للنزاهة، إلا أن تعزيز هذه البيئة يتطلب تطوير أدوات داخلية أكثر تخصصاً، لا سيما في مجالات إدارة مخاطر الفساد، والتوعية الممنهجة، وتنظيم بعض الجوانب السلوكية التفصيلية، بما ينسجم مع طبيعة الدور التنظيمي للمجلس ويعزز ثقة الجمهور بعمله.

ج. سياسة النشر والإفصاح والعلنية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

يُخصص هذا المحور لتحليل مستوى الشفافية والنشر والإفصاح في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه، وذلك بالاستناد إلى مجموعة الأسئلة التحليلية الواردة في الملحق (1) (مؤشرات الشفافية)، التي تشكل الإطار المرجعي لتقييم مدى التزام المجلس بمبادئ العلنية وإتاحة المعلومات. وتركز هذه الأسئلة على مدى نشر القرارات الصادرة عن المجلس والإدارة التنفيذية، وطبيعة التقارير التي يصدرها المجلس وآليات تقديمها ومتابعتها وتدقيقها، ومدى توفر موازنة مستقلة ونشرها للجمهور، إضافة إلى وجود سياسة مؤسسية للانفتاح والتواصل مع الجمهور وآليات تنفيذها، وفاعلية الموقع الإلكتروني في تكريس الحق في الحصول على المعلومات، فضلاً عن شفافية الإجراءات المتبعة في التعيينات والمشتريات. ويهدف هذا التحليل إلى تقييم كفاية سياسات الإفصاح القائمة وقدرتها على تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية وبناء الثقة بأعضاء المجلس والعاملين وبمستوى الخدمة التي يقدمونها.

يُظهر واقع النشر والإفصاح في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه محدودية واضحة في مستوى العلنية المؤسسية، إذ لا يتم نشر القرارات الصادرة عن مجلس الإدارة أو الإدارة التنفيذية للجمهور، سواء عبر الموقع الإلكتروني²⁷ أو أي قنوات رسمية أخرى. ويؤدي غياب نشر هذه القرارات إلى إضعاف مبدأ الشفافية، والحد من قدرة أصحاب المصلحة، لا سيما مقدمي خدمات المياه والمستهلكين، على الاطلاع على الأسس التنظيمية التي تحكم عمل المجلس وتؤثر تأثيراً مباشراً في حقوقهم والتزاماتهم.

وفي جانب النشر والإفصاح، يُلاحظ أن التقارير الإدارية والسنوية تُنشر عبر الموقع الإلكتروني للمجلس، بما يتيح للجمهور وأصحاب المصلحة الاطلاع على أنشطة المجلس وأدائه العام، ويسهم في تعزيز مستوى الشفافية المؤسسية. أما التقارير المالية، فقد كان نشرها للجمهور محدوداً في مراحل سابقة، إلا أن المجلس استجاب للتوصيات ذات الصلة، وبادر إلى نشرها على موقعه الإلكتروني فوراً، في خطوة تعكس توجهاً إيجابياً نحو تعزيز الإفصاح المالي والاستجابة لملاحظات التقييم والرقابة.

ومع ذلك، يُلاحظ أن هذه الممارسات ما زالت تعتمد اعتماداً كبيراً على المبادرات الإدارية أكثر من استنادها إلى إطار مؤسسي منظم؛ ما يستدعي اعتماد سياسة مكتوبة ومعلنة للنشر والإفصاح لدى مجلس تنظيم قطاع المياه، تحدد بوضوح نطاق المعلومات الواجب نشرها، ودورية النشر، ومسؤوليات الجهات المختصة داخل المجلس، على نحو يضمن انتظام الإفصاح واستدامته، ويعزز الامتثال لمبادئ الشفافية والحوكمة الرشيدة في إدارة قطاع المياه.

أما فيما يخص نشر الموازنة، لوحظ عدم نشرها للعموم، ولا تتوفر معلومات معلنة حول بنودها أو أوجه صرفها، وهو ما يضعف مستوى الشفافية المالية، ويحد من إمكانية المشاركة والرقابة المجتمعية على إدارة الموارد العامة المرتبطة بقطاع حيوي كقطاع المياه والمساهمة في تحديد أولوياته، وقد تم نشر الموازنة بعد عقد جلسة النقاش العام بناءً على توصية هذا التقرير.

26 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.
27 الموقع الإلكتروني لمجلس تنظيم قطاع المياه <https://www.wsrc.ps>.

وعلى صعيد سياسة الانفتاح والتواصل مع الجمهور، لا تتوفر لدى المجلس سياسة مكتوبة أو معتمدة بهذا الشأن، ويقتصر انفتاح المجلس على الجمهور على المشاركة في لقاءات أو اجتماعات تُعقد بدعوة من سلطة المياه الفلسطينية أو البلديات، أو بناءً على طلب جهات محلية²⁸، وهو انفتاح غير منهجي ولا يقوم على سياسة مؤسسية واضحة، ما يحد من فاعليته في تعزيز الثقة العامة أو إشراك أصحاب المصلحة في العملية التنظيمية.

في المقابل، يمتلك المجلس موقعاً إلكترونياً فاعلاً يتيح الوصول إلى قاعدة بيانات مفتوحة ومتاحة للجميع، تتضمن معلومات فنية ومالية وإحصائية متعلقة بقطاع المياه. ويُعد هذا الجانب من أبرز عناصر القوة في سياسة الإفصاح لدى المجلس، إذ يجسد توجهاً إيجابياً نحو إتاحة المعلومات، ويتقاطع مع مبادئ الحق في الحصول على المعلومات، وإن كان لا يغطي بشكل كافٍ القرارات التنظيمية أو الوثائق الجوهرية الأخرى المرتبطة بعمل المجلس.

أما فيما يتعلق بالشفافية في إجراءات التعيين والمشتريات، فتخضع آليات تعيين موظفي المجلس لأحكام النظام الإداري الخاص به، بينما تتم إجراءات المشتريات وفقاً للنظام المالي المعتمد. ويوفر هذا الإطار التنظيمي أساساً إجرائياً منضبطاً لإدارة الموارد البشرية والمالية، ويسهم في ضبط الصلاحيات والمسؤوليات داخل المجلس.

وفي هذا السياق، يُلاحظ أنّ الإعلانات الوظيفية تنشر فعلياً وفق الإجراءات المعتمدة²⁹، بما يتيح الفرصة أمام المتقدمين ويُعزز مبدأ تكافؤ الفرص في شغل الوظائف. غير أنّ مستوى الشفافية يظل محدوداً فيما يتعلق بإجراءات الشراء ونتائجها، إذ لا تُنشر تفاصيل عمليات المشتريات أو قرارات الإرساء للجمهور، وهو ما يحد من العلنية والمساءلة المجتمعية في هذا الجانب، ويبقى الشفافية في نطاقها الإجرائي الداخلي دون امتدادها إلى الفضاء العام.

وعليه، يمكن القول إنّ شفافية التعيين في المجلس تشهد مستوى مقبولاً من الإفصاح، في حين ما تزال شفافية المشتريات بحاجة إلى تطوير، من خلال اعتماد سياسات نشر أوضح وأكثر انتظاماً، بما ينسجم مع متطلبات الحوكمة الرشيدة ويعزز ثقة الجمهور في إدارة الموارد العامة.

وبناءً على ما سبق، يمكن القول إنّ سياسة النشر والإفصاح في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه تتسم بالطابع الجزئي والانتقائي، إذ تتركز الشفافية في نطاق تبادل المعلومات مع الجهات الرسمية، وفي إتاحة بعض البيانات الفنية عبر الموقع الإلكتروني، مقابل ضعف واضح في نشر القرارات والموازنات والتقارير للجمهور، وغياب سياسة مؤسسية للانفتاح والتواصل. ويشكل هذا الواقع أحد التحديات الأساسية أمام تعزيز الحوكمة الرشيدة، ويحد من دور الشفافية كأداة لتعزيز النزاهة والمساءلة المجتمعية في قطاع المياه.

د. آليات الرقابة والمساءلة والتدقيق على أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه

يركز هذا القسم على تقييم آليات الرقابة والتدقيق على أعمال المجلس والمساءلة عنها، ومدى فاعليتها في الكشف عن حالات الفساد. وقد صُممت الأسئلة المرفقة في الملحق (1) لتغطية مختلف جوانب الرقابة الداخلية والخارجية، وآليات المساءلة المجتمعية، والتعامل مع الشكاوى، بالإضافة إلى مدى التزام المجلس بتنفيذ القرارات القضائية.

تُمارس المساءلة والرقابة على أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه عبر مجلس الإدارة، والمدير التنفيذي، ووظيفة التدقيق الداخلي المستحدثة³⁰، وذلك في إطار منظومة رقابية تهدف إلى متابعة الأداء وضمان الالتزام بالأنظمة والتعليمات النافذة. وتشير المعطيات المتاحة إلى أنّ هذه الآليات لم تُسفر عن الكشف عن حالات

28 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

29 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

30 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

فساد داخل المجلس^{31 32}، وهو ما قد يعكس مستوى من الانضباط الإداري والالتزام بالإجراءات، إلا أن ذلك لا يفي الحاجة إلى تقييم مدى كفاية وفعالية هذه الرقابة من حيث الطابع الوقائي والاستباقي، وليس فقط من حيث رصد المخالفات بعد وقوعها، بسبب حساسية القرارات التنظيمية التي يتخذها المجلس.

وعلى صعيد الرقابة والتدقيق الخارجي، يخضع المجلس لرقابة جهات متعددة تشمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، ووزارة المالية، ومجلس الوزراء، إضافة إلى المدقق الخارجي المستقل والجهات المانحة³³. ووفقاً للمعلومات المتوفرة، لم تُسجل هذه الجهات وجود حالات فساد أو تلاعب مالي أو إداري في أعمال المجلس. ويُعد هذا التعدد في جهات الرقابة عاملاً إيجابياً من حيث تعزيز المساءلة الرسمية، إلا أن فاعلية هذه الرقابة تبقى مرتبطة بمدى التنسيق بين الجهات الرقابية، وقدرتها على الانتقال من الرقابة الشكلية إلى الرقابة التحليلية التي تركز على تقييم المخاطر ونقاط الضعف المؤسسية.

وفي السياق ذاته، أجرى ديوان الرقابة المالية والإدارية تدقيقاً على أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه عن العام 2023 (آخر تقرير معد في المجلس)³⁴، كشف عن ملاحظات جوهرية تتعلق باختلالات مؤسسية وتنظيمية تؤثر في فاعلية أداء المجلس. إذ أكدت التقارير صحة ما توصلنا إليه من حيث ضعف في التنسيق وتداخل في الاختصاصات بين الجهات المعنية (وزارة الحكم المحلي، وسلطة المياه الفلسطينية، ومجلس تنظيم قطاع المياه)، ما يؤثر سلباً في كفاءة اتخاذ القرار التنظيمي واستقلالية المجلس.

كما أكد الديوان وجود تباينات في البيانات بين المجلس وسلطة المياه، وغياب قاعدة بيانات وطنية موحدة لقطاع المياه.

على الصعيد الداخلي، رصد الديوان نقصاً في الأدلة وإجراءات العمل والأنظمة، خاصة في وحدتي الرقابة الداخلية والشكاوى، وغياب وحدة رقابة داخلية فاعلة، ما يضعف منظومة الضبط الداخلي والرقابة الوقائية. كما لوحظ غياب الزيارات الرقابية الميدانية الشاملة لمزودي الخدمات، لا سيما في المناطق المهمشة، وقصور التغطية الجغرافية لأعمال الرقابة، ما يخلق فجوات رقابية ويؤثر في جودة الخدمات.

وفيما يخص إدارة شكاوى المستهلكين، تبين عدم وجود وصف وظيفي معتمد لدائرة الشكاوى، وغياب آلية مكتوبة ومعلنة لمعالجة الشكاوى ومتابعتها، ما يحد من الشفافية ويؤثر في ثقة الجمهور.

مالياً وتنظيمياً، لم يتمّ تحصيل رسوم بدل الخدمات من مقدمي خدمات المياه للأعوام 2022-2024، ولم يلتزم عدد كبير من مزودي الخدمة بالتعرفة الجديدة، ما يقوض الدور التنظيمي للمجلس. إضافة إلى ذلك، لوحظ عدم التزام المجلس بتنفيذ برامج الفحوص الدورية لجودة المياه وضعف متابعة نتائجها، ما يؤثر في حماية الصحة العامة وحقوق المستهلكين، ويضعف الإفصاح والشفافية وإشراك المجتمع المدني.

بناءً على هذه الملاحظات، أوصى ديوان الرقابة المالية والإدارية بضرورة تفعيل دليل الرقابة الصادر عن مجلس تنظيم قطاع المياه، وإلزام المجلس بتطبيقه تطبيقاً منهجياً لتعزيز الرقابة القائمة على المخاطر، وتحسين الأداء المؤسسي، ودعم النزاهة والشفافية والمساءلة في قطاع المياه.

أما فيما يتعلق بالمساءلة المجتمعية، فلا تظهر مؤشرات واضحة على وجود مساءلة مجتمعية منظمة أو ممنهجة عن أعمال المجلس³⁵. ويعكس هذا الغياب محدودية إشراك المجتمع المدني ومستخدمي المياه في تقييم أداء المجلس أو مساءلته عن قراراته، ما يضعف أحد الأركان الأساسية لمنظومة الحوكمة، ويحد من شفافية العمل التنظيمي في قطاع يمس بشكل مباشر حقوق المواطنين والمصلحة العامة. فوفقاً للمبدأ العاشر من

31 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

32 مقابلة مع السيد محمد خليفة، هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ 2026/03/02.

33 مقابلة مع السيد رياض الديسي، المدير المالي والإداري في مجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

34 مقابلة مع السيد تلجي شومان، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ 2026/01/28.

35 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

مبادئ حوكمة المياه الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية³⁶ (OECD, 2015)، يُعد إشراك جميع أصحاب المصلحة في عمليات اتخاذ القرار والمساءلة عنصراً جوهرياً لضمان الكفاءة، والشفافية، والمساءلة، إذ إن غياب هذه الآليات يؤدي إلى ضعف الرقابة المجتمعية وزيادة مخاطر تضارب المصالح وسوء الإدارة.

وفيما يخص آليات التعامل مع الشكاوى والاعتراضات، يعتمد المجلس إجراءات إدارية تتمثل في تسجيل الشكاوى لدى المجلس، وتحويلها إلى الموظف المختص، والتواصل مع مقدم الخدمة المعني لإحاطته بمضمون الشكاوى، والعمل على الوصول إلى حل أو تسوية للموضوع. كما تتعدد قنوات استقبال الشكاوى لتشمل الوسائل الإلكترونية، والإذاعات المحلية، والحضور الشخصي إلى مقر المجلس³⁷، ويُضاف إلى ذلك وجود نظام مكتوب للشكاوى ينظم هذه الإجراءات ويحدد مسارات التعامل معها، وهو ما يشكل إطاراً تنظيمياً مهماً لتعزيز الشفافية والانضباط المؤسسي. ويشير هذا الواقع إلى توفر نظام مؤسسي منظم لإدارة الشكاوى يتمتع بدرجة مقبولة من الكفاءة والانفتاح، ويشكل قاعدة تنظيمية داعمة لتعزيز الشفافية والمساءلة، مع قابلية للتطوير نحو مستويات أعلى من الفاعلية المؤسسية.

وفيما يتعلق بالتقارير، يُصدر مجلس تنظيم قطاع المياه تقارير سنوية مالية وإدارية تُرفع إلى مجلس الوزراء، وتخضع التقارير لمستويات متعددة من التدقيق والمساءلة، تشمل مجلس الإدارة، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ووزارة المالية، إضافة إلى مجلس الوزراء. ويُعد هذا المسار الرقابي مؤشراً إيجابياً على وجود مساءلة مؤسسية ضمن الإطار الحكومي، ويعكس خضوع أعمال المجلس لمنظومة رقابية رسمية متعددة المستويات.

وفيما يتعلق بوجود قضايا فساد، لا تتوفر معطيات تشير إلى تسجيل أيٍّ منها في إطار عمل المجلس، كما لم تُجر هيئة مكافحة الفساد أو نيابة جرائم الفساد أي تحقيقات، ولم تصدر أحكام جزائية عن محكمة جرائم الفساد بحق المجلس أو العاملين فيه. ويعكس هذا الواقع غياب مؤشرات الفساد المكتشف، دون أن يُغني عن ضرورة تعزيز أنظمة الوقاية وإدارة مخاطر الفساد على نحو منهجي.

أما بخصوص الطعن في قرارات المجلس أمام القضاء، فلم تُسجل حالات طعن قضائي بقراراته، ويُعزى ذلك إلى طبيعة دور المجلس الذي يُعد في جوهره جهة تنظيمية رقابية لا تنفيذية، إذ تتركز صلاحياته على التنظيم والإشراف ووضع الأطر والمعايير، لا على التنفيذ المباشر³⁸. ومع ذلك، فإن غياب الطعون القضائية لا يُعد بحد ذاته مؤشراً كافياً على سلامة القرارات، بقدر ما يستدعي تعزيز وضوح الإجراءات وشفافية القرار التنظيمي بما يضمن قابلية المساءلة القانونية عند الاقتضاء.

وبناءً على ما تقدم، يتبين أن منظومة الرقابة والتدقيق على أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه، والمساءلة عنها، تتسم بوجود أطر رقابية رسمية متعددة لم تُسفر عن كشف حالات فساد، إلا أنها تعاني محدودية المساءلة المجتمعية، وضعف توثيق بعض الإجراءات، والحاجة إلى تعزيز التكامل المؤسسي وإدارة مخاطر الفساد، بما ينسجم مع متطلبات الحوكمة الرشيدة وأهداف هذا التقرير.

OECD. (2015). OECD principles on water governance. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/regional/oecd-principles-on-water-governance.htm>

37 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

38 مقابلة مع السيد محمد حميدي، المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه، بتاريخ 2026/01/21.

الاستخلاصات والتوصيات:

الاستخلاصات:

يُعدّ تقييم واقع الاستقلالية والنزاهة والشفافية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه وآليات المساءلة عنها مدخلاً أساسياً لفهم مدى التزام الإطار المؤسسي الحاكم للقطاع بمبادئ الحوكمة الرشيدة، ولا سيما في ضوء الدور الحساس الذي يضطلع به المجلس في تنظيم مورد حيوي يرتبط بالأمن المائي والعدالة الاجتماعية والمصلحة العامة. ويأتي هذا القسم استناداً إلى نتائج التحليل المؤسسي والتشريعي والتطبيقي للمحاور الأربعة المتمثلة في الاستقلالية والنزاهة والشفافية والمساءلة، بهدف استخلاص أبرز الملاحظات الجوهرية، وتحديد مواطن القوة والقصور، وصياغة توصيات عملية قابلة للتنفيذ تساهم في تعزيز النزاهة والفاعلية في عمل المجلس.

تُظهر النتائج أنّ مجلس تنظيم قطاع المياه يتمتع بإطار قانوني واضح يقر له بالاستقلالية القانونية والإدارية والمالية، ويمنحه صلاحيات تنظيمية ورقابية مباشرة تمكنه من أداء دوره وفق ما حدده المشرع. وقد انعكست هذه الاستقلالية بشكل عام في ممارسة المجلس مهامه التنظيمية والفنية دون تدخل مباشر في أعماله اليومية، مع بقاء بعض الصلاحيات السيادية، وعلى رأسها المصادقة على التعرفة وأسعار المياه، ضمن اختصاص مجلس الوزراء، وبما لا يمس جوهر الدور التنظيمي للمجلس. غير أنّ الاستقلالية المالية الفعلية ما تزال في مرحلة انتقالية نتيجة الاعتماد شبه الكامل على التمويل الخارجي، ما يفرض تحديات على استدامة عمل المجلس، على الرغم من وجود توجه قانوني ومؤسسي واضح نحو تنويع مصادر الإيرادات وتعزيز الاستقلالية المالية بدءاً من السنوات القادمة.

وعلى صعيد النزاهة، يتبين أنّ المجلس يستند إلى إطار تشريعي وتنظيمي يوفر متطلبات أساسية لتعزيز النزاهة المؤسسية، ولا سيما فيما يتعلق بتنظيم التعيينات، ومنع تضارب المصالح، وتقديم إقرارات الذمة المالية، ووجود مدونة سلوك، وسياسات للإبلاغ عن الفساد. وتشكل هذه العناصر مجتمعة قاعدة وقائية مهمة في ضوء حساسية القرارات التنظيمية التي يتخذها المجلس. إلا أنّ فاعلية هذا الإطار تبقى محدودة بغياب أدوات منهجية لإدارة مخاطر الفساد، وضعف البرامج التوعوية الداخلية المتخصصة، وعدم وجود تعليمات تفصيلية خاصة ببعض الجوانب السلوكية، مثل تلقي الهدايا، ما يقلل قدرة المجلس على الانتقال من الامتثال الشكلي إلى إدارة استباقية للمخاطر الأخلاقية.

أما في مجال الشفافية والنشر والإفصاح، فتشير الاستخلاصات إلى وجود فجوة واضحة بين الإطار القانوني ومتطلبات الحوكمة الرشيدة من جهة، والممارسة الفعلية من جهة أخرى. فعلى الرغم من توفر موقع إلكتروني فاعل يتيح الوصول إلى قاعدة بيانات فنية ومالية وإحصائية، إلا أنّ المجلس لا ينشر قراراته التنظيمية، ولا يتيح تقاريره المالية السنوية أو موازنته للجمهور، ويقصر الإفصاح غالباً على التداول الداخلي مع الجهات الرسمية. كما أنّ غياب سياسة مكتوبة للانفتاح والتواصل مع الجمهور يحد من الشفافية الاستباقية، ويضعف دور الإفصاح كأداة لتعزيز الثقة العامة والمساءلة المجتمعية في قطاع يمس الحقوق الأساسية للمواطنين.

وفيما يتعلق بالرقابة والمساءلة، يتضح أنّ المجلس يخضع لمنظومة مساءلة ورقابة رسمية متعددة المستويات، تشمل الرقابة الداخلية والخارجية، ولم تسفر هذه الرقابة حتى الآن عن كشف حالات فساد أو تلاعب مالي أو إداري. ويُعد هذا الأمر مؤشراً إيجابياً من حيث الالتزام بالإجراءات، إلا أنّه لا يعكس بالضرورة كفاية منظومة الرقابة من حيث قدرتها على رصد المخاطر المؤسسية رسداً استباقياً. كما يبرز غياب المساءلة المجتمعية المنظمة كأحد أبرز مواطن الضعف في منظومة الحوكمة، إلى جانب محدودية توثيق إجراءات التعامل مع الشكاوى، والحاجة إلى تعزيز التكامل المؤسسي وتوحيد قواعد البيانات، كما أشار إلى ذلك ديوان الرقابة المالية والإدارية.

وعليه، يمكن الاستخلاص أن مجلس تنظيم قطاع المياه قطع شوطاً مهماً في بناء إطار قانوني ومؤسسي داعم للاستقلالية والنزاهة، إلا أن ترجمة هذا الإطار إلى ممارسات حوكمية متقدمة ما تزال تواجه تحديات تتعلق بالاستدامة المالية، وشفافية القرار التنظيمي، وإدارة مخاطر الفساد، وتوسيع نطاق المساءلة ليشمل المجتمع وأصحاب المصلحة. ويشكل التعامل المنهجي مع هذه التحديات مدخلاً أساسياً لتعزيز الحوكمة الرشيدة في قطاع المياه، وتحسين فاعلية الدور التنظيمي للمجلس، بما ينسجم مع مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة التي يستند إليها هذا التقرير.

مصفوفة تقييم الحوكمة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

يأتي تقييم الحوكمة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه في إطار السعي إلى تعزيز كفاءة إدارة قطاع حيوي يمس بصورة مباشرة الحقوق الأساسية للمواطنين والمصلحة العامة. ويُعد هذا التقييم أداة تحليلية تهدف إلى تسليط الضوء على مدى انسجام ممارسات المجلس مع المبادئ الأساسية للحوكمة الرشيدة، بما يشمل الاستقلالية، والنزاهة، والشفافية، والمساءلة، وفاعلية الدور التنظيمي، تمهيداً لتقديم قراءة شاملة تسهم في دعم تطوير الأداء المؤسسي وتعزيز الثقة بدور المجلس في تنظيم قطاع المياه.

محور الحوكمة	المؤشر	التقييم العام	وصف الوضع القائم	أبرز الملاحظات الحوكمية
الاستقلالية	الاستقلالية القانونية	مرتفع	يتمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري بنص القانون	الاستقلالية مقررة تشريعياً بوضوح
	الاستقلالية المالية	متوسط	موازنة مستقلة لكنها تعتمد كلياً على التمويل الخارجي حتى 2025	مخاطر استدامة مالية إلى حين إدماج الإيرادات الذاتية
	الاستقلالية الإدارية	مرتفع	نظام إداري ومالي خاص بالمجلس	وضوح نسبي في إدارة الموارد البشرية
النزاهة	آليات التعيين	متوسط	التعيين بقرارات سيادية وفق شروط الكفاءة	مركزية القرار تحد من الاستقلال الفعلي
	منع تضارب المصالح	متوسط	حظر قانوني قائم دون سياسة مستقلة	الاعتماد على مدونة السلوك فقط (2018)
	مدونة السلوك	مرتفع	مدونة معتمدة ومطبقة	أداة وقائية إيجابية
	إقرارات الذمة المالية	مرتفع	التزام بتقديم الإقرارات	يعزز الشفافية المالية
	تلقي الهدايا	منخفض	لا توجد تعليمات داخلية خاصة	الاعتماد على النظام العام فقط
	الإبلاغ عن الفساد	متوسط	سياسة إبلاغ معتمدة	الحاجة لتعزيز حماية المبلغين
	إدارة مخاطر الفساد	منخفض	لا توجد منهجية لقياس المخاطر	فجوة وقائية مؤثرة
الشفافية	نشر القرارات	منخفض	لا يتم نشر القرارات التنظيمية	يحد من علنية القرار

تطور إيجابي	منشورة عبر الموقع الإلكتروني	متوسط	نشر التقارير الإدارية	
إفصاح غير منتظم سابقاً	تم النشر بعد التوصية	متوسط	نشر التقارير المالية	
افصاح غير منتظم سابقاً	تم النشر بعد التوصية	متوسط	نشر الموازنة	
عنصر قوة	قاعدة بيانات فنية ومالية متاحة	مرتفع	الموقع الإلكتروني	
تعدد رقابي إيجابي	خضوع لرقابة متعددة الجهات	مرتفع	المساءلة الرسمية	المساءلة
ضعف إشراك المجتمع المدني	غياب آليات منظمة	منخفض	المساءلة المجتمعية	
مستوى توثيق ومتابعة مقبول	استقبال شكاوى مع وجود نظام مكتوب	متوسط	نظام الشكاوى	
خلل جوهري في الضبط الداخلي	وحدة موجودة شكلياً دون تقارير	منخفض	الرقابة الداخلية	الرقابة
رقابة متعددة المستويات	ديوان الرقابة، مدقق خارجي، جهات مانحة	مرتفع	الرقابة الخارجية	
فجوة رقابية جغرافية	ضعف الزيارات الميدانية	منخفض	الرقابة الميدانية	
تكامل دون إطار تشريعي واضح	تفاهات مكتوبة قائمة	متوسط	التسيق مع سلطة المياه	العلاقات المؤسسية
تعدد المرجعيات	تداخل نسبي بين الجهات	متوسط	وضوح الصلاحيات	
غياب قاعدة بيانات وطنية	عدم تطابق البيانات	منخفض	تبادل البيانات	

المصدر: من إعداد الباحث بناء على المقابلات المنفذة وتحليل القوانين والتعليمات ذات العلاقة

« يستند هذا التقييم إلى تحليل الإطار القانوني الناظم لعمل مجلس تنظيم قطاع المياه، وملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية، وآراء الجهات ذات العلاقة، والمقابلات، ومراجعة الوثائق الرسمية، وذلك وفق مؤشرات النزاهة والحوكمة المعتمدة في تقارير ائتلاف أمان.

« تم اعتماد سلم تقييم وصفي ثلاثي المستويات لقياس مستوى التزام مجلس تنظيم قطاع المياه بمبادئ الحوكمة، وذلك استناداً إلى تحليل تكاملي يجمع بين الإطار القانوني الناظم، والترتيبات المؤسسية المعتمدة، ومستوى التطبيق العملي الفعلي. ويُشير التقييم المرتفع إلى توفر أساس قانوني واضح، مدعوم بسياسات وإجراءات مؤسسية فاعلة، وتطبيق منتظم وقابل للتحقق. أما التقييم المتوسط فيعكس وجود نصوص أو ترتيبات تنظيمية مع تطبيق جزئي أو غير منتظم، أو دون أدوات تنفيذ مكتملة. في حين يدل التقييم المنخفض على غياب الإطار التنظيمي أو ضعف التطبيق العملي، أو اقتصره على ممارسات غير موثقة أو غير معلنة. ويهدف هذا السلم إلى تقديم قراءة موضوعية ومقارنة لمستوى الحوكمة، وتحديد فجوات التحسين على نحو يدعم تطوير السياسات وتعزيز المساءلة المؤسسية.

التوصيات:

استناداً إلى نتائج تحليل واقع الاستقلالية، والنزاهة، والشفافية، والرقابة والمساءلة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه، يوصي التقرير بما يلي:

أولاً: على المستوى التشريعي والمؤسسي:

يوصي التقرير بإجراء مراجعة تشريعية محددة للإطار القانوني المنظم لقطاع المياه في فلسطين، بهدف إزالة حالات التداخل العملي بين الصلاحيات الممنوحة لكل من سلطة المياه الفلسطينية ومجلس تنظيم قطاع المياه والهيئات المحلية ومرافق المياه الإقليمية. وتشمل هذه المراجعة إدخال تعديلات توضيحية على القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه وقانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997 بما يحدد تحديداً قاطعاً:

1. الجهة المختصة حصرياً بتنظيم القطاع واعتماد تعرفه خدمات المياه.
2. الحدود الفاصلة بين دور سلطة المياه في رسم السياسات وإدارة الموارد المائية ودور مجلس تنظيم قطاع المياه في التنظيم والرقابة.
3. دور الهيئات المحلية ومرافق المياه الإقليمية باعتبارها جهات تشغيلية مزودة للخدمة.

كما يوصي التقرير بتسريع استكمال التحوّل المؤسسي نحو مرافق المياه الإقليمية وفق نظام إنشاء مرافق المياه الإقليمية وترخيصها رقم (17) لسنة 2021، بما يساهم في توحيد مرجعية تقديم الخدمة، والحد من الازدواجية المؤسسية، وتعزيز فاعلية الحوكمة في قطاع المياه.

يوصي التقرير أيضاً بتعزيز الإطار التشريعي والمؤسسي الناظم لعمل مجلس تنظيم قطاع المياه، من خلال منح المجلس صفة الضبط القضائي لتمكينه من إنفاذ قراراته التنظيمية وتعزيز فاعلية رقابته على مقدمي خدمات المياه. كما يوصي بإلزام الهيئات المحلية ومرافق المياه الإقليمية بالامتثال للتعرفه المعتمدة أصولاً، بما يضمن توحيد السياسات التسعيرية ومنع الاجتهادات الموازية.

وفي السياق ذاته، يوصي التقرير بتطوير آليات التنسيق المؤسسي بين المجلس وكل من سلطة المياه الفلسطينية ووزارة الحكم المحلي الفلسطينية، عبر إطار تنسيقي رسمي ودائم يحد من تداخل الصلاحيات ويعزز تكامل الأدوار بين المستويات السياساتية والتنظيمية والتنفيذية. كما يوصي بتعزيز الشفافية القطاعية عبر نشر المعلومات والبيانات المتعلقة بقطاع المياه بانتظام، مع تحديد جهة مرجعية واضحة، بحيث يتولى مجلس الوزراء الفلسطيني تحديد الجهة المسؤولة عن إدارة هذه البيانات ونشرها، بما يضمن توحيد المرجعية المعلوماتية وتحسين جودة الإفصاح ودعم اتخاذ القرار المبني على الأدلة.

ثانياً: على مستوى النزاهة والوقاية من الفساد

يوصي التقرير بتبني منهجية مؤسسية مكتوبة لإدارة مخاطر الفساد في أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه، تقوم على تحديد مجالات الخطورة المرتبطة بعمليات منح التراخيص، وتنظيم تعرفه خدمات المياه، واتخاذ القرارات التنظيمية، وربطها بإجراءات وقائية ورقابية واضحة، بما يعزز التحول من المعالجة اللاحقة للمخاطر إلى الوقاية الاستباقية. كما يوصي باستكمال الإطار التنظيمي لمنع تضارب المصالح من خلال إعداد تعليمات داخلية تفصيلية تنظم تلقي أعضاء المجلس وموظفيه الهدايا والمنافع، بما ينسجم مع طبيعة الدور التنظيمي للمجلس ويعزز الحياد المؤسسي في اتخاذ القرار.

وفي السياق ذاته، يوصي التقرير بتعزيز بناء القدرات المؤسسية عبر تنفيذ برامج تدريبية دورية ومتخصصة في أخلاقيات الوظيفة العامة وإدارة مخاطر الفساد، بما يرسخ ثقافة نزاهة مؤسسية مستدامة تتجاوز الامتثال الشكلي للتشريعات، اتساقاً مع المبادئ الواردة في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 والالتزامات الدولية المنبثقة عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ثالثاً: على مستوى الشفافية والنشر والإفصاح

يوصي التقرير باعتماد سياسة مؤسسية مكتوبة للنشر والإفصاح لدى مجلس تنظيم قطاع المياه، تُلزم المجلس بنشر القرارات التنظيمية الجوهرية، والتقارير السنوية الإدارية والمالية، والموازنة السنوية عبر موقعه الإلكتروني الرسمي، بما يعزز مبدأ العلنية والشفافية ويُمكن الجمهور وأصحاب المصلحة من الاطلاع على أسس العمل التنظيمي. كما يوصي بتطوير محتوى الموقع الإلكتروني ليشمل الوثائق والمعلومات التنظيمية الأساسية ذات الصلة بعمل المجلس، بما ينسجم مع مبادئ الحق في الحصول على المعلومات ويُسهل في تسهيل الوصول إليها وتعزيز المساءلة المؤسسية.

رابعاً: على مستوى المساءلة والرقابة

يوصي التقرير بتعزيز المساءلة المجتمعية من خلال تطوير آليات تشاور منتظمة مع منظمات المجتمع المدني، وجمعيات مستخدمي المياه، وممثلي المستفيدين، حيال السياسات التنظيمية العامة والتعرفة وجودة الخدمات، بما يُكمل منظومة المساءلة الرسمية. كما يوصي بإعداد نظام شكاوى مكتوب ومعلن يحدد بوضوح إجراءات التقديم وآجال المعالجة وآليات المتابعة والاعتراض، بما يعزز الشفافية وقابلية التقييم. ويوصي التقرير كذلك بتعزيز فاعلية الرقابة والتدقيق عبر تبني مقاربة قائمة على المخاطر، وتحسين التنسيق بين الجهات الرقابية، والإسراع في إنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة لقطاع المياه، لمعالجة التباين في البيانات وتحسين جودة القرارات التنظيمية.

خامساً: على مستوى الاستدامة المالية

يوصي التقرير بوضع خطة مالية متوسطة الأجل تدعم الانتقال التدريجي من الاعتماد على التمويل الخارجي إلى نموذج تمويل ذاتي مستدام، من خلال إدماج إيرادات رسوم التراخيص وبدل الخدمات ضمن موازنة المجلس، بما يعزز استقلاليته المالية الفعلية واستدامة عمله.

المصادر والمراجع:

أولاً: القوانين والقرارات

- « قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، العدد الثالث والخمسون، الوقائع الفلسطينية.
- « قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية، العدد العشرون، الوقائع الفلسطينية.
- « قرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه، العدد (108)، رام الله، الوقائع الفلسطينية.
- « قرار بقانون رقم (18) لسنة 2019 بتعديل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه، رام الله، العدد (159)، الوقائع الفلسطينية.
- « قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2016 بشأن النظام الإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه، رام الله، الوقائع الفلسطينية.
- « قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2016 بشأن النظام المالي لمجلس تنظيم قطاع المياه، رام الله، الوقائع الفلسطينية.
- « OECD. (2015). OECD principles on water governance. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-on-Water-Governance-en.pdf>

ثانياً: التقارير المنشورة:

- « التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية للأعوام 2020-2026.
- « التقارير السنوية لأداء مجلس تنظيم قطاع المياه للأعوام 2020-2024.
- « تقارير مراقبة الأداء السنوي لمقدمي خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين للأعوام 2020-2024.
- « التقرير المالي السنوي لمجلس تنظيم قطاع المياه لعام 2024.
- « سلطة المياه الفلسطينية. (2025). الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه في فلسطين 2025-2027.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية:

- « الموقع الإلكتروني لمجلس تنظيم قطاع المياه [/https://www.wsrc.ps](https://www.wsrc.ps).
- « الموقع الإلكتروني لسلطة المياه الفلسطينية [.https://www.pwa.ps/ar](https://www.pwa.ps/ar).
- « الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية [.https://www.saacb.ps/ar/IndexAr.aspx](https://www.saacb.ps/ar/IndexAr.aspx).
- « الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية [/https://www.pacc.ps](https://www.pacc.ps)

رابعاً: المقابلات الفردية:

التاريخ	المسمى الوظيفي	الاسم	الرقم
2026/01/11	محام مزاوول مختص بالهيئات المحلية	الأستاذ موسى طنبور	1
2026/01/18	مدير دائرة المياه، بلدية نابلس	المهندس أنس البرق	2
2026/01/18	مهندسة في دائرة المياه، بلدية نابلس	المهندسة أريج كتانة	3
2026/01/21	المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه	المهندس محمد سعيد الحميدي	4
2026/01/21	المدير المالي والإداري لمجلس تنظيم قطاع المياه	الأستاذ رياض الديسي	5
2026/01/21	مدير دائرة الهندسة والإنشاءات، بلدية البيرة	المهندس يوسف البابا	6
2026/01/21	رئيس قسم الصرف الصحي، بلدية البيرة	المهندسة آمنة حمائل	7
2026/01/22	مختص في الشؤون المالية	أ.د. عبد الناصر نور	8
2026/01/26	مدير دائرة، هيئة مكافحة الفساد	الأستاذ محمد خليفة	9
2026/01/28	مدير دائرة خدمات المشتركين، سلطة المياه	الأستاذ عماد عبده	10
2026/01/28	قائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة لقطاع البنية التحتية، ديوان الرقابة المالية والإدارية	الأستاذ مجدي الميتاني	11
2026/01/28	رئيس قسم التدقيق والرقابة المالية في الإدارة العامة لقطاع البنية التحتية، ديوان الرقابة المالية والإدارية	الأستاذ ثلجي شومان	12
2026/02/03	الوكيل المساعد لشؤون الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي	الأستاذ خالد شتية	13

الملحق (1): مؤشرات التحليل

أ. واقع الاستقلالية والفاعلية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

1. مدى تمتع المجلس بالاستقلالية القانونية والمالية والإدارية في ممارسة أعماله.
2. آليات تعيين رئيس وأعضاء المجلس وموظفيه وإنهاء مهامهم.
3. مدى وجود نظام إداري ومالي للمجلس.
4. مدى توفر موازنة مستقلة للمجلس.
5. دور المجلس في منح التراخيص وتنظيم التعرفة والرقابة على مرافق المياه الإقليمية.
6. دور المجلس في إصدار التعليمات والفصل في الخلافات بين مرافق المياه الإقليمية والمستهلكين.

ب. بيئة النزاهة في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

1. آليات تعيين رئيس وأعضاء المجلس وموظفيه.
2. مدى توفر سياسة لمنع تضارب المصالح لأعضاء المجلس وموظفيه.
3. مدى وجود مدونة سلوك خاصة بأعضاء المجلس وموظفيه.
4. مدى تقديم إقرارات الذمة المالية لأعضاء المجلس وموظفيه.
5. وجود نظام أو تعليمات لتلقي الهدايا ومدى التزام أعضاء المجلس وموظفيه بها.
6. توفر آليات الإبلاغ عن حالات الفساد وحماية الشهود والمبلغين في إطار أعمال المجلس.
7. مدى وجود برامج لرفع وعي العاملين في المجلس بأسباب الفساد وأشكاله وطرق مكافحته.
8. مدى وجود آليات لقياس مخاطر الفساد التي تحيط بأعمال المجلس وقراراته.

ج. سياسة النشر والإفصاح والعلنية في عمل مجلس تنظيم قطاع المياه

1. هل يتم نشر القرارات الصادرة عن المجلس والإدارة التنفيذية له؟
2. هل يصدر المجلس أي نوع من التقارير عن أعماله وأنشطته: السنوية والدورية، المالية والإدارية؟ ومن يتم تقديمها؟ وما مدى وجود متابعة وتدقيق ومساءلة بناءً عليها؟
3. هل توجد للمجلس موازنة خاصة به؟ وهل هي منشورة، وأين؟
4. هل توجد لدى المجلس سياسة خاصة للانفتاح والتواصل مع الجمهور؟ وما هي آليات تنفيذ تلك السياسة؟
5. هل يوجد للمجلس موقع إلكتروني فاعل؟ وهل يجسد سياسة الحق في الحصول على المعلومات بيسر وسهولة للمستفيدين من عمل المجلس؟
6. ما هي الآليات المتبعة فيما يتعلق بتعيين موظفي المجلس، وتأمين مشتريات المجلس؟

د. آليات الرقابة والمساءلة والتدقيق على أعمال مجلس تنظيم قطاع المياه

1. ما هي أنواع الرقابة والتدقيق الداخلي على أعمال المجلس؟ هل هي فاعلة؟ هل كشفت عن حالات فساد؟ ما التفاصيل المتعلقة بها؟
2. ما هي أنواع الرقابة والمساءلة والتدقيق الخارجي التي يخضع لها المجلس؟ هل هي فاعلة؟ هل كشفت عن حالات فساد أو تلاعب؟
3. هل توجد مساءلة مجتمعية على أعمال المجلس؟ ما هي أشكالها؟ وكيف تمت؟
4. ما هي آليات التعامل مع الشكاوى والاعتراضات التي تقدم للمجلس؟ هل يوجد صندوق شكاوى أو خط مفتوح أو نظام إلكتروني للشكاوى؟ كيف يتم التعامل مع الشكاوى التي تقدم للمجلس عملياً؟
5. هل تمّ التدقيق على المجلس من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية؟ وما هي نتائج ذلك التدقيق؟
6. هل توجد قضايا فساد تمّ ارتكابها في إطار المجلس؟ وهل تمّ التحقيق فيها من قبل هيئة مكافحة الفساد ونيابة جرائم الفساد؟ وهل صدرت فيها أحكام جزائية عن محكمة جرائم الفساد؟
7. هل يتمّ الطعن بقرارات المجلس أمام القضاء؟ وما مدى التزام المجلس بتنفيذ القرارات التي يصدرها القضاء؟

AMAN
Transparency Palestine



الاتتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف 022989506 022974949 - فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تليفاكس: 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

AmanCoalition/    

بتمويل من
الاتحاد الأوروبي

