

Distr.: General  
5 August 2015  
Arabic  
Original: English



## مجلس حقوق الإنسان

### الدورة الثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

## تقرير المقررة الخاصة المعنية بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي

موجز

يشكل الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي بتكلفة ميسورة أمراً حيوياً بالنسبة لإعمال حقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي. على أن مسألة القدرة على تحمل التكاليف لا تحظى دوماً بالاهتمام الذي تستحقه. ويسعى هذا التقرير إلى تناول تلك الفجوة وتحديد القدرة على تحمل التكاليف من منظور حقوق الإنسان. ويناقش أهمية وضع معايير ملموسة لتحديد القدرة على تحمل التكاليف، بما في ذلك للسكان الذين لا يحصلون على خدمات رسمية. وهو يضع القدرة على تحمل التكاليف في سياق أعم يشمل كفاءة الاستدامة البيئية والاقتصادية، ويناقش تأثير قطع الخدمات كنتيجة لعدم القدرة على الدفع. ويبحث التقرير مسألة معرفة الجهة المستفيدة من التمويل العام في الممارسات الحالية، ومن ثم ينظر في طائفة متنوعة من آليات مختلفة لكفالة القدرة على تحمل تكاليف الخدمات للجميع، عن طريق التمويل العام ووضع نظم تعريفات ملائمة، بما ينطوي ذلك على مزايا وتحديات. وأخيراً، يبحث التقرير أهمية تنظيم ورصد القدرة على تحمل التكاليف قبل تقديم الاستنتاجات والتوصيات.



## المحتويات

الصفحة	
٣	أولاً- مقدمة .....
٦	ثانياً- التكاليف المرتبطة بخدمات المياه والصرف الصحي وحفظ الصحة .....
٧	ألف - مختلف أنواع التكاليف .....
٨	باء - تكاليف الفساد .....
٩	جيم - تكلفة سوء الحكم .....
٩	دال - ثمن التقاعس .....
١٠	ثالثاً- فهم القدرة على تحمل التكاليف .....
١٠	ألف - تعريف القدرة على تحمل التكاليف ووضع المعايير .....
١١	باء - التوفيق بين القدرة على تحمل التكاليف والاستدامة البيئية والاقتصادية .....
١٢	جيم - قطع الخدمات نتيجة لتقديم خدمات غير ميسورة التكلفة .....
١٣	رابعاً- آليات لكفالة القدرة على تحمل التكاليف على أرض الواقع .....
	ألف - التمويل العام من أجل توفير المياه وخدمات الصرف الصحي وحفظ الصحة: من يستفيد ومن لا يستفيد؟ .....
١٤	باء - كفالة استفادة الفئات الأشد حرماناً من التمويل العام .....
١٧	جيم - التحديات القائمة في مجال تحديد الفئات المستهدفة .....
١٩	دال - الإعانات القائمة على الدخل والموقع الجغرافي وأنواع سبل الوصول .....
٢٠	هاء - أراضيات الحماية الاجتماعية .....
٢١	واو - كفالة القدرة على تحمل التكاليف عن طريق نظم التعريفات .....
٢٤	زاي - المشاركة .....
٢٥	خامساً- التنظيم والرصد .....
٢٥	ألف - تنظيم توفير الخدمات من أجل كفالة القدرة على تحمل التكاليف .....
٢٦	باء - رصد القدرة على تحمل التكاليف .....
٢٨	سادساً- الاستنتاجات والتوصيات .....

## أولاً - مقدمة

١ - يُقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/٢٤. ويشكل الحصول على خدمات المياه والصرف الصحي بتكلفة ميسورة أمراً حيويًا بالنسبة لإعمال حقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي. وحين تتوفر المياه أو خدمات الصرف الصحي، ولكن بتكلفة غير ميسورة، لن يتمكن الناس من استخدام كميات كافية من المياه، وصيانة دورات المياه بالشكل المناسب، أو سيتحولون إلى مصادر أو ممارسات أرخص وغير مأمونة، أو سينالون من إعمال حقوق أخرى من حقوق الإنسان مثل الحق في الغذاء أو السكن أو الصحة أو التعليم. لكن مسألة القدرة على تحمل التكاليف لا تحظى دوماً بالاهتمام الذي تستحقه. ونظراً إلى استعداد الناس لبذل كل جهد مستطاع لدفع تكلفة الحصول على المياه لتأمين بقائهم وصحتهم، فهناك في الغالب افتراض بأن الناس سيحصلون على المياه التي يحتاجونها حتى بدون دعم الدولة. وبالمثل، تفترض ممارسات الرصد في بعض الأحيان أن الناس يحصلون على المياه، دون النظر فيما إذا كان بوسعهم بالفعل تحمل تكاليف الخدمات. ولهذا الإهمال نتائج مدمرة على حياة الناس ورفاههم وحقوقهم الإنسانية.

٢ - وكفالة القدرة على تحمل التكاليف أمر معقد ويتطلب تدخلات مختلفة في سياقات مختلفة. فقدرة الناس على دفع تكاليف الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي تختلف تبعاً لحالتهم الاجتماعية والاقتصادية، وأسلوب تقديم الخدمات. ويتعين على الدول أن تجد السبل لكفالة القدرة على تحمل التكاليف، لا سيما للأفراد والمجتمعات الأشد حرماناً، وأن تكفل أيضاً في الوقت ذاته تحقيق استدامة الخدمات بوجه عام.

٣ - وينظر هذا التقرير في القدرة على تحمل تكاليف المياه وخدمات الصرف الصحي على مستوى الأسرة المعيشية. ومن الضروري أيضاً التزام الدولة بضمان الحصول بتكلفة ميسورة على المياه وخدمات الصرف الصحي في المؤسسات - مثل المدارس والمراكز الصحية والسجون - أو في أماكن العمل وفي الأماكن العامة، لكن ذلك يتجاوز نطاق هذا التقرير. وتختلف التزامات الدولة في السياقات المؤسسية وقد تتطلب صياغة حكم مباشر. وفي كل الأحوال، ينبغي ألا تعوق أبداً القدرة على تحمل التكاليف حصول الأطفال والنساء والرجال على المياه وخدمات الصرف الصحي حين يكونون خارج المنزل.

٤ - ومن منظور حقوق الإنسان، إن نقطة انطلاق صنع القرار في الدولة بشأن التمويل العام والسياسة العامة لتوفير المياه وخدمات الصرف الصحي هي ضرورة أن تكون المياه وخدمات الصرف الصحي في متناول الجميع. ويختلف ذلك بجلاء عن المنظور الاقتصادي البحت. فالتركيز في سياق المياه وخدمات الصرف الصحي يتجه إلى استرداد التكاليف، سواء كلياً أو جزئياً. وليس من المستحيل التوفيق بين المنظور الاقتصادي ومنظور حقوق الإنسان، لكن حقوق الإنسان تتطلب كفالة تقديم خدمات ميسورة التكلفة للجميع، بغض النظر عن القدرة على الدفع، وينبغي أن تصمم الأدوات الاقتصادية أو يعاد تصميمها لتحقيق هذا الهدف.

٥- ورغم أن إطار حقوق الإنسان لا يفرض تدابير ملموسة لإعمال حقوق الإنسان، فإنه يحدد بالفعل معايير مهمة. فعند مقارنة أعمال الحق في المياه وخدمات الصرف الصحي بإعمال الحقوق الاجتماعية - الاقتصادية الأخرى، تتضح نماذج مختلفة للتمويل. فبعض البلدان تستخدم التمويل العام لنظم الرعاية الصحية، بينما تعتمد النظم في بلدان أخرى على الإسهامات الفردية. ويعتمد أعمال حق الإنسان في الغذاء عادة على توفير الموارد الفردية إلى حد كبير، رغم أن إطار حقوق الإنسان يقتضي من الدول تقديم المساعدات إلى الأفراد التي يحتاجون إليها، وقد تثبت الدول أسعار الأغذية الأساسية، لضمان أن تبقى في متناول الجميع. وفيما يخص أعمال الحق في التعليم، يستلزم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تحديداً من الدول الأطراف أن تضمن أن يكون التعليم الابتدائي مجانياً للجميع، وأن تدرج تدريجياً التعليم المجاني في مرحلتي التعليم الثانوي والعامي، ومن ثم يتحقق الاعتماد على التمويل العام في التعليم. ومن الأرجح أن أعمال حقوق الإنسان في المياه والصرف الصحي يعتمد على مزيج من مصادر التمويل. ومن منظور بيئي، يشكل فرض رسوم على استخدام المياه أحد السبل لمنع الاستهلاك المفرط. ومن جهة أخرى، يطرح بُعد الصحة العامة للمياه والصرف الصحي دوراً مهماً للتمويل العام. فالصرف الصحي بوجه خاص لا يمس حق الفرد في الوصول إلى دورة مياه عامة أو دورة مياه منزلية فحسب، وإنما يمس أيضاً حقوق الإنسان الأخرى، بما في ذلك الحق في الصحة (انظر تقارير المقررة الخاصة بشأن خدمات الصرف الصحي (الفقرات ٢٣-٢٩ من الوثيقة A/HRC/12/24)، وبشأن مياه الصرف الصحي (الوثيقة A/68/264). وعليه، فإن الدولة تضطلع بدور مهم لكفالة إتاحة التمويل اللازم لتوفير الخدمات، ولاستخدام التمويل العام حيثما تكون الخدمات غير ميسورة التكلفة.

٦- إلا أن إطار حقوق الإنسان لا يستبعد استخدام التعريفات واشتراكات المستخدمين لتوفير المياه وخدمات الصرف الصحي. فليس من الضروري أن تتوافر المياه وخدمات الصرف الصحي بالجان. فإطار حقوق الإنسان يقر بضرورة جمع الإيرادات من أجل ضمان حصول الجميع على الخدمات. وإذا حصل كل فرد على المياه وخدمات الصرف الصحي بالجان، فإن ذلك قد يؤدي بالفعل إلى الإضرار بالأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، بسبب حرمان الحكومات ومقدمي الخدمات من الدخل اللازم لتوسيع الخدمات وصيانتها، مما قد يعرض للخطر الاستدامة الاقتصادية للنظام بوجه عام أو قدرة الدولة على حماية حقوق الإنسان الأخرى والوفاء بها. علاوة على ذلك، حين يوفر نظام سياسي المياه مجاناً ويوزعها من خلال شبكات المرافق، لا يعود ذلك بالفائدة إلا على من يحصلون على إمدادات مياه رسمية. ونظراً لأن معظم الفقراء والمهمشين من الأفراد والجماعات في البلدان النامية لا يتمتعون بالحصول على إمدادات مياه رسمية، فإنهم لن يتمكنوا من الحصول على المياه المقدمة مجاناً من خلال المرافق. ومن منظور حقوق الإنسان، ينبغي توجيه الأموال العامة نحو توسيع الخدمات لتشمل الأكثر حرماناً وكفالة جعل تلك الخدمات ميسورة التكلفة.

٧- وحين يفقد الناس القدرة على الدفع، يقتضي إطار حقوق الإنسان في الواقع توفير خدمات مجانية حيث يجب تمويلها من خلال مصادر أخرى غير اشتراكات المستخدمين. ولكفالة القدرة على

تحمل التكاليف والاستدامة المالية على حد سواء، يتعين على الدول أن تتجاوز نظم التعريفات للتوجه نحو نظام أشمل لتمويل خدمات المياه والصرف الصحي، بما في ذلك الضرائب والتحويلات والإعانات المتبادلة من خلال التمويل العام أو نظم التعريفات (انظر تقرير المقررة الخاصة بشأن التمويل (A/66/255)).

٨- وتترتب أيضاً على حقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي آثار مهمة فيما يتعلق بكيفية دفع تكاليف الحصول على الخدمات. فحقوق الإنسان تدعو إلى تقديم ضمانات في عملية وضع التعريفات وتحديد الإعانات، من الناحيتين الإجرائية والموضوعية على حد سواء، ويشمل ذلك مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الشفافية والحصول على المعلومات والمشاركة والمساءلة. وهي تلزم الدول بكفالة أن تكون تكاليف الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي ميسورة وأن تلبي احتياجات المهمشين والضعفاء من الأفراد والجماعات. كما أن الهدف من كفالة الاستدامة المالية على مستوى الاقتصاد الكلي ينبغي ألا يؤدي مطلقاً إلى حالات لا يتمكن فيها الأفراد من تحمل تكاليف الخدمات. وينبغي أن تنظر إجراءات تقييم القدرة على تحمل التكاليف في إجمالي الحقوق والمصاريف التي يواجهها الناس من أجل إعمال حقوقهم الإنسانية. ويكتسي هذا الأمر بأهمية أكبر في سياق تدابير التقشف التي أدت إلى إثقال الناس بأعباء كبيرة بوجه عام<sup>(١)</sup>. ويتعين النظر بعناية في قرارات استحداث تعريفات أو زيادتها، لا سيما خلال الأزمات المالية أو الاقتصادية. فحين ترتفع الأسعار مقترنة بارتفاع معدلات البطالة وتقلص الإنفاق الاجتماعي، يفقد الكثيرون القدرة على تحمل تكاليف الخدمات الأساسية.

٩- وفي كثير من الحالات، سيتطلب اتخاذ قرار بشأن النظام الأكثر فعالية لكفالة القدرة على تحمل التكاليف إجراء دراسات مركزية للبحث في كافة المتغيرات المشار إليها آنفاً، بدءاً بتقييم أنواع الخدمات التي يحصل عليها الأفراد، وانتهاءً بالنظر في كيفية استخدام التمويل العام بأكثر قدر من الفعالية. وسعيًا لتحسين القدرة على تحمل تكاليف توفير الخدمات في فرنسا، وكجزء من بروتوكول اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن المياه والصحة، تضطلع فرنسا بدراسة باستخدام طائفة من مختلف نظم التعريفات والإعانات لتحديد كيفية ضمان القدرة على تحمل التكاليف على أفضل وجه<sup>(٢)</sup>.

١٠- وغالباً ما تركز المناقشات بشأن القدرة على تحمل التكاليف على التعريفات في سياق الإمدادات المربوطة بشبكات. ورغم وجود تحديات مهمة، هناك تجاهل لحقيقة أن العديد من الناس

(١) انظر — European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, “The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU - Country Report on Ireland,” 2015، المتاحة على الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2015\)510016](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510016)؛ ص ٦٥.

(٢) Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy – France, “Expert group on equitable access to water and sanitation”, 2015، المتاحة على الموقع الإلكتروني: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May\\_11-12\\_Paris/Meunier\\_FranceMEDD\\_ExperimentationSocialTariffs.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May_11-12_Paris/Meunier_FranceMEDD_ExperimentationSocialTariffs.pdf)

من يعيشون في مناطق محرومة وداخل مجتمعات مهمشة لا يستفيدون من الشبكات العامة، لكنهم يعتمدون على الحلول الميدانية أو المجتمعية وفي كثير من الأحيان غير الرسمية فيما يخص المياه وخدمات الصرف الصحي. وتشير التقديرات إلى أن ما يناهز ٢٥ في المائة من السكان الحضريين في أمريكا اللاتينية وقرابة ٥٠ في المائة من السكان الحضريين في أفريقيا يعتمدون إلى حد ما على صغار مقدمي الخدمات غير الرسميين<sup>(٣)</sup>.

١١- وفي العديد من الحالات، تدفع هذه المجتمعات أسعاراً مرتفعة مقابل خدمات متدنية الجودة، مما يزيد من تعقيد المناقشات بشأن القدرة على تحمل التكاليف. وبما أن مقدمي الخدمات غير الرسميين يميلون بطبيعتهم لعدم الخضوع لنظام بشأن الجودة أو القدرة على تحمل التكاليف، فإنهم يحددون الأسعار وفقاً لإمكانيات السوق أو بالاتفاق فيما بينهم (بما في ذلك ضمن هياكل شبيهة بالكارتلات). وفي كثير من الأحيان، يكون الدفع مقابل توفير الخدمات الرسمية فرصة طيبة للأشخاص في المجتمعات المحرومة من أجل الحصول على خدمات بشكل أكثر انتظاماً وأفضل جودة وفي كثير من الأحيان بأسعار منخفضة. وينبغي أن تحتل تلك الأبعاد الصدارة في المناقشات حول إيجاد حلول لكفالة توفير خدمات ميسورة التكلفة للجميع.

١٢- وفي ضوء هذه المعلومات الأساسية، يقدم هذا التقرير لمحة عامة عن مختلف التكاليف التي يتعين على الأفراد والأسر المعيشية دفعها مقابل الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي وحفظ الصحة. وهو يسعى إلى تحديد القدرة على تحمل التكاليف من منظور حقوق الإنسان وبنقاش أهمية وضع معايير ملموسة لتحديد القدرة على تحمل التكاليف. وهو يضع القدرة على تحمل التكاليف في سياق أعم يشمل كفاءة الاستدامة البيئية والاقتصادية، ويبحث تأثير عمليات قطع الخدمات نتيجة لعدم القدرة على الدفع. وبنقاش التقرير مسألة تحديد الجهة المستفيدة من التمويل العام في الممارسات الحالية، ومن ثم ينظر في طائفة متنوعة من مختلف الآليات لكفالة القدرة على تحمل تكاليف الخدمات للجميع، عن طريق التمويل العام ووضع نظم تعريفات ملائمة، بما ينطوي عليه ذلك من مزايا وتحديات. وأخيراً، يناقش التقرير أهمية تنظيم ورصد القدرة على تحمل التكاليف قبل تقديم الاستنتاجات والتوصيات.

## ثانياً- التكاليف المرتبطة بخدمات المياه والصرف الصحي وحفظ الصحة

١٣- ينظر هذا القسم في مختلف التكاليف المرتبطة بخدمات المياه والصرف الصحي وحفظ الصحة، وهو لا يقتصر فقط على التكاليف المباشرة، بل يتناول أيضاً تكاليف مدة الاستخدام، بالإضافة إلى الأعباء الإضافية التي يمكن أن تسببها ممارسات الفساد وسوء الإدارة. ويختتم بالنظر في التكاليف التي يسفر عنها التقاعس.

(٣) Laura Sima and Menachem Elimelech, "The informal small-scale water services in developing countries", in *Water and sanitation-related diseases and the environment: Challenges, interventions, and preventive measures*, Janine M. H. Selendy (ed.) (Wiley-Blackwell, 2011), ص ٢٣١.

## ألف - مختلف أنواع التكاليف

١٤- من أجل تقييم القدرة على تحمل التكاليف وكفالتها، ينبغي للدول أن تنظر في التكاليف الإجمالية لتقديم الخدمات التي يمكن أن يكون لها تداعيات على المبالغ التي يدفعها المستخدم. وهذه التكاليف لا تشمل التكاليف التي تدفع بانتظام مثل تكاليف التشغيل والصيانة فحسب، بل وأيضاً تكاليف "دورة حياة" الخدمات بأكملها، التي تتضمن البناء وإعادة التأهيل (عند الضرورة). وتكتسي تكاليف دورة الحياة أهمية خاصة بالنسبة لخدمات الصرف الصحي، إذا أخذت في الاعتبار إدارة النفايات. وبمجرد تقدير تكاليف تقديم الخدمات، تطرح مناقشات مختلفة حول كيفية استعادتها. ويمكن أن يشمل ذلك طائفة متنوعة من المصادر، بدءاً بالتعريفات وانتهاءً بالتمويل العام الخارجي، والأهم بالنسبة للهدف من هذا التقرير هو كيفية تقاسم الإيرادات من مختلف المستخدمين. وبشأن هذه النقطة الأخيرة، ينبغي أن تكون القدرة على تحمل التكاليف اعتباراً أساسياً لتفادي المساس بشكل مغالى فيه بنفقات الناس الذين يعيشون في فقر.

١٥- وبالنسبة للمياه، تتنوع التكاليف بين تكاليف البناء والتشغيل والصيانة، في حالة شبكات المياه، وتكاليف البناء والصيانة للحلول الميدانية مثل الآبار. وتشكل تكاليف التوصيل في كثير من الأحيان عائقاً مهماً أمام من يعيشون في فقر مدقع. ويمكن أن تختلف اشتراكات الأسر المعيشية من أجل الحصول على خدمات المياه في المناطق الريفية وفي المستوطنات غير الرسمية اختلافاً كبيراً عن اشتراكات الأسر المعيشية من أجل الحصول على المياه الممددة بأنابيب. وبخلاف خيار شراء المياه من موردي القطاع العام أو الخاص، قد يحتاج الأفراد إلى تغطية تكاليف بناء مصادر لتوفير المياه للمجمعات أو لفرادى الأسر، وتشغيلها وصيانتها (مثل خزانات مياه الأمطار)<sup>(٤)</sup>، وتكاليف شراء الحاويات لتخزين المياه، ومعالجة المياه. وحتى حين تكون المياه مأمونة في المصدر، فمن المحتمل جداً أن تصبح مع مرور الوقت بعد نقلها وتخزينها لاستخدامها في المستقبل ملوثة، مما يؤدي إلى تحمل الأسر المعيشية لتكاليف إضافية لمعالجة المياه.

١٦- وفيما يتعلق بخدمات الصرف الصحي، تتراوح التكاليف المقترنة بها التي تتحملها الأسر المعيشية بين تكاليف بناء دورة المياه داخل المنزل وأسعار الخدمات في حالة وجود شبكات للصرف الصحي، وتكاليف الحلول الميدانية مثل بناء أو صيانة المراحيض الأرضية والحفر الصحية. وتتطلب التكنولوجيات الميدانية بوجه عام التنظيف والصيانة على نحو منتظم، بما في ذلك تفريغ حفر المراحيض أو الحفر الصحية، وإدارة مياه المجاري والتخلص منها أو إعادة استخدامها على نحو سليم وما إلى ذلك. وسيترتب عادة على نظم الصرف الصحي التي تتطلب مياهاً للتنظيف، مثل نظم صرف المجاري، تكاليف إضافية للمياه اللازمة لتنظيف المراحيض.

(٤) بشأن جمع الأمطار، انظر Uende A. F. Gomes, Léo Heller and João L. Pena, "A National Program for Large Scale Rainwater Harvesting: An Individual or Public Responsibility?" *Water Resources Management*, vol. 26, issue 9 (2012), pp. 2703-2714.

- ١٧- واستخدام مرافق وخدمات حفظ الصحة له تكاليف أيضاً، رغم إغفاله في كثير من الأحيان. وتنفق المصاريف الرئيسية غير تلك التي تنفق على إنشاء محطة لغسل الأيدي، على المياه والصابون اللازمين لغسل الأيدي والنظافة الشخصية، والمياه ومنتجات النظافة اللازمة للنظافة المنزلية ونظافة الأغذية، والفوط الصحية وغيرها من المنتجات اللازمة لإدارة النظافة خلال الدورة الشهرية.
- ١٨- وبالإضافة إلى التكاليف المادية لتوفير الخدمات، ينبغي أيضاً تقييم الوقت المنفق في جمع المياه والوصول إلى مرافق الصرف الصحي خارج المنزل. ونظراً لأن النساء والفتيات يتحملن إلى حد كبير مسؤولية جمع المياه، وصيانة المرافق الصحية وتنظيفها، وكفالة إدارة النظافة الصحية للأسرة المعيشية، تتضمن تكاليف الوقت المنفق المذكورة آنفاً بعداً مهماً يتمثل في المساواة بين الجنسين.

## باء- تكاليف الفساد

- ١٩- لقد أظهرت الدراسات أن الفساد شائع في قطاع المياه<sup>(٥)</sup>. وحتى حين تكون الخدمات ميسورة التكلفة في الظاهر للناس، قد يزيد الفساد من تكاليف الوصول إلى الخدمات إلى ما يتجاوز الأسعار الرسمية. وقد تنعدم الشفافية في القرارات المتعلقة باختيار مقدم التكنولوجيا أو الخدمة، مما قد يؤدي إلى اتخاذ خيارات غير ملائمة وفي كثير من الأحيان أكثر كلفة. كما يضر الفساد بالأسعار مباشرة حين يتعين دفع رشاوى لإجراء تصليحات، أو للتوصيل أو لإعادة التوصيل. وعلى نطاق أوسع، يمكن أن يكون هناك فساد خلال عمليات طرح العطاءات لتقديم الخدمات. ويضر الفساد عادةً على نحو غير متناسب بالفقراء والمهمشين من الأفراد والجماعات، نظراً لأنهم يفتقرون إلى القدرة اللازمة للاعتراض على المصالح المكتسبة للنخب، ولا يملكون الموارد اللازمة لدفع الرشاوى<sup>(٦)</sup>.
- ٢٠- ويستلزم الحد من الفساد بذل جهود مركزة من جانب الدول والهيئات التنظيمية ومقدمي الخدمات. ويمكن أن يؤدي استحداث هيكل قانوني قوي قائم على حقوق الإنسان إلى اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد، مثل تعزيز آليات الشفافية والمساءلة<sup>(٧)</sup>. فعلى سبيل المثال، أقرت إحدى المدن في جنوب شرق آسيا بأهمية التصدي لممارسات الفساد من أجل زيادة حصول الفقراء على المياه وخدمات الصرف الصحي، واتخذت تدابير محددة، بما في ذلك التدريب المركز للموظفين، وإنشاء مكاتب عمومية حتى يتسنى للزبائن دفع فواتيرهم مباشرة بدلاً من دفعها من خلال جامعي الفواتير، وإدخال العدادات لكافة التوصيلات<sup>(٨)</sup>.

(٥) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis* (New York, 2006); Transparency International, Dieter Zinnbauer and Rebecca Dobson (eds.), *Global corruption report 2008: Corruption in the water sector* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008); J. Davis, "Corruption in public service delivery: experience from South Asia's water and sanitation sector", *World Development*, vol. 32, No.1 (2004) ص ٥٣-٧١.

(٦) انظر 6، Transparency International, *Global corruption report 2008* (footnote 5 above), p. 6.

(٧) المرجع نفسه.

(٨) المرجع نفسه. ص ٤٨.



## جيم- تكلفة سوء الحكم

٢١- ويمكن أيضاً أن يكون لسوء إدارة تقديم الخدمات تأثير كبير في تكاليف توفير الخدمات. ويتعين على الدول أن تعمل لضمان إنشاء حوافز ملائمة إلى الحد الذي يجعل مقدمي الخدمات يحسنون إدارة المياه وخدمات الصرف الصحي، بما في ذلك من خلال هيكل تنظيمي مناسب، وتكاليف تشغيل مثلى، وتقديم الخدمات على نحو فعال (مثل فواقد المياه المنخفضة) وغير ذلك من التدابير. ويشمل ذلك أيضاً تعزيز مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في المشاركة، والحصول على المعلومات، والمساءلة في هيكل الحكم وعمليات صنع القرار<sup>(٩)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، حين يرمي تقديم الخدمات إلى توفير أرباح لمقدمي الخدمات أو لمالكي الأسهم (سواء كانت المؤسسة مملوكة للقطاع العام أو الخاص)، فإن ضرورة تحقيق هذه الأرباح قد تزيد من التكاليف بالنسبة للمستخدم لتتجاوز مستويات القدرة على تحمل التكاليف، وتمنع الشركة من إعادة الاستثمار في الخدمات (انظر الفقرة ٦٨ من تقرير بعثة المقررة الخاصة عن البرازيل (٢٠١٤)، A/HRC/27/55/Add.1).

## دال- ثمن التفاعس

٢٢- قد تكون تكاليف ضمان الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي مرتفعة. غير أن تكلفة عدم الاستثمار في مجال توفير تلك الخدمات تفوق تلك التكاليف أيضاً. فعدم الحصول على المياه المأمونة وخدمات الصرف الصحي وحفظ الصحة يؤدي إلى تكاليف بشرية قاسية يتكبدها الإنسان مثل ضعف الصحة وارتفاع معدلات الوفيات، بالإضافة إلى خسائر اقتصادية جسيمة - على المستوى العالمي، تقدر الخسائر التي تنجم سنوياً عن عدم الحصول على خدمات الصرف الصحي وحدها بقيمة ٢٦٠ مليار دولار أمريكي<sup>(١٠)</sup>. وفي الدول المتقدمة النمو، لم تتحقق منجزات فيما يخص العمر المتوقع ووفيات الأطفال إلى جانب النمو الاقتصادي إلا بعد أن بدأت الحكومات تضخ استثمارات كبيرة في إمدادات المياه، والأهم، في خدمات الصرف الصحي<sup>(١١)</sup>.

٢٣- وقد أثبتت الدراسات أن نسبة الفوائد إلى التكاليف إيجابية. وقدّر أحد التحليلات أن متوسط عائد كل دولار أمريكي مستثمر في تحقيق إمكانية حصول الجميع على مياه الشرب الأساسية بالمنزل يبلغ ٤ دولارات أمريكية. وقدّرت الفوائد بالنسبة لحصول الجميع على خدمات الصرف الصحي الأساسية بالمنزل بثلاثة دولارات، في حين يبلغ العائد من القضاء على التلوث في المناطق الريفية ٦ دولارات لكل دولار منفق<sup>(١٢)</sup>. وقد حظيت الإدارة المأمونة لمياه المجاري ومعالجتها على اهتمام

(٩) WaterAid, *Reforming public utilities to meet the Water and Sanitation MDG* (2006), pp.5-7

(١٠) World Bank, "WB Confronts US\$260 Billion a Year in Global Economic Losses from Lack of Sanitation", 19 April 2013, available from <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation>

(١١) UNDP, *Human Development Report 2006* (footnote 5 above), pp. 28-31

(١٢) Guy Hutton, Laurence Haller and Jamie Bartram, "Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions", *Journal of Water and Health* (5 April 2007), pp.481-502

أقل في تحليلات نسبة الفوائد إلى التكاليف. ورغم أن العمل يتطلب استثمارات أولية كبيرة في هذا المجال، فإن ثمن التقاعس يفوق بكثير على المدى البعيد تكاليف ضمان إدارة ملائمة لمياه المجاري. وتبين الدراسات التي أجريت عن العوائد الاقتصادية لتدخلات الصرف الصحي أن نسبة الفوائد إلى التكاليف التي تحققها على حد سواء الحفر الصحية المعالجة وشبكات الصرف الصحي المعالجة هي نسبة إيجابية، فعلى سبيل المثال، تبلغ تلك النسبة نحو ١ إلى ٤ في الفلبين<sup>(١٣)</sup> ونحو ١ إلى ٣ في فييت نام<sup>(١٤)</sup>.

٢٤- وعلى الرغم من أنه يُعتمد في التحليلات الاقتصادية إلى "أمولة" التدخلات في بعض الأحيان، فإن هذه التدخلات تحقق بعض الفوائد غير المنظورة المرتبطة بادخار الوقت، واكتساب الكرامة، والوقاية من الأمراض والوفيات. والتأثير الإيجابي للاستثمار في المياه وخدمات الصرف الصحي الذي ينعكس بوجه خاص على النساء والفتيات يعد أمراً حيوياً من أجل تحقيق المساواة بين الجنسين. والفوائد البيئية كبيرة أيضاً، نظراً لأن تحسين المياه وخدمات الصرف الصحي يساعد على مكافحة التلوث والتدهور البيئي.

### ثالثاً- فهم القدرة على تحمل التكاليف

#### ألف- تعريف القدرة على تحمل التكاليف ووضع المعايير

٢٥- تتطلب القدرة على تحمل التكاليف، باعتبارها معياراً من معايير حقوق الإنسان، إتاحة استخدام مرافق وخدمات المياه والصرف الصحي وحفظ الصحة بسعر يمكن تحمله لجميع الأشخاص. وينبغي ألا يجد الدفع مقابل الحصول على تلك الخدمات من قدرة الناس على الحصول على سلع وخدمات أساسية أخرى مكفولة بموجب حقوق الإنسان، مثل الغذاء والسكن والصحة والملبس والتعليم. ويجب مراعاة معايير القدرة على تحمل التكاليف جنباً إلى جنب مع معايير الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي بكميات كافية ونوعية جيدة لضمان الوفاء بمعايير حقوق الإنسان.

٢٦- ومن الشائع جداً أن تتضمن قوانين المياه والصرف الصحي أحكاماً فيما يتعلق بالقدرة على تحمل التكاليف. فعلى سبيل المثال، يقتضي قانون إدارة موارد المياه في ناميبيا كفالة "تزويد كافة المواطنين بإمدادات مياه ميسورة التكلفة وأمونة وكافية لتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية"<sup>(١٥)</sup>. وفي العديد من الحالات، يكمن التحدي في ترجمة الأحكام العامة إلى معايير ملموسة للقدرة على

(١٣) World Bank, Water and Sanitation Program, "The Economic Returns of Sanitation Interventions in the Philippines", Research Brief (Jakarta, 2011), p. 4

(١٤) World Bank, Water and Sanitation Program, "The Economic Returns of Sanitation Interventions in Vietnam", Research Brief (August 2011). Available from [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953\\_20111005094020/Rendered/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953_20111005094020/Rendered/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf)

(١٥) Namibia, Water Resources Management Act No. 24 2004, article 26.1

تحمل التكاليف. وهذه المعايير أساسية لكفالة وضع التعريفات بطريقة تجعلها ميسورة للناس ولكفالة المساءلة. وبوجه عام، يكون الناس مستعدين لدفع أسعار مرتفعة مقابل الحصول على المياه لأنها أساسية للعديد من جوانب حياة الشخص، لكن ذلك لا يبرر تحديد عتبة عالية للقدرة على تحمل التكاليف. ومن ثم تقدم في كثير من الأحيان الدراسات المتعلقة بالاستعداد للدفع نتائج محدودة فيما يخص القدرة الفعلية للناس على الدفع.

٢٧- وقد وضع عدد من البلدان معايير للقدرة على تحمل التكاليف. فعلى سبيل المثال، تورد لائحة تنظيمية في إندونيسيا ما يلي: "تكون التعريف مطابقة لمبدأ القدرة على تحمل التكاليف ... إذا لم تتجاوز المصاريف المنزلية للوفاء بمعياري تلبية الاحتياجات الأساسية من مياه الشرب ٤ في المائة من دخل المشتركين"<sup>(١٦)</sup>. لكن بالنسبة لبعض الأسر المعيشية، تكون حتى نسبة بسيطة من مصاريفهم كثيرة جداً، وفي هذه الحالات، ينبغي إتاحة المياه وخدمات الصرف الصحي بالجان.

٢٨- ومن المستحيل وضع معيار قابل للتطبيق بوجه عام بشأن القدرة على تحمل التكاليف على المستوى العالمي. فأى معيار كهذا سيكون تعسفياً ولن يعكس التحديات التي يواجهها الناس بالفعل والسياق الذي يعيشون فيه، بما في ذلك كم يحتاجون للإنفاق على السكن والغذاء وإعمال حقوق الإنسان الأخرى. فالقدرة على تحمل تكاليف المياه وخدمات الصرف الصحي تعتمد بدرجة كبيرة على السياق، ومن ثم يتعين على الدول تحديد معايير القدرة على تحمل التكاليف على المستوى الوطني أو المستوى المحلي. وينص إطار حقوق الإنسان على معايير مهمة لعملية القيام بذلك، لا سيما فيما يخص المشاركة<sup>(١٧)</sup>.

## باء- التوفيق بين القدرة على تحمل التكاليف والاستدامة البيئية والاقتصادية

٢٩- كثيراً ما يستلزم الأمر، عند السعي لكفالة القدرة على تحمل التكاليف على أرض الواقع، التوفيق بين التدابير المتخذة لإعمال حقوق الإنسان والاعتبارات الأوسع المتعلقة بضمان الاستدامة البيئية والاقتصادية. ولا ينبغي الإضرار "بالاستدامة الاجتماعية" المتمثلة في الحصول على الخدمات الميسورة التكلفة لصالح التدابير الرامية إلى تأمين الاستدامة الاقتصادية والبيئية. ولكي تتحقق الاستدامة البيئية، ينبغي توفير ما يكفي من موارد المياه جيدة النوعية لخدمة المشتركين حالياً وفي المستقبل. وينبغي أن تحدد أسعار المياه للسماح بالحصول على ما يكفي من المياه للأغراض الأساسية، ولكن للحد عند الضرورة من استخدامها في الكماليات. فمن الضروري حماية موارد المياه

(١٦) Indonesia Minister of Home Affairs, "Technical guidance and procedures for regulating tariff of drinking water in regional administration-owned drinking companies", regulation No.23/2006, 3 July 2006, Article 3.2, available from <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ins67962.pdf>

(١٧) للاطلاع على أفكار متبصرة بشأن العملية التشاركية لاتخاذ قرار فيما يخص خطوط الفقر الخاصة بالدول، انظر الوثيقة المعنونة "Housing by People in Asia" Asian Coalition for Housing Rights، رقم ١٩، الصادرة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، والمتاحة على الموقع التالي: [http://www.achr.net/upload/downloads/file\\_16102014142111.pdf](http://www.achr.net/upload/downloads/file_16102014142111.pdf).

من التلوث، مما يعني ضرورة أن تتضمن خدمات الصرف الصحي جمع مياه المجاري ونقلها ومعالجتها والتخلص منها بالشكل الملائم لحماية الصحة العامة والبيئة على حد سواء. لكن لا ينبغي أن تكون أسعار خدمات الصرف الصحي مرتفعة للغاية بحيث يتفادى الناس استخدام الخدمة، مما قد يفرض عبئاً ثقيلاً على الصحة العامة.

٣٠- ولكفالة الاستدامة الاقتصادية، احتج البعض بضرورة استرداد التكلفة الكاملة عن طريق فرض التعريفات، ومن ذلك مثلاً ما يفرضه مقدمو خدمات المياه والصرف الصحي لتحميل المستخدمين حالياً وفي المستقبل كافة تكاليف التشغيل (وفي بعض الحالات أيضاً تكاليف البناء وإعادة التأهيل). وحينما تكون هناك أعداد كافية من الأثرياء مقارنة بغير القادرين على دفع التكلفة الكاملة للخدمة، يمكن استرداد التكلفة الكاملة، مع شيء من تبادل الإعانات بين الفئة الأولى والفئة الثانية. لكن، حتى في البلدان التي يكون فيها السكان أثرياء نسبياً، تقدم الحكومات في كثير من الأحيان، لا سيما فيما يتعلق بخدمات الصرف الصحي، مبالغ كبيرة من التمويل العام من أجل جعل الخدمات ممكنة من الناحية المالية ومن أجل حماية الصحة العامة<sup>(١٨)</sup>.

٣١- وفي العديد من البلدان النامية، لا توجد أعداد كافية من السكان الأثرياء لتقديم الإعانات المتبادلة. وفي تلك الحالات، لا يكون خيار استرداد التكلفة الكاملة من خلال التعريفات وحدها خياراً ممكناً. وقد يستلزم الأمر تقديم التمويل العام في تلك الحالات لكفالة القدرة على تحمل التكاليف لكافة الأسر المعيشية. ولكي يكون هذا التمويل متاحاً ولتحقيق القدرة على تحمل التكاليف للجميع، يتعين على الدول كخطوة أولى أن تستفيد على نحو أفضل من الميزانيات المخصصة بالفعل للمياه وخدمات الصرف الصحي، تحديداً للحد من أوجه عدم المساواة في الحصول على الخدمات.

## جيم- قطع الخدمات نتيجة لتقديم خدمات غير ميسورة التكلفة

٣٢- إن القدرة على تحمل تكاليف المياه والصرف الصحي وقطع هذه الخدمات مرتبطان ارتباطاً لا ينفصم، نظراً لأن عدم القدرة على الدفع مقابل الحصول على تلك الخدمات يؤدي في كثير من الحالات إلى قطعها.

٣٣- ويشكل قطع الخدمات بسبب عدم القدرة على الدفع مقابل الحصول على الخدمة تدبيراً انتكاسياً وانتهاكاً لحقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي (اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢)، الفقرة ٤٤ أ من الوثيقة E/C.12/2002/11). ولا يمكن السماح بقطع الخدمات إلا إذا اتضح أن الأسر المعيشية قادرة على الدفع لكنها لا تدفع. ويشير القانون المتعلق بخدمات المياه في جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٧ إلى أن

(١٨) International Water and Sanitation Centre report 2015، المتاح على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.publicfinanceforwash.com>

قطع الخدمات بسبب عدم الدفع قد لا يسفر عن انعدام إمكانية الحصول على الخدمات حين يكون الفرد غير قادر على الدفع مقابل الخدمات الأساسية<sup>(١٩)</sup>. وقد اعتمدت فرنسا مؤخراً قانون بروت الذي يحظر قطع الخدمات بسبب عدم القدرة على الدفع<sup>(٢٠)</sup>.

٣٤- وفي بعض الحالات، حدث قطع الخدمات على نطاق واسع. فعلى سبيل المثال، كانت إدارة المياه والمجاري في ديترويت تقطع خدمات المياه دون أي اعتبار لقدرة الناس على الدفع أو عدم الدفع. وقد دفع ذلك المقرر الخاص السابق إلى تقرير الآتي: "حينما تكون هناك عدم قدرة فعلية على الدفع، تحظر حقوق الإنسان ببساطة قطع الخدمات"، وإلى المطالبة بإعادة توصيل الخدمات إلى المقيمين على الفور<sup>(٢١)</sup>.

٣٥- وقد اقترحت عدادات المياه المدفوعة مسبقاً كخيار لمقدمي الخدمات لكفالة أن يدفع كل من الأسر المعيشية والأفراد مقابل المياه التي يستخدمونها، حيث إنها تستلزم الدفع مقدماً<sup>(٢٢)</sup>. وقد يؤدي ذلك إلى "قطع الخدمات في صمت" بسبب عدم القدرة على الدفع، ويمكن أن يشكل ذلك انتهاكاً لحقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي. ومن ثم، يتعين البحث بعناية في خطط استخدام عدادات المياه المدفوعة مسبقاً قبل تركيبها. فبعض عدادات المياه المدفوعة مسبقاً ستسمح بالحصول على كمية محدودة من المياه حتى وإن لم يدفع الفرد أو لم تدفع الأسرة المعيشية. وسيتعين توخي الحرص لدى تقييم كمية المياه واستمراريتها وجودتها من أجل الامتثال لحقوق الإنسان.

## رابعاً- آليات لكفالة القدرة على تحمل التكاليف على أرض الواقع

٣٦- من أجل كفالة القدرة على تحمل التكاليف للجميع وتوفير نظام مستدام، يتعين على الدول وضع هياكل ملائمة للتسعير وللتعريفات والإعانات. وفي القسم التالي، يستكشف التقرير كيفية تخصيص التمويل العام، ومن المستفيدين المحتملين من ذلك. ثم يسعى التقرير لمناقشة كيف يمكن استخدام آليات التمويل كي تستهدف على نحو فعال الجماعات التي تعتمد على تلك الآليات لكفالة القدرة على تحمل تكاليف الخدمات.

(١٩) South Africa, Water Services Act, art. 4 (3)(c).

(٢٠) فرنسا، المادة ١٩ من القانون ٢٠١٣-٣١٢ (١٥/٤/٢٠١٣)، الذي يعدل المادة لام ١١٥-٣ من قانون العمل الاجتماعي والأسرة، المتاحة باللغة الفرنسية على الموقع الإلكتروني التالي:  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027310001&fastPos=1&fastReqId=760965938&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

(٢١) البيان الصحفي الصادر عن المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي وآخرين في ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٤، تحت عنوان: "ديترويت - خبراء الأمم المتحدة يقولون إن قطع المياه عن الناس الذين لا يستطيعون الدفع للحصول عليها يشكل إهانة لحقوق الإنسان". والبيان متاح على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14777>.

(٢٢) Coalition Against Water Privatisation, "The struggle against silent disconnections - Prepaid meters and the struggle for life in Phiri, Soweto" (2004), pp. 4-5, available from <https://www.citizen.org/documents/Phiri.pdf>

## ألف - التمويل العام من أجل توفير المياه وخدمات الصرف الصحي وحفظ الصحة: من يستفيد ومن لا يستفيد؟

٣٧- تحصل تقريباً كافة النظم الكبرى للمياه وخدمات الصرف الصحي على مستوى معين من التمويل العام. وبالنسبة لخدمات الصرف الصحي بوجه خاص، رغم أنه قد عرف لأمد طويل أن تكاليف عدم الحصول عليها يفوق بكثير التكاليف الفعلية لتوفير الحصول عليها، فقد كان من المأمول أن تكفي مشاركة القطاع الخاص لتحسين إمكانية الحصول على هذه الخدمات. لكن الأبحاث التي أجراها البنك الدولي وآخرون بدأت توضح مؤخراً أن من غير الواقعي أن يقوم القطاع الخاص وحده بسد الثغرات في الخدمات<sup>(٢٣)</sup>. ويتعين على الدول أن تكون هي القوة الدافعة في الاستثمار في خدمات الصرف الصحي، لا سيما لتغطية تكاليف بناء البنية التحتية وصيانتها، وفي بعض الحالات، للتشغيل، حيث يكون مثلاً تفريغ الحفر الصحية باهظ التكلفة.

٣٨- غير أنه في العديد من الحالات، يجري توزيع التمويل العام على نحو غير عادل. فالأسر المعيشية من الطبقة المتوسطة تستفيد أكثر من الإعانات، سواء المباشرة أو "المستترة". وتتضمن الإعانات المباشرة التخفيضات الضريبية أو الحوافز المالية لبناء دورة مياه، وهي تنزع حين تكون سيئة الاستهداف إلى إفادة الأسر ذات الدخل المتوسط. وتكون الإعانات "مستترة" حين يستخدم التمويل العام لبناء البنية التحتية والخدمات المخصصة لاستخدام الجميع، رغم أنها في واقع الأمر لا تكون متاحة إلا للأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط وذات الدخل المرتفع.

### ١- التمويل العام لتقديم الخدمات عبر شبكات

٣٩- إن التمويل العام شائع جداً في نظم المياه المنقولة بالأنابيب ونظم الصرف الصحي الواسعة النطاق، حيث تقوم الحكومات (والمأخون الآخرون مثل المانحين متعددي الأطراف والشائيين) باستثمارات كبيرة في الشبكات، ومحطات معالجة المياه، ومحطات معالجة مياه الصرف الصحي، والمخاري. وقد يكون ذلك نهجاً فعالاً لكفالة استخدام التمويل العام بشكل جيد في توفير المياه وخدمات الصرف الصحي، شريطة أن تكون كافة الأسر المعيشية في مدينة معينة قادرة على استخدام تلك الخدمات، حتى وإن أدى ذلك إلى تقديم إعانات لتوفير الخدمات لمن لا يحتاجون لذلك الدعم لكفالة القدرة على تحمل التكاليف.

(٢٣) World Bank, Keynote Speech at the 2014 Sanitation and Water for All High Level Meeting by Shanta Devarajan, Chief Economist, World Bank, April 11th 2014 <http://sanitationandwaterforall.org/?download=663>; Guy Norman, Catarina Fonseca and Sophie Trémolet (2015), "Domestic public finance for WASH: what, why, how?" *Finance Brief 1*, Public Finance for WASH المتاح على الموقع التالي: [http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance\\_Brief\\_1\\_-\\_Domestic\\_public\\_finance\\_for\\_WASH.pdf](http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance_Brief_1_-_Domestic_public_finance_for_WASH.pdf)

- ٤٠ - وفي أغلبية البلدان النامية، لا تتاح المياه المنقولة بالأنابيب ونظم الصرف الصحي إلا لأقلية ممن يعيشون في المناطق الحضرية - ولفئة قليلة جداً ممن يعيشون في المناطق الريفية<sup>(٢٤)</sup>. وعليه، فإن تركيز التمويل العام على تقديم الخدمات عبر الشبكات يفيد بشكل أكبر الأسر الغنية، ما لم تتخذ إجراءات محددة لتوسيع تقديم الخدمات عبر الشبكات كي تشمل كافة المقيمين.
- ٤١ - وقد يقدم أيضاً التمويل العام لصيانة خدمات ومرافق المياه والصرف الصحي وتوسيعها، ويشمل ذلك تكاليف التوصيل. وحين ترمي التوسعات إلى الوصول إلى كافة الأسر المعيشية، فإنها يمكن أن تكون شكلاً مناسباً لتقديم الدعم للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، نظراً لأنها تتضمن دفع رسوم معقولة بانتظام مقابل الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي بدلاً من دفع رسوم مقابل الحصول على الخدمات بشكل غير رسمي.

## ٢- المجتمعات في المستوطنات غير الرسمية

- ٤٢ - لا يحصل المقيمون في المستوطنات غير الرسمية في كثير من الأحيان على الخدمات الرسمية، بل يحصلون على خدماتهم من مجموعة من مختلف مقدمي الخدمات الذين غالباً ما يكونون صغاراً أو غير رسميين، أو من خلال الإمدادات الذاتية. وقد يشمل ذلك، بالنسبة لخدمات المياه، أكشاك بيع المياه، وبائعي المياه الذين يجيئون إلى منازل المستخدمين، وكذلك المياه المنقولة بالأنابيب التي تقدم للأسر المعيشية. أما عن خدمات الصرف الصحي، فتوجد مجموعة أكبر من أنواع الخدمات، بدءاً بعدم تقديم الخدمة على الإطلاق من خلال مراحيض الخفر المتدنية المستوى (التي نادراً ما يجري تفريغها وتكون في الغالب فائضة)، ومروراً بدورات المياه المشتركة أو على المستوى المجتمعي، والتوصيلات بنظم مجار بدائية لا تعالج فيها النفايات، وانتهاءً بنظم المجاري الصغيرة التي تضم منشآت معالجة مناسبة. ونظراً لأن هذه المجموعة من الخدمات توجد خارج نطاق النظام الرسمي، فإن أي نظام للتسعير أو الإعانات أو التعريفات قد يبدو غير ذي صلة بجزء كبير في الغالب من السكان. وفي العديد من المدن، لا تتاح الهياكل التعريفية، ولا نظم الإعانات، ولا غيرها من التدابير الخاصة إلا للأسر المعيشية التي لها عنوان رسمي أو للأسر المعيشية المسجلة أو الأفراد المسجلين.

## ٣- المجتمعات التي تعتمد على الإمدادات الذاتية

- ٤٣ - تفتقر الحكومات المحلية في كثير من الأحيان للقدرة على دعم الحصول بشكل مستدام على المياه وخدمات الصرف الصحي، لا سيما في المناطق الريفية. ونتيجة لذلك، تحولت الجهات المانحة والحكومات المحلية في كثير من الأحيان إلى تعزيز نهج الإدارة المجتمعية. وللأسف، لا يزال هناك معدلات مرتفعة للإخفاق في ظل الإدارة المجتمعية. وقدرت إحدى الدراسات أن ٣٠ في المائة في المتوسط من المضخات اليدوية في أفريقيا جنوب الصحراء لا تعمل، ويرتفع هذا الرقم ليصل إلى

World Health Organization (WHO)/United Nations Children's Fund, Joint Monitoring Programme, "Progress (٢٤) .on Sanitation and Drinking Water 2015 Update and MDG Assessment" (Geneva, 2015), pp. 8-9

نحو ٦٥ في المائة في بعض البلدان<sup>(٢٥)</sup>. وتتضمن التفسيرات لتلك الحالات الافتقار إلى المهارات التقنية المحلية، والقدرة على الإدارة، وعدم توفر قطع الغيار أو الأموال اللازمة للدفع مقابل إجراء الإصلاحات اللازمة. كذلك، نظراً لأن الناس غير مستعدين لأسباب مفهومة لدفع ثمن خدمات لا يمكن الاعتماد عليها، فلا يوجد ما يكفي من التمويل لإجراء الإصلاحات. ومن ثم، فمن الضروري إجراء إصلاحات مؤسسية، وتنمية قدرات المجتمعات، وزيادة الموارد المالية والبشرية لإعمال حقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي في المناطق الريفية<sup>(٢٦)</sup>.

٤٤ - ومن جهة أخرى، تحققت إنجازات مهمة عن طريق النهج الذي تقوده المجتمعات المحلية إزاء الصرف الصحي الشامل في توسيع نطاق الحصول على خدمات الصرف الصحي. ويقر النهج بأن تحسين خدمات الصرف الصحي يعتمد إلى حد كبير على ممارسة خدمات الصرف الصحي المأمونة والنظيفة، ويركز على حشد المجتمعات لتحليل الحالة وتحسينها فيما يتعلق بالتغوط في العراء<sup>(٢٧)</sup>. والنهج الذي تقوده المجتمعات المحلية إزاء الصرف الصحي الشامل يعارض من حيث المبدأ تقديم الإعانات استناداً إلى افتراض أن خدمات الصرف الصحي المدعومة لا تتماشى في كثير من الأحيان مع ما يفضله الناس، وأن تلك الحلول لم تكن في كثير من الأحيان مستدامة لأنها توجت ثقافة الإعالة<sup>(٢٨)</sup>.

٤٥ - وقد واجه النهج، أو تنفيذه في حالات خاصة بعض الانتقادات من منظور حقوق الإنسان<sup>(٢٩)</sup>، بما في ذلك شواغل بشأن القدرة على تحمل تكاليف خدمات الصرف الصحي الملائمة للفئات الأكثر حرماناً بسبب غياب الإعانات. وبدون دعم خارجي، لن يكون بوسع الناس الذين يعيشون في فقر مدقع سوى بناء دورات المياه البسيطة جداً حيث لا تتاح لهم دوماً السبل لتحمل تكاليف صيانتها وتحسينها<sup>(٣٠)</sup>. وبعض الأشكال المتنوعة للنهج الذي تقوده المجتمعات المحلية إزاء الصرف الصحي الشامل تسعى للاستفادة من الإعانات الخارجية من أجل الفئات الأكثر حرماناً في المجتمعات. والبعض يقترح اعتماد نهج تنابعي لاستخدام التمويل العام. ورغم أنه من المتوقع أن يقوم المجتمع بالاستثمارات الأولية في المعدات الحاسوبية، من الضروري استخدام التمويل العام على المدى الطويل لإنشاء البيئة المؤاتية لخدمات الصرف الصحي المستدامة ولضمان الصحة العامة، على سبيل

Tom Slaymaker and Catarina Fonseca, "Framing paper JMP post-2015 Working Group on Water" (2012), (٢٥) available from [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf)

انظر Organization for Economic Cooperation and Development/Development Co-operation Directorate Secretariat and World Water Council, Donor profiles on aid to water supply (2008), available from <http://www.oecd.org/dac/stats/41752319.pdf> (٢٦)

انظر Kamal Kar and Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation*, (Plan UK and Institute of Development Studies, London and Brighton, 2008), p. 7 (٢٧)

(٢٨) المرجع نفسه، ص ٨.

انظر Jamie Bartram and others, "Commentary on the Human Right to Sanitation: Should the Right to Community-wide Health be won at the Cost of Individual Rights?" *Journal of Water and Health*, vol. 10, No. 4 (2012), pp. 499-503 (٢٩)

Mary Galvin, "Talking shit: is Community-Led Total Sanitation a radical and revolutionary approach to sanitation?" *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, vol. 2, issue 1 (January/February 2015), pp. 9-20 (٣٠)



المثال في أعمال الصيانة وتفريغ حفر المراحيض، أو عن طريق تدخلات الصحة العامة التي تعزز خدمات الصرف الصحي والممارسات الجيدة لحفظ الصحة<sup>(٣١)</sup>. وبعض الخطط وفرت التمويل الصغير لبناء دورات المياه، ليجري تسديده فيما بعد خلال إطار زمني مدته سنتان أو ثلاث سنوات. ويمكن أن يشكل ذلك وسيلة ناجعة لتوزيع التكلفة، لكن الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف ستظل قائمة بالنسبة لأفقر الأسر المعيشية.

٤٦- وبوجه أعم، يشجع النهج الذي تقوده المجتمعات المحلية إزاء الصرف الصحي الشامل على الحصول على الدعم المجتمعي والمساعدات من الأسر المعيشية الغنية لتقديمها لمن يعيشون في فقر مدقع. إلا أن العديد من المجتمعات لا تشكل كلاً متماسكاً؛ إذ توجد أوجه لا تماثل وتباين راسخة في ميزان القوة. فالناس لا يشهدون مستويات مختلفة من الفقر والحرمان فحسب، وإنما قد يهملون أيضاً بسبب الانتماء الإثني أو الطائفي أو بسبب عوامل أخرى. وقد تكون هناك حالات لا يتوفر فيها الدعم المجتمعي. وفي حالات أخرى، قد يشعر الناس بأنهم مضطرون للاعتماد على التبرعات الخيرية من الآخرين عوضاً عن شعورهم بالحق في أعمال حقهم في الحصول على خدمات الصرف الصحي.

٤٧- وفي تلك الحالات، كما في سياقات أخرى من الإمداد الذاتي، يشدد إطار حقوق الإنسان على التزام الدول بدعم الناس في أعمال حقهم الإنساني في المياه وخدمات الصرف الصحي، بتقديم المساعدات المالية عند الضرورة. ولا يجوز أن تعفي الدول أنفسهم من التزاماتها بموجب حقوق الإنسان عن طريق إحالة المسؤوليات إلى المجتمعات<sup>(٣٢)</sup>. والذي ينبغي كفالاته هو إتاحة خدمات الصرف الصحي والمياه بتكاليف يمكن تحملها حتى لأشد الأفراد حرماناً في المجتمع.

## باء- كفاءة استفادة الفئات الأشد حرماناً من التمويل العام

٤٨- في الحقيقة، إن التمويل العام للمياه وخدمات الصرف الصحي يعود بالفائدة إلى حد كبير على الأثرياء في المجتمع. ويستخدم التمويل العام إلى حد كبير في البنية التحتية واسعة النطاق في المناطق الحضرية، حيث تتمتع بها بشكل رئيسي الأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط وذات الدخل المرتفع.

٤٩- والخطوة الأولى لكفاءة توجيه التمويل العام لأشد الفئات حرماناً هي الاعتراف بأوجه عدم المساواة والانحيازات المتأصلة في التوزيع الحالي للتمويل العام. واستناداً إلى ذلك، يتعين على الدول اعتماد تدابير للوصول إلى الناس الذين يعتمدون على التمويل العام لكفاءة القدرة على تحمل تكاليف المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع وللحد من أوجه عدم المساواة في الوصول إلى تلك الخدمات. ومن الضروري أن تعيد الدول تخصيص الموارد لأشد الناس حرماناً. وقد يعني إعادة تخصيص الموارد العامة الحالية توسيع نطاق إمكانيات وصول الجميع للنظم على نطاق المدينة في المناطق الحضرية

(٣١) انظر على سبيل المثال Global Sanitation Fund, *Progress Report 2014*, p. 4، والمتاح على الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global\\_sanitation\\_fund\\_progress\\_report\\_2014\\_web.pdf](http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global_sanitation_fund_progress_report_2014_web.pdf)

(٣٢) انظر الفقرة ٥٣ من تقرير المقررة الخاصة بشأن التمويل (A/66/255)؛ وانظر أيضاً "Talking shit" Galvin، (الحاشية ٣٠ أعلاه)، ص ١٧.

أو التحول من التدخلات عالية التكاليف التي تخدم أعداداً محدودة من الناس إلى التدخلات قليلة التكاليف التي توفر خدمات للمزيد من الأشخاص، لا سيما الأكثر احتياجاً للمساعدة<sup>(٣٣)</sup>.

٥٠ - ويتمثل أحد الخيارات في السعي إلى وضع نظم شاملة بالفعل لتشمل كل فرد. فأبي نظام شامل لتوزيع التمويل العام سيشمل أشخاصاً غير محتاجين لهذا التمويل من أجل الوصول إلى الخدمات. ويشير ذلك تساؤلات بشأن الاستخدام الأنسب للموارد المتاحة. غير أن ذلك يستلزم إقامة توازن دقيق لتجنب أن يكون النظام غير شامل تماماً للجميع وأن يهمل أجزاءً من السكان يعتمدون بالفعل على الإعانات لضمان القدرة على تحمل تكاليف الخدمات. فالاستهداف، أي أن كان شكله، قد لا يصل إلى الأشخاص الأكثر احتياجاً. وكمبدأ عام، ومن منظور حقوق الإنسان، إن الإقصاء غير المقصود أخطر بكثير من الإشمال غير المقصود.

٥١ - وتشير الأبحاث إلى أن بعض الحكومات نجحت في استخدام التمويل العام بفعالية لزيادة الحصول على خدمات الصرف الصحي. فعلى سبيل المثال، حققت تايلند تقريباً وصول الجميع لخدمات الصرف الصحي في أواخر التسعينات بفضل التمويل المستدام على مدى عقود استناداً إلى برنامج شامل. وقدمت الحكومة إعانات عن طريق صناديق متجددة بالإضافة إلى تمويل أنشطة محددة، في ظل وجود قرى تتسم بالمرونة في تخصيص أموال للأكثر احتياجاً<sup>(٣٤)</sup>.

٥٢ - وتسعى بعض المشاريع الحديثة التي تقودها اتحادات قاطني الأكواخ أو الأحياء الفقيرة في دار السلام (جمهورية تنزانيا المتحدة)، وبلانتاير (ملاوي)، وفي شينوي (زيمبابوي)، وكيثوي (زامبيا)، لتوفير خدمات الصرف الصحي على نطاق المدن في الحالات التي لا يمكن فيها للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، وتمويل القروض، والدور الأساسي للمشاركة مع السلطات المحلية منذ البداية<sup>(٣٥)</sup>.

٥٣ - وحين تختار الدول اعتماد نظم شاملة لتدعم مالياً توفير الخدمات، تحتاج إلى كفالة أن تكون تلك النظم شاملة بالفعل وألا تقتصر فقط على شبكات توفير الخدمات. وتمويل وصول الجميع للخدمات وإعمال حقوق الإنسان بالفعل للجميع، لا يتطلب بالضرورة نظاماً شاملاً واحداً. بل على العكس، ففي العديد من البلدان، يعني ذلك اعتماد نهج إضافية تستهدف الوصول إلى الناس إلى حد أبعد من شبكات مرافق المياه والكهرباء.

(٣٣) انظر Kavita Wankhade, "Urban sanitation in India: key shifts in the national policy frame", *Environment and Urbanization*, vol. 27, No. 2 (2015), pp. 1-18.

(٣٤) WaterAid and Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity, "Evaluating the effectiveness of public finance for sanitation: A synthesis report", 2013, pp. 6-7: <http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=a2a29c88-b69b-46b0-8578-b0fb80ac6ae6>.

(٣٥) Evans Banana and others, "Sharing reflections on inclusive sanitation", *Environment & Urbanization* vol. 27(1) (2015), pp. 19-34.

## جيم - التحديات القائمة في مجال تحديد الفئات المستهدفة

٥٤ - حين تعتمد الدول تدابير محددة الأهداف، فإن ذلك يطرح أيضاً تحديات. لكن لسوء الحظ، في الواقع العملي، لا تصل تلك التدابير في كثير من الأحيان إلى الفئات المستهدفة من السكان لأسباب متنوعة، منها:

- (أ) لا يجري إبلاغ الفئات المستهدفة بتوافر الإعانات أو الدعم المالي؛
- (ب) يستلزم الأمر عملاً مكتيباً مفرطاً أو تقديم أنواع معينة من المستندات قد لا تتوفر لدى الأشخاص ذوي الدخل المنخفض أو المهمشين؛
- (ج) الفئات المستهدفة لا تشارك في وضع الآلية؛
- (د) في معظم البلدان، حيث تطبق الإعانات عن طريق نظم التعريفات، لا تتاح الإعانات إلا للأشخاص الموصولين بالشبكات، ومن ثم يُستبعد أولئك الذين يعتمدون على الأكشاك أو الصنابير العمومية أو دورات المياه العامة؛
- (هـ) في كثير من الأحيان، بسبب هيكل الأسعار التصاعدي حسب الحجم، لا تفيد الإعانات المخصصة للاستهلاك الأسر الكبيرة أو العديد من الأسر المعيشية التي تشارك في توصيلة مياه واحدة؛
- (و) لا يتاح التمويل العام إلا لمن لديهم حيازة آمنة للأراضي، ومن ثم يستبعد من يعيشون خارج النظام القانوني الرسمي؛
- (ز) يشارك المسؤولون عن تخصيص التمويل العام في ممارسات فاسدة؛
- (ح) الأشخاص الذين تم توصيلهم بخدمات إمدادات المياه وليس بشبكات المجاري يجرمون في كثير من الأحيان بسبب الإعانات المتبادلة بين المياه وخدمات الصرف الصحي. وينتج عن ذلك أن الأشخاص الذين لديهم توصيلة خاصة بإمدادات المياه وليس بشبكات المجاري، يقومون بإعانة الأثرياء أو الأسر المعيشية التي لديها توصيلة خاصة بشبكات المجاري؛
- (ط) في العديد من الحالات، تستهدف الإعانات المقدمة للمياه المستخدمين التجاريين أو الصناعيين. وحين تفيد تلك الإعانات المستخدمين الذين لا يعتمدون فعلياً عليها من أجل كسب رزقهم، ينبغي إلغاؤها أو الحد منها لتوفير موارد بالمجان للسكان المحتاجين.
- ٥٥ - وفي جميع الحالات، من المهم أن يتسم أي نوع من التمويل العام بالشفافية، وأن يجري شرحه بوضوح وتعزيزه على نطاق واسع لكفالة وصول ذلك التمويل لمستحقيه، وللحد من نطاق الفساد، ولتحليل مدى فعالية الآلية المستخدمة.

## دال - الإعانات القائمة على الدخل والموقع الجغرافي وأنواع سبل الوصول

٥٦ - استخدمت في مختلف السياقات، آليات مختلفة بهدف توجيه التمويل العام لمن يعتمدون عليه من الأفراد والجماعات لكفالة القدرة على تحمل تكاليف الخدمات. فيمكن أن تطبق الإعانات على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، أو على المناطق التي تسكنها بشكل رئيسي المجتمعات ذات الدخل المنخفض، أو على الخدمات الصغيرة التي من المحتمل أن يستخدمها من يعيشون في الفقر أو من يعتمدون على دخل منخفض.

٥٧ - فيمكن تقديم الإعانات المحددة الأهداف على مستوى الأسر المعيشية استناداً إلى الدخل. ولكن، في العديد من الثقافات، يوصم من يحصلون على الإعانات بوصم كبير، لا سيما حيثما يصبح تقديم طلب الإعانات بعلم الجميع. وفي إحدى البلدان بأفريقيا مثلاً، متاح إعانات لطائفة من الخدمات الاجتماعية، لكن الكثيرين يؤثرون عدم التسجيل حتى حين يكونون مستحقين بسبب الوصم المرتبط بتلك الإعانات كما يقال. وثمة سبيل واحد للتغلب على ذلك الوصم وهو اعتماد وسائل لتوزيع الإعانات دون إحراج الناس على الملأ. لكن من الضروري، علاوة على ذلك، إجراء تغييرات ثقافية على نطاق أوسع فيما يخص مفهوم الإعانات لتجاوز الشعور بالعار والوصم المترسخ في الداخل بسبب الاعتماد على الإعانات العامة.

٥٨ - وقد تكون الخطط المحددة الأهداف القائمة على مستويات دخل أو إنفاق الأسر المعيشية مكلفة، إذ تتطلب إجراء دراسات استقصائية كثيفة العمالة من الناحية الإدارية، لتقييم من المستحق، إلا إذا أتاحت تلك المعلومات لاحتياجات إدارية أخرى مثل الضرائب. والاستهداف أمر صعب خاصة حين يكون هناك اقتصاد غير رسمي كبير. وبوجه أعم، يكون الاستهداف غير دقيق في كثير من الأحيان. فحتى نظم الضمان الاجتماعي المتطورة يمكن أن تستبعد أعداداً كبيرة من المقيمين الأفقر، لا سيما من يعيشون في المناطق الريفية، حيث قد يصعب اطلاع الناس على حقوقهم باستمرار.

٥٩ - وفي بعض الحالات، لا تتوفر بيانات عن دخل الأسر المعيشية أو نفقاتها. وفي تلك الحالات، يمكن استخدام مؤشرات أخرى مثل أنواع سبل الوصول (مثلاً، ما إذا كان يستخدم أحد المرافق الصغيرة)، أو قيمة الممتلكات أو حجم مقر الإقامة أو الموقع الجغرافي لتقييم القدرة الاقتصادية للمستخدمين.

٦٠ - ورغم أنه من الأسهل والأرخص إدارة تلك الآليات، فإن ما يعيها هو أنها ليست دوماً قادرة على التمييز بين الأشخاص الذين يعيشون في الفقر والذين قد يستطيعون دفع مبلغ صغير، والأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع، والذين لا يمكنهم تحمل دفع أكثر من مبلغ معين أو دفع أي مبلغ على الإطلاق. وفي العديد من الحالات، قد يفيد استخدام مزيج من مختلف الآليات. فعلى سبيل المثال، توضح مقارنة عقدت بين نظم الإعانات في شيلي (القائمة على إمكانات الأسر المعيشية) وفي كولومبيا (القائمة على تصنيف الحالات الاجتماعية - الاقتصادية والسياقات الاجتماعية الجغرافية) أن الإعانات القائمة على التحقق من الموارد تكون أكثر فعالية عند تحديد الأسر المعيشية

الفقيرة من الخطط المحددة الهدف جغرافياً<sup>(٣٦)</sup>. فعلى سبيل المثال، قد يكون من المفيد تقديم إعانات تلقائياً في المناطق ذات الدخل المنخفض، لكن مع السماح لمن يعيشون خارج تلك المناطق بتقديم طلبات للحصول على إعانات على أساس دخلهم المنخفض. ويمكن أيضاً اعتبار الأسر المعيشية التي تحصل على علاوة دخل إضافية ولم يجر توصيلها بشبكات خدمات، بمن فيها من يعيشون في المناطق الريفية، من المستحقين للإعانات.

## هاء - أراضيات الحماية الاجتماعية

٦١ - يقتضى إنشاء آلية أوسع لكفالة حصول من يعيشون في الفقر على المياه وخدمات الصرف الصحي توفير "أراضيات الحماية الاجتماعية". وتكفل هذه الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية الأساسية الحصول على الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه وخدمات الصرف الصحي، فضلاً عن ضمان تأمين الدخل الأساسي للمحتاجين<sup>(٣٧)</sup>. وقد أقر قرار مجلس حقوق الإنسان رقم ١٢/٢٨ الصادر في ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٥ بأن أراضيات الحماية الاجتماعية "يمكن أن تيسر التمتع بحقوق الإنسان، بما في ذلك... مياه الشرب المأمونة، وخدمات الصرف الصحي، وفقاً لالتزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان". وشجع الدول "على وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية كجزء من نظم الحماية الاجتماعية الشاملة". (الفقرتان ٦ و٨ من الوثيقة A/HRC/RES/28/12). ويمكن أن تكتسي أراضيات الحماية الاجتماعية أهمية خاصة لتحقيق المساواة بين الجنسين وحماية المهمشين أو المحرومين من الأفراد والجماعات. ومن أمثلة ذلك على المستوى الوطني أن كمبوديا جعلت من الدعم المقدم لخدمات الصرف الصحي والمياه في حالات الطوارئ والأزمات نشاطاً رئيسياً في إطار الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للفقراء والضعفاء<sup>(٣٨)</sup>. وفي المكسيك، تشمل الميزانية الاتحادية للإنفاق الاجتماعي، التي تسهم في إرساء أرضية للحماية الاجتماعية، إمدادات المياه والمجاري<sup>(٣٩)</sup>.

## واو - كفالة القدرة على تحمل التكاليف عن طريق نظم التعريفات

٦٢ - يمكن وضع أنواع أخرى من الآليات لكفالة القدرة على تحمل تكاليف الخدمات من خلال نظم التعريفات. وتمتلك مختلف نظم التعريفات إمكانيات مختلفة لكفالة القدرة على تحمل تكاليف الخدمات ولكنها تنطوي أيضاً على قيود. ولا يسري ذلك بوجه عام إلا على الأشخاص الذين جرى توصيلهم بالمياه المنقولة بالأنابيب ونظم المجاري.

(٣٦) Andrés Gómez-Lobo and Dante Contreras, "Water subsidy policies: a comparison of the Chilean and Colombian schemes", *The World Bank Economic Review*, vol. 17, No. 3 (2003), pp. 391-407.

(٣٧) International Labour Organization (ILO), "Social Protection Floors Recommendation" recommendation No. 202, 2012.

(٣٨) UNDP and ILO, *Sharing Innovative Experiences, Successful Social Protection Floor Experiences* (2011), p. 125.

(٣٩) المرجع نفسه، ص ٢٩٩.

## ١- التعريفات الثابتة

٦٣- تستخدم عادة التعريفات الثابتة حيثما لا يجري تركيب عدادات، وحيث يستحيل فرض رسم على أساس كم معين من المياه المستخدمة أو مياه المجاري التي يتم تصريفها. وبعض البلدان تستخدم الضرائب العقارية كأساس لفرض الرسوم بغض النظر عن الاستهلاك. ويمكن استخدام تعريفات ثابتة متفاوتة يتوقف رفعها أو خفضها على معايير مثل حجم الأسر المعيشية ودخلها وقيمة ممتلكاتها، ضمن جملة أمور أخرى، مع مراعاة ألا يتحمل المهمشون والضعفاء من الأفراد والجماعات تعريفات لا يمكن تحملها.

## ٢- التعريفات الحجمية الموحدة

٦٤- تعتمد نُهج التعريفات الموحدة على نظام عدادات تدفع الأسر المعيشية بموجبه تعريفات ثابتة عن كل وحدة تستخدمها. وتكون هذه النظم بوجه عام أرخص من حيث إدارتها عن أي نظام تفاضلي. لكنها لا تراعي حجم الأسر المعيشية أو قدرتها على الدفع، أو ما إذا كان لدى الأسرة المعيشية احتياجات خاصة ستتطلب استهلاك المزيد من المياه، مثل غسيل الكلي أو غيرها من الاحتياجات الصحية. وستؤدي بشكل ثابت تقريباً إلى حصول الأسر المعيشية الغنية على المزيد من المياه أو دفعها فواتير أقل من المقيمين الأفقر. وحين تحصل الأسر المعيشية الأفقر على كميات أكبر من المياه للفواتير بمطالباتها، قد يصبح من الصعب عليها تحمل تكاليف الخدمات دون ضمانات إضافية.

## ٣- التسعير التفاضلي

٦٥- إن التعريفات التفاضلية الرامية إلى تقديم تعريفات أقل موجهة للأسر المعيشية أو المجتمعات الأفقر قد تكون أكثر تعقيداً من حيث إدارتها لكنها قد تساعد على كفاءة القدرة على تحمل التكاليف حتى بالنسبة للأسر المعيشية الأكثر حرماناً. لكن لا تزال هناك صعوبات لضمان أن تصل تلك التعريفات بالفعل إلى الفئات المستهدفة. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، اعتمدت عدة بلديات نظام التسعير التفاضلي كي تدعم الأسر المعيشية ذات الدخل الأعلى الأسر المعيشية ذات الدخل الأقل. ومؤخراً، اعتمد مجلس مدينة فيلادلفيا تشريعاً لوضع برنامج بشأن الدخل المنخفض لضمان أن تكون فواتير المياه ميسورة التكلفة بحسب الدخل. ولكفالة توعية المقيمين بالبرنامج، يضع التشريع على عاتق المدينة التزاماً إيجابياً بإحالتهم إلى البرنامج.

٦٦- وتشكل الأسعار التصاعدية حسب الحجم نموذجاً شائعاً بالنسبة للتسعير التفاضلي حيث تفرض رسوم بمعدلات مختلفة على كميات المياه (أو المجاري) المختلفة. ويمكن تحديد "الحجم" الأول عند تعريفه "دنيا" - أي كمية كافية للأسرة المعيشية المتوسطة - بمعدل منخفض أقل بوجه عام من تكلفة توفير الخدمة. وبمجرد استخدام ذلك "الحجم" الأول، يزيد السعر بحيث تدفع الأسر المعيشية التي تستخدم كميات مياه أكثر من الاحتياجات المنزلية والشخصية الأساسية مبلغاً أكبر نسبياً.

٦٧- ولكفالة القدرة على تحمل التكاليف لكافة الأسر المعيشية، من الضروري للغاية أن تحدد الأحجام بشكل مناسب. فإذا كان الحجم الأول صغيراً للغاية، أو التعريف مرتفعة للغاية، فلن تتمكن الأسر الفقيرة من تحمل التكلفة لشراء كميات كافية من المياه. وفي المقابل، إذا كان الحجم الأول كبيراً للغاية، أو كانت التعريف منخفضة أكثر من اللازم، فإن الفائدة ستعود على الناس الذين لا يحتاجون فعلياً إلى المعدل الأدنى، مما قد يعرض الاستدامة المالية للنظام بمرتها للخطر.

٦٨- وتكمن في هذا النظام مشكلة واحدة وهي أن الأسر المعيشية الأفقر تضم في الغالب عدداً أكبر من الأفراد أو تتشارك مع أسر أخرى في توصيلاتها، ومن ثم فإنها تبلغ الكمية القصوى بالنسبة للتعريف "الدنيا"، وتضطر لدفع معدل أعلى، كما هو الحال في الأردن (انظر الفقرة ٢٤ من تقرير المقررة الخاصة، عن البعثة في الأردن (A/HRC/27/55/Add.2)). لذا، فقد اقترحت الجهة القائمة على التنظيم في البرتغال أن تكفل البلديات ويكفل مقدمو الخدمات تعريفه معينة لمن يعيشون في أسر أكبر<sup>(٤٠)</sup>، كما هو الحال في لوس أنجلوس<sup>(٤١)</sup>.

٦٩- وهناك نموذج خاص يمكن أن يكون جزءاً من الأسعار التصاعديّة حسب الحجم، يتضمن تقديم حجم أول بالمجان. وبعض المدن والبلدان، مثل جنوب أفريقيا التي تطبق سياسة توفير الاحتياجات الأساسية من المياه مجاناً، وبعض المدن الكولومبية والمجلس المعني بالمياه في دلهي بما يوفره من حد أدنى تشكل أمثلة على تلك السياسات. لكن نفس التحديات لا تزال قائمة فيما يتعلق بتحديد مقدار المياه المجانية عند الحجم الصحيح لضمان الاستدامة المالية للنظام بوجه عام. ويتمثل التحدي الرئيسي في احتمال أن تستفيد الأسر المعيشية التي تم توصيلها بالشبكة الرسمية أكثر من تلك السياسات من الأسر التي تعتمد على توفير الخدمات بشكل غير رسمي. وحتى حين توفر المرافق أو السلطات البلدية خدمات إضافية للمياه عن طريق توصيلها بالشاحنات في المناطق غير الرسمية، تظل هناك فوارق هائلة فيما يخص كميات المياه وإتاحتها.

٧٠- ويمكن أيضاً استخدام التسعير التفاضلي في مختلف القطاعات، على سبيل المثال استخدام تعريفات أعلى للمستخدمين الصناعيين والتجارين والقطاع العام لإعانة المستخدمين المقيمين. لكن تلك الإعانات التبادلية لا تلقى التشجيع في كثير من الأحيان على أرض الواقع، ويمكن أن يحظى استخدام المياه في القطاعين الزراعي والصناعي بإعانات مرتفعة. وحين لا يكون هذا التمويل العام

(٤٠) Water and Waste Services Regulation Authority (Portugal) Recommendation No. 01/2009 "Tariff formation for end-users of drinking water supply, urban wastewater and municipal waste management services" ("Tariff Guidelines"), para. 1.2 والمتاحة على الموقع التالي:

[http://www.ersar.pt/Website\\_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu\\_Main%5CDocumentation%5CERSAR\\_OtherDocuments&Section=Menu\\_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu\\_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077](http://www.ersar.pt/Website_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation%5CERSAR_OtherDocuments&Section=Menu_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077)

(٤١) Sonia F. Hoque and Dennis Wichelns, "State-of-the-art review: designing urban water tariffs to recover costs and promote wise use", *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, No. 3 (2013), pp. 472-491.

ضرورياً لتأمين سبل الرزق، ولا يرتبط ارتباطاً مباشراً بإعمال حقوق الإنسان، يتعين مراجعة نظم التسعير وسياسات الإعانات الحالية لاستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال حقوق الإنسان.

#### ٤- تكاليف التوصيل

٧١- يمكن أن يشكل فرض رسوم على أسرة معيشية ما لتوصيلها بخدمة معينة عائقاً أمام الحصول على خدمة حالية مربوطة بشبكات. وقد قررت بعض البلدان إلغاء تلك الرسوم لجميع أو بعض الأسر المعيشية من أجل الحد من تلك العوائق. فتمول تكاليف توسيع الخدمات عندئذٍ عن طريق إدراجها في رسوم خدمة قياسية. وفي الماضي، استخدم العديد من البلدان رسوماً إضافية على المستخدمين الحاليين لتمويل توسيع الشبكة في المناطق الريفية. ويهم إلغاء رسوم التوصيل الأسر المعيشية المنخفضة الدخل بوجه خاص لأنه يتيح توصيلها بشبكة المجاري، نظراً لأن رسوم التوصيل تشكل في كثير من الأحيان عائقاً كبيراً أمام الحصول على خدمات الصرف الصحي بتكاليف ميسورة.

#### زاي- المشاركة

٧٢- يشكل كل من المشاركة والحصول على المعلومات والاضطلاع بدور فعال في صنع القرار عناصر أساسية في تحديد آليات تخصيص التمويل العام وتحديد التعريفات. وترجم تلك القرارات إلى تخصيص الموارد حسب الأولوية. والمهم للغاية من منظور حقوق الإنسان هو أن تتضمن تلك المشاركة أكثر الأفراد والجماعات تمهيشاً وحرماناً لضمان أن تتخذ التدابير الكفيلة بإيصال التمويل العام بالفعل للأناس الأشد احتياجاً. ويتعلق ذلك بالقرارات المتخذة على المستوى الوطني فيما يخص تخصيص الموارد بوجه عام، وكذلك القرارات المتخذة على المستوى المحلي، بما في ذلك بشأن تحديد الأولويات فيما بين مختلف أجزاء البلدية لضمان توفير الخدمات على نطاق المدينة، وكذلك في المستوطنات غير الرسمية.

٧٣- وعلى نطاق أوسع، استخدمت المجتمعات المحلية تحديد مستوى الثروات على نحو تشاركي كسبيل لتقييم الفقر لتحديد كيفية استهداف التدابير داخل المجتمعات. ويتيح تحديد الفقر النسبي في مجتمع معين الاستهداف استناداً إلى هذا الأساس. ويمكن لتلك العملية التشاركية أن تقدم رؤى تفصيلية بشأن الفقر المحلي وهي تتضمن في كثير من الأحيان الحصول على المياه كمؤشر في التحليل<sup>(٤٢)</sup>.

٧٤- وقد أصبح وضع الميزانيات على أساس المشاركة شائعاً بشكل متزايد في البلديات في جميع أنحاء العالم، مما يمكن المقيمين من الموافقة على أولويات الميزانية للحكومة المحلية. وقد أسهمت تلك العمليات في كثير من الأحيان في تحسين توفير الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه وخدمات الصرف الصحي<sup>(٤٣)</sup>.

(٤٢) انظر مثلاً James Hargreaves and others, "Hearing the Voices of the Poor": Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa", *World Development*, vol. 35, No. 2 (February 2007), pp. 212–229.

(٤٣) Yves Cabannes, "Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field", *Environment and Urbanization*, vol. 27(1) (September 2014) pp. 257–284.



## خامساً- التنظيم والرصد

٧٥- لقد أشارت تكراراً المناقشات بشأن كفاءة القدرة على تحمل التكاليف إلى الدور الأساسي الذي يضطلع به التنظيم والرصد.

### ألف- تنظيم توفير الخدمات من أجل كفاءة القدرة على تحمل التكاليف

٧٦- تتطلب كفاءة القدرة على تحمل تكاليف خدمات المياه والصرف الصحي إطاراً قانونياً وسياسياً فعالاً، يتضمن نظاماً تنظيمياً متيناً. ويقر ميثاق لشبونة للرابطة الدولية للمياه بأهمية التنظيم، حيث يوصي بأن "تشرف الجهات القائمة على التنظيم على نظم التعريفات لكفاءة أن تكون عادلة ومستدامة ومناسبة للغرض المنشود؛ بما يعزز الفعالية والقدرة على تحمل التكاليف"<sup>(٤٤)</sup>.

٧٧- وبمجرد وضع نظام للتعريفات يفي بمعايير القدرة على تحمل التكاليف، ينبغي أن تكون الهيئة المسؤولة عن تنظيم مقدمي الخدمات قادرة على كفاءة تطبيق نظام التعريفات بشكل سليم، وفي ذات الوقت كفاءة تحقيق الأثر المرجو منه على مستويات القدرة على تحمل التكاليف لكافة المستخدمين. وبالمثل، يمكن لهيئة تنظيمية أن تضمن، بالتعاون مع الإدارة الحكومية المعنية، أن يوجه التمويل العام على نحو مناسب. ويمكن لآليات الشكاوى التي ينشئها مقدمو الخدمات أو المنظمون أن تدعم تلك العمليات.

٧٨- وتظهر تحديات خاصة أمام التنظيم في سياق توفير الخدمات على نطاق صغير أو بشكل غير رسمي، نظراً لأن الحكومات ليست لديها في كثير من الأحيان أية رقابة على عمل مقدمي الخدمات. وقد تضفي الحكومة الصفة الرسمية على القطاع غير الرسمي مع الاحتفاظ بمحدودية تقديم الخدمات عن طريق تنظيم فعال، بحيث يعمل مقدمو الخدمات الصغار كمتعاقدين مع الحكومة. وهذه هي الاستراتيجية التي يجري حالياً إطلاقها في نيروبي، بكينيا، حيث تمد المرافق أكشاك المياه الواقعة في مستوطنات غير رسمية بالمياه وتسجلها لديها، وحيث تحدد الهيئة التنظيمية التعريفات. لكن، لا يجري دوماً الامتثال لتلك التعريفات<sup>(٤٥)</sup>. وحيثما تعتمد الأسر المعيشية على تقديم الخدمات بشكل غير رسمي، يتعين على الحكومات أن تقدم أيضاً الدعم فيما يتعلق بالإدارة والدعم التقني لرفع جودة تلك الخدمات والقدرة على تحمل تكاليفها. ويتبع نهج مماثل في مابوتو في موزامبيق، حيث تدعم الجهة التنظيمية تقديم الخدمات بشكل غير رسمي، حين لا تتمكن المرافق العامة من ذلك، في الأجلين القصير والمتوسط، لتقدم الخدمات لجميع المقيمين<sup>(٤٦)</sup>.

(٤٤) International Water Association, *The Lisbon Charter: Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*, art. 4.2

(٤٥) انظر "بيان المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي (لدى زيارتها لكينيا خلال الفترة من ٢٢ إلى ٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٤)"، المتاح على الموقع التالي: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14912&LangID=E>

(٤٦) Catarina de Albuquerque, *Realising the human rights to water and sanitation: A handbook by the UN Special Rapporteur*, booklet 4 (Portugal, 2014), ص ٤٩.

٧٩- وقبل كل شيء، ينبغي أن يساعد تقديم الخدمات غير الرسمية الصغيرة النطاق على زيادة حصول الأسر المعيشية الفقيرة والمهمشة على المياه وخدمات الصرف الصحي، وألا يعوق وصولها إلى تلك الخدمات. وينبغي أن يؤدي إضفاء الطابع الرسمي على تقديم الخدمات بشكل غير رسمي وتنظيمه إلى إيلاء الاهتمام الواجب لتأثير تلك العملية على مستويات الحصول على الخدمات، والقدرة على تحمل تكاليفها وجودتها. وحين تسعى الدول إلى الاستعاضة عن تقديم الخدمات بشكل غير رسمي باللجوء إلى مقدمي خدمات رسميين، فإنه يتعين عليها كفالة أن يتمكن الناس بالفعل من تحمل تكاليف تلك البدائل وألا يشهدوا انتكاسة في أعمال حقوقهم الإنسانية.

## باء- رصد القدرة على تحمل التكاليف

٨٠- يشكل رصد القدرة على تحمل التكاليف عنصراً أساسياً لتقييم ما إذا كان يجري الوفاء بالمعايير، وما إذا كان الناس يحصلون في واقع الأمر على خدمات ميسورة التكلفة. وبدون بذل جهود لرصد ما إذا كانت الخدمات متوفرة بتكلفة ميسورة للجميع، ستعاني الدول والجهات المقدمة للخدمات على السواء من أجل تقديم الدعم الملائم للأفراد والأسر المعيشية التي قد تمر بصعوبات من أجل الدفع مقابل الخدمات.

٨١- لكن رصد القدرة على تحمل التكاليف ليس أمراً هيناً. فإجراء رصد دقيق ومجد للقدرة على تحمل التكاليف أمر معقد للغاية. وإذا أُجري على أساس معيار للقدرة على تحمل التكاليف، سيكون من الصعب قياس المعايير اللازمة لاحتساب القدرة على تحمل التكاليف، وهي نفقات الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي مقارنة بإجمالي نفقات الأسرة المعيشية، والدخل الفعلي للأسرة. وليس من السهل رصد ما إذا كانت نفقات الأسرة المعيشية على المياه والصرف الصحي تتجاوز نسبة معينة من دخلها في سياق معين، نظراً لعدم استقرار دخل العديد من الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، ونظراً لتعدد مختلف النفقات التي تنفق على خدمات المياه والصرف الصحي في المستوطنات غير الرسمية، حيث تكون الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف أكثر حدة. ونظراً لهذه الصعوبات، تستخدم الدول في كثير من الأحيان "متوسطاً" أو مستوى "أدنى" للدخل، وقدرًا معقولاً مفترضاً من المياه لتحديد رسوم ملائمة للخدمة. غير أن هذه التعميمات تخفي ما إذا كان بإمكان الأفراد بالفعل تحمل تكاليف الخدمات في سياقهم الخاص، إذ قد يتعلق الأمر بأسرة معيشية كبيرة، أو أفراد يعانون من مشكلات صحية معينة.

٨٢- وتنطلق نهج أخرى لرصد القدرة على تحمل التكاليف من نقطة انطلاق مختلفة. فبدلاً من الاعتماد على عتبة مطلقة للقدرة على تحمل التكاليف، تنظر تلك النهج في تأثير تكاليف خدمات المياه والصرف الصحي على التمتع بحقوق الإنسان الأخرى. ويمكن لرصد حقوق الإنسان أن يسهم بدرجة كبيرة في إجراء رصد نوعي وأكثر اعتماداً على السياق. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تقدم هيئات المعاهدات تفاصيل بشأن تأثير عدم القدرة على تحمل التكاليف على حياة الناس، بما في ذلك عن طريق قطع الخدمات، والتحديات التي يواجهها الناس، والربط بأعمال حقوق الإنسان الأخرى.

٨٣- وقد وضع بروتوكول اللجنة الاقتصادية لأوروبا المتعلق بالمياه والصحة سجلاً للأداء بشأن الحصول المتكافئ على الخدمات لمساعدة الدول على رصد ما إذا كانت الخدمات ميسورة التكلفة. وينظر هذا السجل إلى أبعد من القدرة على تحمل التعريفات ويتناول تدابير أخرى يمكن أن تستخدمها الدول الأعضاء لكفالة القدرة على تحمل التكاليف. ويشمل ذلك رصد إدراج الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف في السياسة الخاصة بخدمات المياه والصرف الصحي، والقدرة على تحمل تكاليف توفير الخدمات ذاتياً، وما إذا كان التمويل العام متاحاً لمعالجة الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف، وما أنفق فعلياً من التمويل العام على الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف، وما إذا كانت تدابير الحماية الاجتماعية فعالة لكفالة القدرة على تحمل التكاليف<sup>(٤٧)</sup>.

٨٤- وفيما يتعلق بالرصد العالمي، هناك تحديات ضخمة تتصل بجمع البيانات والقابلية للمقارنة. ويشير الهدف ٦-١ من أهداف التنمية المستدامة بوضوح إلى تحقيق هدف توفير مياه الشرب للجميع، ومن ثم يدعو إلى إدراج معيار القدرة على تحمل التكاليف في الرصد العالمي.

٨٥- وبالنسبة للأسر المعيشية التي تحصل على خدمات المياه والصرف الصحي عن طريق المرافق، تتاح البيانات من خلال الشبكة الدولية المرجعية لمرافق المياه والصرف الصحي، التي تتضمن بيانات عن أسعار المياه التي يفرضها عدد كبير من المرافق<sup>(٤٨)</sup>. وبخلاف تلك المبادرات الحالية، يوضح استعراض للمؤشرات المحتملة تعقد رصد القدرة على تحمل التكاليف<sup>(٤٩)</sup>. وتحديد تكاليف الإمدادات غير المربوطة بشبكات ورصدها وإدراجها في قياسات القدرة على تحمل التكاليف، تشكل تحدياً كبيراً، لكنها أساسية من منظور حقوق الإنسان. ومن شأن التركيز على تعريفات المرافق وحده أن يؤدي إلى إساءة تقدير النفقات إلى حد كبير وتقديم صورة إيجابية أكثر مما ينبغي للقدرة على تحمل التكاليف لا تتضمن سوى الأثرياء وتغفل التحديات الحقيقية بالفعل التي يواجهها الأكثر حرماناً من الأشخاص والمجتمعات من أجل الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي. ويوضح هذا الاستعراض أن من الممكن رصد القدرة على تحمل التكاليف رغم تعقدها (بما في ذلك نفقات الحصول على خدمات المياه والصرف الصحي وحفظ الصحة)، لكن ذلك يتطلب توفير مجموعة من البيانات من مختلف المصادر وتحليلها<sup>(٥٠)</sup>. وتشجع المقررة الخاصة الدول والمنظمات الدولية على استكشاف تلك الخيارات لزيادة ضمان إجراء رصد أكثر شمولاً للقدرة على تحمل تكاليف الحصول على الخدمات.

(٤٧) ECE/WHO Protocol on Water and Health, Equitable Access Scorecard 2014, chapter 4, available from <http://www.unec.org/?id=34032>.

(٤٨) International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities, Tariffs Map, available from [http://www.ib-net.org/en/tariffs\\_map.php](http://www.ib-net.org/en/tariffs_map.php).

(٤٩) Guy Hutton, "Monitoring 'Affordability' of water and sanitation services after 2015: Review of global indicator options", 20 March 2012، المتاح على الموقع التالي:

[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf)

(٥٠) المرجع نفسه.

## سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

٨٦- إن القدرة على تحمل التكاليف هي المدخل الرئيسي لإعمال حقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي. ويتطلب توفير الخدمات بتكلفة ميسورة للجميع إجراء تحول نموذجي - بدءاً من منظور حقوق الإنسان. وليس من المستحيل التوفيق بين تحقيق الاستدامة الاقتصادية والقدرة على تحمل التكاليف للجميع، لكن حقوق الإنسان تقتضي إعادة التفكير في أسلوب عرض الحجج الحالية وإعادة تصميم الأدوات الحالية. ويكمن التحدي الرئيسي في ضمان أن تصل بالفعل التدابير والأدوات المحددة الأهداف إلى الناس الذين يعتمدون عليها أشد الاعتماد. فعلى سبيل المثال، يتعين تصميم التعريفات بحيث يحصل الأكثر حرماناً ممن جرى توصيلهم بالمرافق الرسمية على المساعدة التي يحتاجون إليها. ويستلزم الأمر أيضاً كفالة أن يصل التمويل العام والدعم إلى الأكثر تهميشاً وحرماناً من الأفراد والمجتمعات، الذين لم يتم توصيلهم (بعد) في الغالب بشبكة رسمية، والذين قد يعيشون في مستوطنات غير رسمية دون أية صفة رسمية، أو في مناطق ريفية نائية حيث يشيع الإمداد الذاتي بالخدمات، والذين يُغفلون في كثير من الأحيان أو يجري تجاهلهم عن عمد في صنع السياسات والتخطيط في الوقت الحالي.

٨٧- وتقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية. يتعين على الدول اتخاذ التدابير التالية:

(أ) تقييم الآليات المالية والإعانات القائمة، بما في ذلك الإعانات المستترة، والمستفيدين منها؛

(ب) كفالة الشفافية بشأن آليات التمويل والإعانات الحالية والمقررة؛

(ج) النظر في وضع تشريعات وطنية تقتضي أن تدرج الجهات المقدمة للخدمات والحكومات دون الوطنية الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل التكاليف في السياسات ولدى توفير الخدمات؛

(د) وضع معايير للقدرة على تحمل التكاليف على المستوى الوطني أو المحلي، استناداً إلى عملية تشاركية، بحيث تتضمن بالأخص من يعيشون في الفقر وغيرهم من المهمشين والمحرومين من الأفراد والجماعات، وتنظر في كافة التكاليف المرتبطة بالمياه وخدمات الصرف الصحي وحفظ الصحة؛

(هـ) النظر في معايير القدرة على تحمل التكاليف إلى جانب المعايير الأخرى، لا سيما فيما يخص توافر الخدمات ونوعيتها، لكفالة أن يتمكن الناس من تحمل دفع تكاليف الخدمات استناداً إلى معايير حقوق الإنسان؛

(و) كفالة المشاركة في عملية صنع القرار بشأن تحديد آليات تخصيص التمويل العام وتحديد التعريفات؛

- (ز) استخدام التمويل العام لدعم حصول من يعيشون في الفقر ومن يعانون من التهميش والتمييز على خدمات المياه والصرف الصحي والقضاء على أوجه عدم المساواة في الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي؛
- (ح) التفكير ملياً بالأخص في ضمان القدرة على تحمل تكاليف توفير خدمات الصرف الصحي، حيث يساء تقدير التكاليف في كثير من الأحيان؛
- (ط) التركيز على ضمان القدرة على تحمل التكاليف للفئات الأكثر حرماناً، بمن في ذلك المجتمعات في المستوطنات والمجتمعات غير الرسمية التي تعتمد على الإمدادات الذاتية، واستكشاف مختلف الآليات لتحقيق ذلك؛
- (ي) النظر في تأثير الآليات المعتمدة لكفالة القدرة على تحمل التكاليف، وما إذا كانت النظم الشاملة شاملة بالفعل في نطاقها وتصل لما هو أبعد من الإمدادات الشبكية، والنظر فيما إذا كانت النظم المحددة الأهداف (سواء كانت قائمة على الدخل، أو الموقع الجغرافي، أو طريقة الحصول على الخدمات، أو عامل آخر) تصل بالفعل إلى المستفيدين المستهدفين؛
- (ك) إنشاء أطر وهيئات تنظيمية قوية لكفالة القدرة على تحمل تكاليف توفير الخدمات التي تغطي كافة أنواع الخدمات؛
- (ل) التصدي لممارسات الفساد التي تزيد من تكاليف توفير الخدمات؛
- (م) حظر قطع الخدمات بسبب عدم القدرة على الدفع؛
- (ن) رصد القدرة على تحمل تكاليف توفير خدمات المياه والصرف الصحي عن طريق إجراء دراسات مركزة لبحث مستويات الدخل في مختلف المستوطنات، مع النظر في كافة التكاليف المرتبطة بالحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، بما في ذلك حفظ الصحة ومتطلبات النظافة الشخصية أثناء الدورة الشهرية؛
- (س) عند النظر في عدادات المياه المدفوعة مسبقاً، كفالة عدم قطع إمدادات المياه عن الأسر التي تواجه عدم القدرة على الدفع، وكفالة أن تفي كمية المياه واستمرارية توفيرها وجودتها بمعايير حقوق الإنسان.
- ٨٨- وعلاوة على ذلك، تشجع المقررة الخاصة هيئات المعاهدات وغيرها من آليات رصد حقوق الإنسان على توجيه المزيد من الاهتمام للقدرة على تحمل تكاليف توفير المياه وخدمات الصرف الصحي في السياقات الخاصة التي يعيش فيها الناس.
- ٨٩- وتشجع المقررة الخاصة الدول والمنظمات الدولية على مواصلة استكشاف خيارات الرصد العالمي التي تسمح بإجراء رصد أكثر شمولاً للحصول على الخدمات بتكلفة ميسورة.