

تدقيق المياه/ تحليل حوكمة المياه



دعم الحوكمة والسياسات
الإطار المنهجي

تدقيق المياه/ تحليل حوكمة المياه

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، 2025

الدقّيباس المطلوب:

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. 2025. تدقيق المياه/ تحليل حوكمة المياه – دعم الحوكمة والسياسات:
الإطار المنهجي. روما، <https://doi.org/10.4060/cc8993ar>

لا تنطوي التسميات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذا المُصنّف الإعلامي بأي حال من الأحوال على أي رأي كان من جانب منظمة الأغذية والزراعة بشأن الوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو أرض أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها. كما أن ذكر شركات بعينها أو منتجات جهات مصنعة بذاتها، سواء كانت محمية ببراءات اختراع أم لا، لا يعني أن منظمة الأغذية والزراعة أو المنظمة العالمية لصحة الحيوان تؤيدها أو توصي بها تفضيلاً لها على سواها مما يماثلها ولم يرد ذكره هنا.

الآراء الواردة في هذا المُصنّف الإعلامي هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء أو سياسات منظمة الأغذية والزراعة.

ISBN 978-92-5-139651-3

© منظمة الأغذية والزراعة، 2025



بعض الحقوق محفوظة. هذا المُصنّف متاح وفقاً لشروط الترخيص العام للمشاع الإبداعي نسب المصنف - غير تجاري - المشاركة بالمثل 3.0 لفائدة المنظمات الحكومية الدولية (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.ar>).

بموجب أحكام هذا الترخيص، يمكن نسخ هذا العمل، وإعادة توزيعه، وتكييفه لأغراض غير تجارية، بشرط التنويه بمصدر العمل على نحو مناسب. وفي أي استخدام لهذا العمل، لا ينبغي أن يكون هناك أي اقتراح بأن المنظمة تؤيد أي منظمة، أو منتجات، أو خدمات محددة. ولا يسمح باستخدام شعار المنظمة. وإذا تم تكييف العمل، فإنه يجب أن يكون مخصصاً بموجب نفس ترخيص المشاع الإبداعي أو ما يعادله. وإذا تم إنشاء ترجمة لهذا العمل، فيجب أن تتضمن بيان إخلاء المسؤولية التالي بالإضافة إلى التنويه المطلوب: "لم يتم إنشاء هذه الترجمة من قبل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. والمنظمة ليست مسؤولة عن محتوى أو دقة هذه الترجمة. وسوف تكون الطبعة الإنكليزية الأصلية هي الطبعة المعتمدة".

تتم تسوية النزاعات الناشئة بموجب الترخيص التي لا يمكن تسويتها بطريقة ودية عن طريق الوساطة والتحكيم كما هو وارد في المادة 8 من الترخيص، باستثناء ما هو منصوص عليه بخلاف ذلك في هذا الترخيص. وتتمثل قواعد الوساطة المعمول بها في قواعد الوساطة الخاصة بالمنظمة العالمية للملكية الفكرية <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>، وسيتم إجراء أي تحكيم طبقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (UNCITRAL).

مواد الطرف الثالث. يتحمل المستخدمون الراغبون في إعادة استخدام مواد من هذا العمل المنسوب إلى طرف ثالث، مثل الجداول، والأشكال، والصور، مسؤولية تحديد ما إذا كان يلزم الحصول على إذن لإعادة الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق التأليف والنشر. وتقع تبعة المطالبات الناشئة عن التعدي على أي مكون مملوك لطرف ثالث في العمل على عاتق المستخدم وحده.

المبيعات، والحقوق، والتوزيع. يمكن الاطلاع على منتجات المنظمة الإعلامية على الموقع الإلكتروني للمنظمة (www.fao.org/publications/ar) ويمكن شراؤها من خلال publications-sales@fao.org. وينبغي تقديم طلبات الاستخدام التجاري عن طريق: www.fao.org/contact-us/licence-request. وينبغي تقديم الاستفسارات المتعلقة بالحقوق والتراخيص إلى: copyright@fao.org.

المحتويات

v	التمهيد
vii	الشكر والتقدير
ix	المقدمة
ix	لماذا تحليل حوكمة المياه؟
xiii	أهداف الإطار المنهجي
1	أولاً - المفاهيم الأساسية
1	1. الحوكمة والمياه: إطار مفاهيمي للتحليل
4	2. منهجية التحليل
6	3. طرق جمع البيانات وتحليلها
7	4. النطاق الجغرافي للتحليل
8	5. الأهمية الحاسمة للعملية ومهارات فريق التحليل
9	6. عملية التحليل بإيجاز
11	ثانياً - المراحل الأربع لتحليل حوكمة المياه
14	المرحلة 1. تأطير المشكلة
21	المرحلة 2. التحليل المؤسسي
31	المرحلة 3. تحليل الاقتصاد السياسي
34	المرحلة 4. تطوير أولويات العمل وبناء تحالف للعمل
41	المراجع
47	الملحق 1. دراسة حالة توضيحية: المطالبات المتنافسة على المياه
55	الملحق 2. الأدوات المقترحة لدعم التحليل

الأشكال

الشكل 1.	الإطار المفاهيمي للحوكمة.....	3
الشكل 2.	المراحل الأربع لتحليل الحوكمة	5
الشكل 3.	محاسبة وتحليل حوكمة المياه	12
الشكل 4.	مثال على رسم خرائط الجهات الفاعلة الأولية	17
الشكل 5.	رسم خريطة للمؤسسات التي تكمن المشكلة فيها	23
الشكل 6.	إبراز الجهات الفاعلة المتأثرين بالمشكلة ومصالحهم ومعتقداتهم وعلاقات القوة لديهم	31
الشكل 7.	تطوير خيارات واقعية للتغيير	35
الشكل 1.1.	تحليل المشكلة المبدئي.....	49

الجدول

الجدول 1.	أسئلة إرشادية لتحليل سياق البلد	15
الجدول 2.	فئات الجهات الفاعلة.....	16
الجدول 3.	الأسئلة المقترحة لتوجيه المناقشات حول تحديد المشكلة	19
الجدول 4.	الأسئلة المقترحة لتوجيه تحليل المشكلة.....	21
الجدول 5.	الأسئلة المقترحة لتوجيه رسم الخرائط المؤسسية.....	25
الجدول 6.	أمثلة على نقص الحوافز لصيانة الري.....	29
الجدول 7.	الأسئلة المقترحة لتوجيه تقييم التفاعلات والعمليات المؤسسية	30
الجدول 8.	الأسئلة المقترحة لتوجيه تحليل الاقتصاد السياسي	33
الجدول 9.	الأسئلة المقترحة لتوجيه عملية وضع أولويات واقعية للعمل	38
الجدول 1.1.	العلاقات بين الجهات المعنية الرئيسية.....	52

الإطارات

الإطار 1.	زيادة ندرة الموارد المائية.....	xi
الإطار 2.	النطاق الجغرافي للتحليل	7
الإطار 3.	تأثير الاستهلاك المفرط للمياه في أتلانتا، جورجيا، الولايات المتحدة الأمريكية.....	18
الإطار 4.	تأثير مشاكل المياه من منظور الحوكمة	20
الإطار 5.	القواعد الرسمية وغير الرسمية	24
الإطار 6.	الثغرات الموجودة في الهيكل المؤسسي لتوصيل المياه وتوفير الصيانة في الري	26
الإطار 7.	حيازة المياه.....	28
الإطار 8.	الاقتصاد السياسي.....	31
الإطار 9.	السلطة.....	32
الإطار 10.	النهج القائم على حقوق الإنسان في إدارة المياه واستخدامها.....	37

التمهيد

تؤدي تلبية العادات الغذائية المتغيرة وزيادة الطلب على الغذاء إلى مزيد من الضغوط على موارد المياه والأراضي والتربة في العالم أجمع. ويحمل تحويل النظم الغذائية والزراعية وعدًا كبيرًا بالتخفيف من هذه الضغوط ويوفر فرصًا متعددة للمساهمة في تحقيق الأهداف العالمية. وفي واقع الأمر، تدعو خطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلى إحداث تغيير «تحويلي» في الزراعة وكذلك في إدارة الموارد الاستراتيجية، مثل المياه والأراضي والطاقة.

تعاني منطقة الشرق الأدنى وشمال إفريقيا (NENA) بالفعل من نقص مزمن في المياه وستواجه في العقود القادمة زيادة حادة في ندرة المياه الناجمة عن عدد من العوامل، من بينها النمو الديموغرافي وما يرتبط به من زيادة في الطلب على الغذاء والتوسع الحضري وعلى الطاقة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة. علاوة على ذلك، تشهد منطقة الشرق الأدنى وشمال إفريقيا نوبات مناخية أكثر تكرارًا وشدة (خاصة حالات الجفاف)، وذلك نتيجة لتغير المناخ.

يتطلب التغيير التحويلي أن تفكر الجهات المعنية وصانعو السياسات الوطنية بشكل مختلف، وأن يطبقوا مناهج متعددة القطاعات ومتكاملة. وتحتاج بلدان منطقة الشرق الأدنى وشمال إفريقيا إلى تخطيط استراتيجي لحكومة مواردها المائية وتخصيصها ومراجعة سياساتها المتعلقة بالمياه والأمن الغذائي والطاقة وصياغة خطط استثمار فعالة وتحديث الحوكمة والمؤسسات وحساب المياه السطحية والجوفية العابرة للحدود. ويبقى من الضروري تكييف الممارسات من أجل أن تقوم البلدان بما يلي: (1) وضع حدود مستدامة لاستهلاك المياه و (2) تحقيق أفضل استخدام لكل قطرة ماء، بما في ذلك استخدام مصادر المياه غير التقليدية.

على الرغم من الجهود المبذولة لتعزيز التنسيق عبر القطاعات والنهج المتكاملة لحكومة موارد المياه، تُظهر التجربة أن العمل عبر الموارد والقطاعات والجهات الفاعلة يتطلب تحولًا عميقًا في الأعمال الداخلية للحكومات، فضلًا عن تنسيقها وتعاونها مع الجهات الفاعلة الأخرى. وتستوجب حوكمة موارد المياه التعامل مع أهداف ومصالح مختلفة ومتضاربة في كثير من الأحيان وتحديد ومعالجة المفاضلات ودinamيكيات القوة بين القطاعات والجهات الفاعلة. ويشير هذا إلى الحاجة إلى آليات حوكمة مبتكرة وقدرات مجتمعية للاستفادة من أوجه التآزر ومعالجة المفاضلات وإدارة العمليات التي تعتبر تحويلية عميقة وتنطوي على إعادة تخصيص موارد المياه والأراضي المحدودة.

مع وضع ذلك في الاعتبار، أوصى دليل منظمة الأغذية والزراعة بشأن محاسبة المياه ومراجعتها، بإجراء محاسبة المياه في نفس الوقت الذي يتم فيه إجراء «تدقيق المياه»، والذي يعرف على النحو التالي:

● عملية تضع نتائج ومخرجات وتوصيات محاسبة المياه في إطار أوسع يشمل الحكومة والمؤسسات والإنفاق العام والخاص والتشريعات وتقديم الخدمات والاقتصاد السياسي الأوسع لمجالات محددة (Batchelor et al., 2016، ص 7).

بمعنى آخر، توحد العملية التحليل الفيزيائي الحيوي والتقني (محاسبة المياه) مع التحليل المجتمعي والتحليل الإداري (تدقيق المياه).

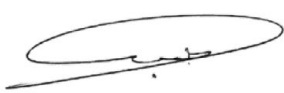
إن لدى الجمع بين التحليلات الفنية والتحليلات المتعلقة بالحكومة، القدرة على مساعدة صانعي القرار على تحديد أنسب الطرق لتحقيق كفاءة المياه وإنتاجيتها واستدامتها، وفي الوقت نفسه زيادة قدرة الإنتاجية الزراعية على القضاء على الجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية.

وعلى الرغم من أن دليل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة يقدم شرحًا مفيدًا للنهج المختلفة لتدقيق / تحليل حوكمة المياه، فإنه لا يقدم إرشادات عملية للقيام بهذه العملية.

وهذا هو الهدف من هذا الإطار المنهجي.

وتستخدم وثيقة الإطار المنهجي هذه مصطلح «تحليل حوكمة المياه»، بدلاً من «تدقيق المياه» لأن هذا المصطلح يجسد بشكل أفضل العملية الموضحة في دليل المنظمة. وتدعو القراء إلى إعادة التفكير في كيفية وضع تصور للتغيير المؤسسي وتعزيزه من أجل إدارة المياه وتخصيصها واستخدامها على نحو مستدام وشامل.

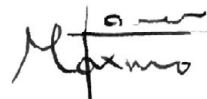
يعكس هذا الإطار المنهجي جهدًا لتشجيع الاستخدام الأكثر منهجية لتحليل الحوكمة بهدف دعم إدارة المياه واستخدامها على نحو شامل ومستدام. وهو يعتمد على نهج الحوكمة ذي الصلة بمنظمة الأغذية والزراعة الوارد في ورقة الإطار: التركيز على الحوكمة من أجل دعم سياساتي وتقني أكثر فعالية. (Clark، Bojić، Urban، 2023). تترجم هذه الوثيقة ورقة الإطار إلى آليات وعمليات وإجراءات عملية لإصلاح السياسات والعمليات والتدخلات. إنها وثيقة حية: نرحب بكل ما هو جديد من المعرفة والخبرة والأمثلة ونعتزم أن توفر التكرارات الإضافية إرشادات قيّمة توجه العمل.



عبد الحكيم الواعر
المدير العام المساعد
الممثل الإقليمي للشرق الأدنى
وشمال أفريقيا



Maria Helena Semedo
نائبة المدير العام



Máximo Torero Cullen
كبير الخبراء الاقتصاديين

الشكر والتقدير

تم إعداد هذا الإطار المنهجي من طرف Dubravka Božić، منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) وMark Hufty، مركز الدراسات البيئية الدولية، معهد الدراسات العليا في جنيف، بمساهمات قيمة من طرف الزملاء التاليين في منظمة الأغذية والزراعة: Domitille Vallée، Ann، Kristine Rothe، Michael Clark، Mark McGuire، Charles Batchelor، Charlotte Alcouffe، Benjamin Kiersch وكذلك Amgad Elmahdi، من المعهد الدولي لإدارة المياه (IWMI).

يرغب المؤلفون بالتعبير عن تقديرهم لمساهمات ومدخلات الزملاء الآخرين في المنظمة الذين راجعوا مسودات مختلفة من هذا الإطار المنهجي وشاركوا في ورشة عمل حول منهجية تدقيق المياه، وقدموا اقتراحات للتحسين. ومن بين هؤلاء Jean Maurice Durand، Jean-Marc Faurès، Stephen Hodgson، Jippe Hoogeveen، Julia Magot، Valerie Johnston، Cherif Toueilb و Francesca Romano، Simon Funge Smith.

كما تود منظمة الأغذية والزراعة أن تعرب عن تقديرها أيضًا للأفراد والمنظمات التالية أسماؤهم الذين شاركوا في ورشة العمل وساهموا بتعليقاتهم ومدخلاتهم: Barbara van Koppen من المعهد الدولي لحوكمة الموارد المائية، Chloe Ginsburg من مبادرة الحقوق والموارد (RRI)، Karl Bruch و Jessica Troell من معهد الشؤون القانونية البيئية (ELI)، Stefano Burchi من الرابطة الدولية لقانون المياه (AIDA) و Barbara Schreiner من شبكة سلامة المياه (WIN).

تتضمن المنهجية مدخلات من مستخدمين من منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا من خلال ندوتين عبر الإنترنت تم تنظيمهما في ربيع عام 2020 وكذلك من أصحاب المصلحة في أربعة بلدان (الأردن ولبنان وتونس وفلسطين) حيث تم تجربتها وسيتم مراجعتها وتحديثها في المستقبل القريب.

تم تطوير الإطار المنهجي لدعم عنصر المحاسبة وتدقيق المياه في المشروع الإقليمي «تنفيذ خطة عام 2030 لكفاءة / إنتاجية واستدامة المياه في بلدان الشرق الأدنى وشمال إفريقيا (NENA)»¹ بتمويل من الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (SIDA). هذا المنشور مخصص لممارسي السياسات والمخططين والجهات الفاعلة الأخرى ممن يعملون من أجل إدارة المياه وتخصيصها واستخدامها بشكل مستدام وعادل.

¹ مشروع NENA WEPS <http://www.fao.org/in-action/water-efficiency-nena/overview/en>



المقدمة

لماذا تحليل حوكمة المياه؟

في أجزاء كثيرة من العالم، أصبح ضمان التوصيل المستدام والموثوق للمياه مع حماية التدفقات البيئية (Dyson, Bergkamp and Scanlon, 2008)² أكثر تعقيدًا وإشكالية (انظر الإطار 1. Batchelor et al., 2016). ومن بين العوامل الحيوية لتحقيق هذا الهدف، توافر المعلومات والبيانات عن حالة الموارد المائية وتطورها والوصول إليها بسهولة، وكذلك استخدامها ومستخدميها سواء على المستوى المحلي أو الوطني أو العابر للحدود.

الإطار 1. زيادة ندرة الموارد المائية

على مدى القرن الماضي، تمت تلبية الطلب المتزايد على الغذاء والألياف إلى حد كبير من خلال التوسع في استخدام المياه والتربة والأرض. ويتزايد اليوم الترابط بين المياه والأرض والغذاء والصناعة والطاقة، من بين أمور أخرى، مع زيادة الطلب على الموارد تبعًا لنمو السكان والدخل وتغير أنماط الاستهلاك وانخفاض كفاءة الإدارة في كل من العرض والطلب في مختلف القطاعات. ويؤدي تغير المناخ إلى تفاقم الضغط على موارد المياه ويجعل ملايين الناس أكثر عرضة لانعدام الأمن المائي.

تصاحب الزيادة في الطلب ندرة أكبر في الموارد وترابطًا قويًا بين الجهات الفاعلة والقطاعات وتزايد عدم المساواة في الوصول إلى الموارد واستخدامها، خاصة بالنسبة لصغار المنتجين والنساء والشعوب الأصلية.

الواقع الجديد هو الاعتماد المشترك على الموارد المحدودة في سياق الديناميكيات العالمية المتغيرة حول الغذاء والمناخ والطاقة والتمويل. وتساهم العوامل الجيوسياسية بشكل أكبر في التعقيد.

وبالتالي، فإن ضمان استدامة الموارد المائية يمثل تحديًا هامًا في مجال الحوكمة: تعظيم الاقتصاد والإنصاف والاستدامة البيئية هي أهداف متنافسة تنطوي على مقايضات وفرص مهمة.

توفر المحاسبة المائية معلومات عن الاتجاهات في العرض والطلب على المياه في كل من المكان والزمان؛ الأسباب الكامنة وراء الاختلالات في العرض والطلب على المياه من قبل مختلف استخدامات ومستخدمي المياه؛ استدامة المستوى الحالي لاستخدام المياه المستهلكة؛ وكفاءة أو إنتاجية استخدامات أو مستخدمي المياه المختلفة. وبالتالي، تعتبر محاسبة المياه بشكل متزايد أمرًا بالغ الأهمية لصنع السياسات القائمة على الأدلة المتعلقة بالموارد المائية.

ومع ذلك، فمن الناحية العملية، لا تُترجم المعلومات بما في ذلك البيانات البيوفيزيائية والتقنية بالضرورة إلى خيارات السياسة ذات الصلة وتنفيذها الناجح على أرض الواقع.

² التدفق البيئي هو المياه التي يوفرها نهر أو أرض رطبة أو منطقة ساحلية للحفاظ على النظم البيئية وفوائدها حيث توجد استخدامات متنافسة وحيث يتم تنظيم التدفقات للمياه.

على مدى العقدين الماضيين، أُرْجِع الكثيرون التحديات المتزايدة في موارد المياه إلى «أزمة الحوكمة» (OECD, 2011, p.17). وهذا ما يؤكد فهم القيود المادية والتقنية على مناهج حوكمة الموارد المائية، وكذلك أهمية العوامل المؤسسية والسياسية في تشكيل السياسات المتعلقة بالمياه وتحديد طرق تنفيذ هذه السياسات. وبعبارة أخرى، فإن الحوكمة المستدامة والموثوقة للمياه واستخدامها، لا سيما في البلدان التي يتجاوز فيها الطلب الإجمالي العرض، يتعلق بقدر كبير بحوكمة المياه وعلاقات القوة وحل النزاعات المتعلقة بحيازة المياه بقدر ما يتعلق «بفهم ورصد ما يجري بين السحب الممطرة ومستخدمي المياه» (Batchelor et al., 2016, p. xi).

يتأثر تنفيذ السياسات والاستراتيجيات المائية وسلوك الجهات الفاعلة المختلفة تجاه الموارد المائية بالعديد من العوامل المختلفة. وتشمل هذه القواعد المتعلقة بالمياه المعمول بها وخصائص مستخدمي المياه والمجتمعات والجهات الحكومية المعنية وكذلك الخيارات السياسية والسياساتية في القطاعات الأخرى (مثل الغذاء، الأراضي، الطاقة، التجارة، الصناعة والسياحة). يتطلب الفهم الكامل للروابط بين هذه العوامل فهماً جيداً للظروف الوطنية والمحلية. يتمثل التحدي الرئيسي في تحديد من سيفوز ومن سيخسر في ظل الظروف الحالية والمتغيرة والمسار الأفضل للتغيير في ظل القيود القائمة. ولدى كل بلد مجموعة فريدة من القضايا والجهات الفاعلة والقيود والفرص، التي تتطلب مجموعة من السياسات والتدخلات، مصممة خصيصاً لتحقيق أفضل النتائج. غالباً ما يكون التكيف مطلوباً أيضاً على المستويين المحلي والمتوسط.

يفترض هذا الإطار أن محاسبة المياه وتحليل حوكمة المياه (تدقيق المياه) يدعمان بعضهما البعض ويجب أن يتم تنفيذهما بشكل متوازٍ. يمكن أن تساعد محاسبة المياه في تحديد الحلول التقنية الممكنة (مثل استخدام المزيد من مياه الصرف الصحي المعالجة، تقليل تخصيص المياه للزراعة، تعزيز المحاصيل البديلة وما إلى ذلك)، في حين أن تحليل حوكمة المياه يمكن أن يربط بسلسلة هذه الحلول التقنية بالتغييرات المؤسسية والاجتماعية والسياسية والقانونية المطلوبة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لتحليل الحوكمة أن يضيف معلومات عن «الإنصاف» للنقص والتفاوتات في الوصول إلى المياه واستخدامها، من خلال تحديد من وماهي العوامل التي تقف وراء المشاكل ومن هم الأكثر تأثراً. ببساطة، يمكن أن يوفر الجمع بين محاسبة وتحليلات حوكمة المياه الأساس لإدارة واقعية وفعالة وعادلة للمياه مع تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

توجد مجموعة واسعة من الأدوات لتحليل الحوكمة (انظر الملحق 2)؛ البعض منها يوفر إرشادات عامة والبعض الآخر مصمم خصيصاً لأغراض محددة. وفي معظم الحالات، سيكون من الضروري دمج عناصر من عدد من الأدوات. يعتمد اختيار الأدوات التي سيتم استخدامها على احتياجات وأولويات البلد المستهدف. لا يوجد نهج واحد صحيح. والأدوات التحليلية المستخدمة من قبل الممارسين في مجال التنمية، بما في ذلك تحليل الجهات المعنية وحقوق ومسؤوليات الجهات المعنية والعائدات والعلاقات (ما يسمى بإطار 4Rs) وتحليل الوضع والتحليل المؤسسي وتقييم حيازة المياه وتحليل السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي وتحليل السلطة، يمكن أن تلعب جميعها دوراً مهماً في تحليل حوكمة المياه.

أهداف الإطار المنهجي

هذا الإطار هو مصاحب لمحاكاة وتدقيق المياه: كتاب مرجعي (Batchelor, Hoogeveen, 2016). إنها أداة عملية لدعم ممارسي السياسات والمخططين وغيرهم من المشاركين في إدارة المياه وتخصيصها واستخدامها.

يعتمد الإطار على عدد من المنهجيات والأدوات القائمة لتحليل الحوكمة والتحليل المؤسسي والاقتصاد السياسي. وعلى وجه الخصوص، إطار عمل منظمة الأغذية والزراعة لتحليل الحوكمة على أربع مراحل، الوارد في ورقة إدارية بعنوان "التركيز على الحوكمة من أجل دعم سياساتي وتقني أكثر فعالية. ورقة الإطار".³ وترد القائمة الكاملة في قائمة المراجع.

أهداف الإطار هي:

1. يقدم الإطار المفاهيمي لتحليل حوكمة المياه والنهج المنهجي لإجراء التحليل.
 2. يقدم إرشادات عملية لإجراء تحليل متعمق لحوكمة المياه على المستويين الوطني ودون الوطني، وتطوير استراتيجيات صالحة من الناحية الفنية وقابلة للتطبيق سياسياً للتغيير. ويقترح أسئلة يمكن أن توجه فريق التحليل خلال المراحل الأربع.
- يوضح الملحق 1 تحليل حوكمة المياه المكون من أربع مراحل من خلال مثال بلد. على الرغم من أن هذا المثال يستند فقط إلى التحليل المكتبي (ولكنه مرتبط بحالة بلد حقيقية)، إلا أنه يوضح نوع القضايا التي يجب أن يفحصها التحليل على أرض الواقع.
- يقترح الملحق 2 عددًا من الأدوات العملية التي يمكن استخدامها خلال كل مرحلة من مراحل التحليل.
- بالنظر إلى خصوصيات سياق كل بلد (محلّي، متوسط، وطني وعابر للحدود) والنهج الموجه نحو المشكلة، ينبغي تكييف الأدوات والأسئلة مع الظروف والمشكلة التي تجري دراستها على أساس كل حالة على حدة.

³ D. Bojić, M. Clark, و K. Urban. 2023. التركيز على الحوكمة من أجل المزيد من السياسات الفعالة والدعم الفني. دعم الحوكمة والسياسات - ورقة الإطار. روما، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة.



أولا - المفاهيم الأساسية

1. الحوكمة والمياه: إطار مفاهيمي للتحليل

تستخدم كلمة «الحوكمة» على نطاق واسع جدًا في مناقشات السياسة (Hufty, 2011). ومع ذلك، يتم استخدامها بطرق مختلفة من قبل مستخدمين مختلفين، اعتمادًا على اهتماماتهم وأهدافهم (Clark, Bojić, Urban, 2023).

على الرغم من اختلاف وجهات النظر، من الممكن التمييز بين وجهتي نظر رئيسيتين للتفكير حول الحوكمة. أحد المنظورين هو معياري، ويهدف إلى تحسين فعالية الحكومة وقدراتها (والتي يمكن أن ترتبط ارتباطًا وثيقًا بأجندة «الحوكمة الرشيدة»). والمنظور الآخر هو أكثر واقعية وتحليليًا، حيث يتجاوز المؤسسات نفسها وينظر إلى السياق الاجتماعي الذي تعمل فيه. يؤكد هذا النهج على حقيقة أن ديناميكيات الاقتصاد الاجتماعي والسياسي الأساسية وعلاقات القوة تؤثر على كل من المؤسسات ونتائج التنمية.

وفقًا للمنظور المعياري أو منظور الحوكمة الرشيدة، ترتبط آفاق التنمية المستدامة بشكل أساسي بإنشاء مجموعة محددة من الترتيبات المؤسسية التي تخلق ظروفًا للنمو الاقتصادي في بلد ما. وعادة ما تتضمن هذه الترتيبات حقوق ملكية محددة جيدًا ومطبقة، قواعد القانون؛ الأسواق المفتوحة والتنافسية؛ الشفافية؛ نظم التمثيل السياسي التنافسية، التي تضمن العدالة والمساءلة؛ مشاركة الجهات المعنية؛ واحتكار الدولة الفعال لاستخدام القوة. بالنسبة إلى أتباع هذا الرأي، لا يمكن أن تحدث التنمية الاقتصادية المستدامة إلا عندما يكون للجهات الفاعلة الخاصة، حرية التنظيم والتعاقد دون تهديد بنزع الملكية أو فقدان الحرية وعندما تكون الملكية خاصة وآمنة من الاستلاء من قبل الجهات الفاعلة الخاصة أو العامة وتكون قواعد اللعبة السياسية شفافة ومستقرة بما يكفي للسماح بالتزامات أو عقود طويلة الأجل بين المنظمات المختلفة. وبطبيعة الحال، يفترض هذا المنطق أن إمكانات التنمية الاقتصادية ووتيرتها هي دالة مباشرة للسرعة التي يمكن بها إنشاء المؤسسات الأساسية للحوكمة الرشيدة. الافتراض الأساسي، الضمني في كثير من الأحيان، هو أن الحوكمة الرشيدة ستمكّن من دورة افتراضية قائمة على الاستدامة الذاتية من التنمية الاقتصادية والسياسية المتعاضدة.

عادةً ما يستخدم المتخصصون في المياه مصطلح «الحوكمة» بهذا المعنى (يشير عدد كبير من المنشورات في الواقع إلى «الحوكمة الرشيدة للمياه») للتوصية أو المساعدة في تصميم ترتيبات مؤسسية وتنظيمية ومالية معينة لاتخاذ قرارات وتنظيم استخدام المياه (Zwarteveen et al., 2017). تتضمن بعض الأمثلة على تطبيقه الجهود المبذولة لتعزيز خصخصة المياه وأسواق المياه وحقوقها والكفاءة والفعالية من حيث التكلفة (Bakker, 2010) والوصفات الأساسية لنقل إدارة المياه إلى جمعيات مستخدمي المياه (WUAs) أو للحوكمة المتكاملة لموارد المياه (IWRM).

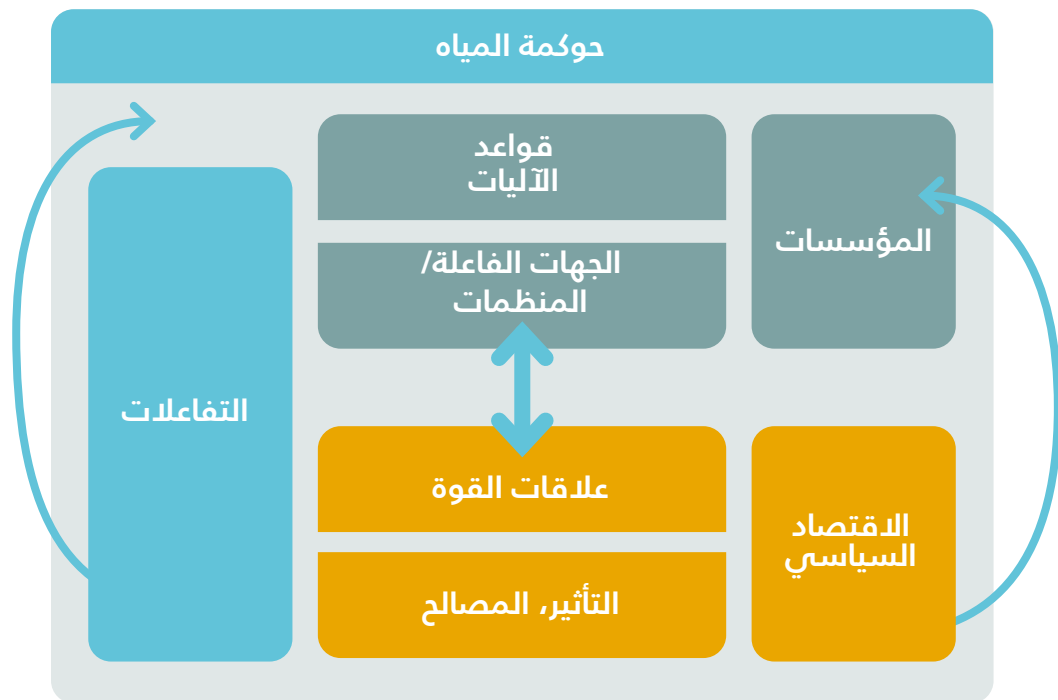
ومع ذلك ، فإن تصدير أو توسيع نماذج الحوكمة من الأماكن التي نجحت فيها إلى الأماكن التي توجد فيها حاجة، قد فشل في كثير من الأحيان أو أدى إلى نتائج سلبية (Meinzen-Dick, 2007). أدى الضغط لاعتماد «أفضل الممارسات» إلى قيام العديد من البلدان بتقليد سياسات وحلول معينة تتماشى مع المعايير التقنية المثالية، ولكنها منفصلة عن الواقع السياسي والتنظيمي المحلي.

لا يفترض المنظور التحليلي والموجه نحو الاقتصاد السياسي نموذجًا محددًا للحكومة، ولكنه ينظر في كيفية عمل الأشياء في الواقع. وهو يرى أن عملية التنمية متجذرة بعمق في العلاقات الاجتماعية والثقافية والسياسية الراسخة على المستويين الوطني والمحلي، مما يسهل أو يعيق - ولكنه يؤثر دائمًا على مؤسسات الدولة. تأسس هذا المنظور في تحديد وتحليل المؤسسات الاجتماعية، أي القواعد والمنظمات الرسمية وغير الرسمية. ثم يلاحظ السياق الاجتماعي والسياسي الذي تعمل فيه، في محاولة لشرح كيفية ظهور هذه المؤسسات. كما يأخذ في الاعتبار القوة والقدرات النسبية لمختلف الجهات الفاعلة (العامة والخاصة) التي تؤثر على كيفية عمل المؤسسات. يمكن ملاحظة التسوية السياسية، على سبيل المثال، في هيكل حيازة الأراضي والمياه، أو في إطار سياسة الدولة (مثل تفضيل امتيازات المياه في الأعمال التجارية الزراعية بدلاً من الري على نطاق صغير).

يتبع عمل منظمة الأغذية والزراعة الحالي في مجال الحوكمة المنظور الموجه نحو الاقتصاد السياسي ويعرف الحوكمة على أنها تشمل: القواعد الرسمية وغير الرسمية والجمعيات والآليات التي تعبر من خلالها الجهات الفاعلة العامة والخاصة عن مصالحها؛ تأطير القضايا وتحديد أولوياتها؛ واتخاذ القرارات وتنفيذها ورصدها وإنفاذها (منظمة الأغذية والزراعة، 2013).

كما يوحى هذا التعريف، تتضمن الحوكمة مجموعة واسعة من الاعتبارات حول كيفية التوسط في القرارات وتأثيرها من خلال الهياكل المؤسسية. إنه يشير إلى أهمية الآليات - المفاوضات والمنازعات والتسويات وكذلك علاقات القوة بين مختلف الجهات الفاعلة. ويدعونا إلى النظر في المصالح الاقتصادية والسياسية التي تكمن وراء الترتيبات المؤسسية والنظر في التفاعلات بين المؤسسات والجهات الفاعلة وعلاقات القوة والتأثير (انظر الشكل 1).

الشكل 1. الإطار المفاهيمي للحكومة



المصدر: من إعداد المؤلفين أنفسهم.

عند تطبيق هذا المنظور في مجال المياه، ينظر هذا الأخير إلى إدارة المياه واستخدامها على أنها متجذرة بعمق في السياقات التاريخية⁴ والجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستويين الوطني والمحلي. تحدد الهياكل السياسية للبلد الأولويات والتوجهات المتعلقة بتخصيص المياه وإدارتها بالإضافة إلى الوصول إلى استخدام البيانات والمعلومات ذات الصلة بشأن موارد المياه واستخدامها. غالبًا ما يرتبط الوصول إلى المياه وحيازتها بالديناميكيات السياسية بين المجموعات المختلفة وقوتها النسبية ومصالحها وتأثيرها، والتي تتطور باستمرار.

الحكومة هي عملية ديناميكية. ويمكن لمستخدمي المياه أو المجموعات المعنية (مثل الصناعات أو المزارعين أو مجتمعات الصيد أو مشغلي المنتجات السياحية أو الجهات الفاعلة البيئية)، المطالبة بإصلاح المياه عندما لا يكونون راضين عن موقف معين. سيكون لهذه المجموعات مواقف ووجهات نظر واحتياجات مختلفة، وقد يعارض البعض إصلاح المياه إذا اعتقدوا أن التغيير سيضر بمصالحهم، بينما قد يضغط آخرون من أجل الإصلاح إذا رأوا أن العكس هو الصحيح. ومن المحتمل وقوع صراعات داخل مجموعة واحدة من المستخدمين، على سبيل المثال، قد يقوم المزارعون في مناطق المصب بالضغط أو اتخاذ إجراءات لوقف الهندسة في المنبع في حال احتمال الحد من وصولهم إلى المياه.

⁴ على سبيل المثال، غالبًا ما يوفر تاريخ الاستثمار في البنية التحتية المتعلقة بالمياه في منطقة معينة رؤى حول سبب كون الأشياء على ما هي عليه.

تتمتع بعض الجهات الفاعلة ومجموعات المصالح بإمكانية الوصول إلى صانعي السياسات والمعلومات ذات الصلة أكثر من غيرها لأنهم أفضل تنظيماً وتواصلًا وقوة وما إلى ذلك، وهذا يسمح لهم بالتأثير على عملية الحوكمة وجني مكاسب اقتصادية منها. تكون الفوائد أو «الريع» اللاحقة طويلة الأمد في معظم الحالات وقد لا تستند إلى أي نشاط إنتاجي أو متعلق بالاستثمار (Huppert, 2013). الضغط من أجل الإعانات الحكومية هو مثال نموذجي على سلوك البحث عن الريع. يمكن للمجموعات المختلفة تشكيل تحالفات مرنة تتحد أو تتفكك مع تغير الحوافز.

يمكن أن يساعدنا الانخراط في تحليل حوكمة المياه المدعوم والمرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمحاسبة المائية، في فهم العوامل الكامنة وراء التحديات الرئيسية في إدارة واستخدام المياه، وتحديد الفرص والمخاطر الرئيسية لمعالجتها.

2. منهجية التحليل

تقترح هذه الوثيقة منهجية تحليلية وتجريبية لتحليل حوكمة المياه على أساس النهج الموجه نحو الاقتصاد السياسي للحكومة. والهدف من هذا هو فهم الواقع ولماذا هو كذلك، بدلاً من تقييم أداء حوكمة المياه في بلد معين مقابل مؤشرات أو معايير محددة مسبقًا. للقيام بذلك، سوف يفحص التحليل العوامل المادية والاجتماعية والمؤسسية المرتبطة بالموارد المائية في البلد / حوض النهر.

يوصي هذا الإطار بالتركيز على مشكلة رئيسية أو تحدي سياسي معين. ومع ذلك، فمن المهم أن تضع في اعتبارك أن المشكلة تكمن غالبًا في عين الناظر. وبالتالي، سيكون التوصل إلى توافق في الآراء بين مختلف الجهات الفاعلة حول وجود مشكلة معينة أمرًا بالغ الأهمية. يعتبر هذا النهج الذي يركز على المشكلة بشكل عام طريقة فعالة للعمل لأنه يركز الموارد حيث تشتد الحاجة إليها. ومن المرجح أيضًا أن تشارك الجهات المعنية، لأنها تساهم بنشاط في تحديد المشكلة وتوصيفها، فضلًا عن تطوير الحلول المحتملة.

يتم التحليل في أربع مراحل مرنة، والتي يمكن تكييفها مع سياقات محددة (انظر الشكل 2). تدرس المرحلة الأولى وجهات النظر المختلفة حول المشكلة (المشكلات) ذات الأولوية. يتضمن ذلك نظرة عامة سريعة على البلد وسياقه القطاعي، ورسم خرائط لأصحاب المصلحة، والتحليل الفني، فضلًا عن وجهات نظر أصحاب المصلحة الرئيسيين. وتتضمن المرحلة الثانية تحليلًا متعمقًا للإطار المؤسسي المتعلق بالمشكلة. وهي تحاول تحديد الدوافع أو المصادر الرئيسية للمشكلة (المشكلات) المحددة وحلولها الممكنة، بالنظر إلى القواعد والهياكل والعمليات الحالية. تركز المرحلة الثالثة على الجهات الفاعلة الرئيسية وتدرس عوامل الاقتصاد السياسي الكامنة وراء محركات المشكلة الرئيسية (أي القضايا الاجتماعية والاقتصادية والعلاقات الجنسانية وعلاقات القوة ومصالح وتأثير الجهات الفاعلة والمنظمات المعنية، وما إلى ذلك)، والتي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند صياغة استراتيجية التغيير وأئتلاف التنفيذ. بناءً على نتائج المرحلتين الثانية والثالثة، تحدد المرحلة الرابعة استراتيجيات التغيير الصالحة تقنيًا والممكنة سياسيًا. تدرك الجهات المعنية في هذه المرحلة، المفاضلات ومخاطر مسارات العمل المختلفة ويسعون إلى بناء توافق في الآراء. والنتائج الرئيسية لهذه المرحلة النهائية هي نظرية متفق عليها للتغيير ومسار عمل موصى به.

ملاحظة منهجية. بينما يتم تقسيمها هنا لغرض الوضوح، إلا أن المراحل الأربع للتحليل هي مترابطة بشكل وثيق. سيشكل تطبيقها الدقيق من خلال المشكلة (المشكلات) التي تتم معالجتها وسياق البلد والجهات الفاعلة والعمليات. يجب تفسير الإرشادات الواردة في هذه الوثيقة بمرونة وتكييفها وفقاً للسياقات القطرية / المحلية المحددة والأولويات الوطنية في مجال المياه.

والأهم من ذلك، أثناء التحليل، هو أنه من المستحسن ضمان حوار مستمر مع الفريق المشارك في محاسبة المياه.

الشكل 2. المراحل الأربع لتحليل الحوكمة



المصدر: Urban, K. و Clark, M., Bojić, D., 2023. التركيز على الحوكمة من أجل المزيد من السياسات الفعالة والدعم الفني. دعم الحوكمة والسياسات - ورقة الإطار. روما، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. <https://doi.org/10.4060/cc0240ar>.

مثل محاسبة المياه، يجب تنفيذ تحليل حوكمة المياه كعملية تكرارية يتم فيها مراجعة خطوات التحليل المختلفة باستمرار وتوليد المزيد من الأسئلة والأجوبة خلال كل مرحلة. إن البدء بتحليل سريع نسبياً، الذي يتم صقله وتعميقه طوال العملية، سيزيد من مشاركة الجهات المعنية وبالتالي الثقة في النتائج.

3. طرق جمع البيانات وتحليلها

يعتمد تحليل حوكمة المياه في الغالب على العلوم الاجتماعية (علم الاجتماع والعلوم السياسية والأنثروبولوجيا والتاريخ والقانون وما إلى ذلك). وهي تعتمد على العلوم «الصعبة» وتتعلق بها (محاسبة المياه والإسناد الجغرافي والتحليل المكاني والرصد وما إلى ذلك). كما هو الحال مع أي بحث، فإن الدقة والموضوعية مهمة (انظر على سبيل المثال منظمة الصحة العالمية، 2017، و Bhattacharjee، 2012).⁵ أحد المبادئ الرئيسية التي تضمن موضوعية وجودة النتائج التحليلية هو توثيق البيانات من خلال الاعتماد على أكبر عدد ممكن من مصادر المعلومات (مثل الملاحظات، المراجعات المكتبية، التحقيقات الميدانية، الاستبيانات، الدراسات الاستقصائية، المقابلات، وما إلى ذلك).

لتغطية أساسيات التحليل، عادةً ما يجمع التحليل بين المراجعة المكتبية والتحقيق الميداني.

توضح المراجعة المكتبية، الخصائص الرئيسية للقضايا المتعلقة بالمياه في الدولة والمؤسسات المشاركة في حوكمة المياه والعمليات ذات الصلة والتفاعلات بين الجهات الفاعلة والقواعد وبعض الفرضيات حول تحديات حوكمة المياه. يمكن تقسيم المواد المراد فحصها إلى ثلاث فئات:

1. مصادر البيانات الأولية مثل الوثائق الرسمية: الدستور والقوانين وخطط واستراتيجيات التنمية الوطنية والسياسات وأدوات السياسة والميزانيات والمبادئ التوجيهية والبيانات الإحصائية (مثل التعداد والمسوحات)؛
2. أدب رمادي: في الغالب تقارير غير منشورة من مصادر مختلفة، بما في ذلك القطاع الخاص والأكاديمية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني؛
3. مواد ثانوية: البحث الأكاديمي، المنشورات من قبل شركاء التنمية، استطلاعات الرأي العام والتقارير الإعلامية، إلى آخره.

يهدف المسح الميداني إلى توفير مزيد من التفاصيل من خلال مراقبة الأشخاص الأكثر مشاركة في العملية قيد الدراسة والتفاعل معهم وفهمهم. وهو تتألف من ثلاث عمليات مختلفة: إعداد المسح وجمع البيانات وتحليل البيانات المذكورة. قد يتحدى هذا المسح المعرفة المكتسبة خلال المراجعة المكتبية، ولكنه سيوفر أيضًا رؤية ممتازة حول كيفية تنفيذ القواعد والعمليات فعليًا وتأثيرها على مستخدمي المياه.

يمكن جمع البيانات من خلال مجموعة متنوعة من الأساليب. ومع ذلك، فبالنظر إلى الوقت والتكلفة، يوصى بشدة استخدام الأسئلة شبه المفتوحة. باستخدام الأسئلة العامة المقترحة في هذا الإطار كنقطة بداية، يجب على الفريق إعداد عدد من الأسئلة الخاصة بالسياق مسبقًا، مع ترك مساحة لأسئلة وأفكار متابعة غير متوقعة. يجب تحديد أساليب جمع الإجابات (مثل التسجيل والملاحظات وما إلى ذلك) وإعدادها مسبقًا. وتعتبر الأسئلة المفتوحة أكثر فائدة للمقابلات أو مناقشات مجموعات التركيز من الأسئلة التي تتطلب إجابة بسيطة بـ «نعم» أو «لا». الأسئلة التي تبدأ بـ «كيف» أو «من فضلك صف» أو «أخبرني عن» غالبًا ما تستخرج إجابة أكثر اكتمالًا وتفصيلًا. من الأفضل تجنب الأسئلة التي تأتي مع إجابة ضمنية، مثل «ألا تعتقد أن الإصلاحات الأخيرة بشأن دعم الري بالتنقيط أو تصاريح المياه ستغير بالفعل الأمور في الميدان لاستخدام المياه؟» أخبرني عن إعانات الري بالتنقيط أو تصاريح المياه الجارية» أو شيء مشابه قد يكون خيارًا أفضل.

⁵ انظر على سبيل المثال Bhattacharjee، 2012 ومنظمة الصحة العالمية، 2017.

ملاحظة منهجية. يمكن أن يكون التحدث إلى الناس مجزئاً ويقدم الكثير من الأفكار. ولكن يجب أن نتذكر أن هذه المحادثات غالباً ما يتم ترشيحها من خلال ذكريات واهتمامات وتصورات المستفتي. أفضل طريقة لتقليل هذا التحيز هي استخدام التثليث للحصول على معلومات حول سؤال محدد من ثلاثة مصادر مختلفة ومستقلة، على سبيل المثال، من خلال الاعتماد على المقابلات غير المنظمة والملاحظة والاستبيانات والبيانات الثانوية. يجب إيلاء اهتمام خاص للأبعاد الاجتماعية والثقافية مثل اللغة والمستوى الاجتماعي والاقتصادي والنوع الجنسي.

المصدر: انظر على سبيل المثال Chambers, R.. 1997. Whose reality counts: putting the first last لندن، منشورات التكنولوجيا المتوسطة، كامبريدج، المملكة المتحدة، مطبعة جامعة كامبريدج.

سيتم الحصول على المعلومات الأخرى ذات الصلة من خلال عقد ورش عمل الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية الرئيسية.

4. النطاق الجغرافي للتحليل

يمكن إجراء تحليل حوكمة المياه على مستويات ومواقع جغرافية مختلفة (على سبيل المثال، محلية، وطنية، إقليمية). في بعض الحالات، يمكن تحديد الموقع من خلال البرامج الجارية التي قد يضيف إليها تحليل حوكمة المياه قيمة (انظر الإطار 2).

يمكن أيضاً تحديد النطاق الجغرافي مباشرة من قبل الجهات الفاعلة الرئيسية. على سبيل المثال، قد تكون هناك حاجة لتقييم حالة حوكمة المياه على المستوى الوطني أو على المستوى دون الوطني (لحدود البيوفيزيائية أو الإدارية). في بعض الحالات، قد يكون من المفيد استخدام كل من الحدود البيوفيزيائية والإدارية (مثل عندما يكون من الضروري تتبع الإنفاق على برامج تنمية تحويل مستجمعات المياه). ومن المهم أيضاً تحديد الحدود المكانية والزمانية لمجالات الاهتمام.

الإطار 2. النطاق الجغرافي للتحليل

يمكن استخدام تحليل حوكمة المياه لمساعدة البلدان في تبني سياسة / استراتيجية وطنية بشأن المياه. يمكن أن يحدث هذا، على سبيل المثال، عندما يفتقر بلد ما إلى سياسة وتنظيم المياه على الرغم من الحاجة الواضحة لهما. في مثل هذه الحالة، يمكن أن يساعد التحليل على المستوى الوطني في تحديد نافذة سياسة معينة للتدخل، بالإضافة إلى التوجه الرئيسي الذي يمكن أن تتخذه السياسة أو القانون. يمكن أيضاً إجراء التحليل على المستوى دون الوطني، على سبيل المثال في منطقة أو حوض أو خزان جوفي معروف باستنفاد المياه الجوفية بشكل خاص، لتحديد قضايا الحوكمة الرئيسية التي قد تفسر سبب وجود المشكلة والإشارة إلى الاستراتيجيات الممكنة لمعالجتها.

ملاحظة منهجية. بغض النظر عن النطاق الجغرافي لتحليل الحوكمة، يجب أن يأخذ في الاعتبار المستويات الأخرى للحوكمة (حوض النهر، المحلي والوطني وربما الدولي أيضاً إذا كان العمل يتعلق بالمياه العابرة للحدود) وتفاعلاتها نظراً لأن ما يحدث على نطاق أو مستوى واحد يمكن أن يؤثر على ما يحدث على مقاييس أو مستويات أخرى.

5. الأهمية الحاسمة للعملية ومهارات فريق التحليل

يجب أن يضم فريق التحليل أفرادًا لديهم معرفة متخصصة بالدولة وفهمًا جيدًا للحكومة وأساليب التحليل المؤسسي. يعد المخبرون الرئيسيون المحليون مستشارين أساسيين طوال العملية، حيث يمكنهم المساعدة في تفسير نتائج التحليل ووجهات نظر الجهات المعنية. هذا مفيد بشكل خاص في البيئات التي يكون فيها سياق الاقتصاد السياسي غير رسمي إلى حد كبير أو حيث يوجد القليل من مصادر البيانات الأولية.

ستعتمد نتيجة التحليل على مهارات وقدرات أعضاء الفريق وجودة العملية والمشاركة الكاملة للجهات الفاعلة المناسبة والأشخاص ذوي الخبرة.

6. عملية التحليل بإيجاز

المرحلة 1. تأطير المشكلة

الورشة الأولى	مشاورات أولية مع المخبين الرئيسيين	مراجعة مكتبية سريعة
- الاتفاق على المشكلة الرئيسية وتوصيفها - تحليل المشكلة الأولى		- محاسبة المياه - السياق الاقتصادي والمادي والبيئي والاجتماعي - الوضع السياسي والإداري والمؤسسي - رسم خرائط الجهات الفاعلة الرئيسية - فرضية المشكلة الرئيسية والعوامل المساهمة فيها

المرحلة 2 و3. تحليلات الاقتصاد المؤسسي والسياسي

الملاحظات والمقابلات مناقشات مجموعات التركيز	دراسة مكتبية متعمقة
	- القواعد الرسمية وغير الرسمية ذات الصلة في المياه والقطاعات ذات الصلة (مثل الأراضي والزراعة والبيئة والطاقة) وعمليات التنظيم والتخطيط والتخصيص والتشغيل والصيانة والميزانية والتنسيق عبر القطاعات - الممثلون والمنظمات وعلاقاتها - الأفكار والمصالح وعلاقات القوة والصراعات والتوترات والتأثير

المرحلة 4: تحديد أولويات العمل وبناء التحالفات من أجل التغيير

الورشة الثانية	كتابة التقارير وصياغة الإجراءات ذات الأولوية
	- نظرية التغيير الواقعية - السيناريوهات الممكنة - التدخلات ذات الأولوية ونقاط الدخول



ثانياً - المراحل الأربع لتحليل حوكمة المياه

قبل أن تبدأ، ضع في اعتبارك المبادئ الأساسية التالية:

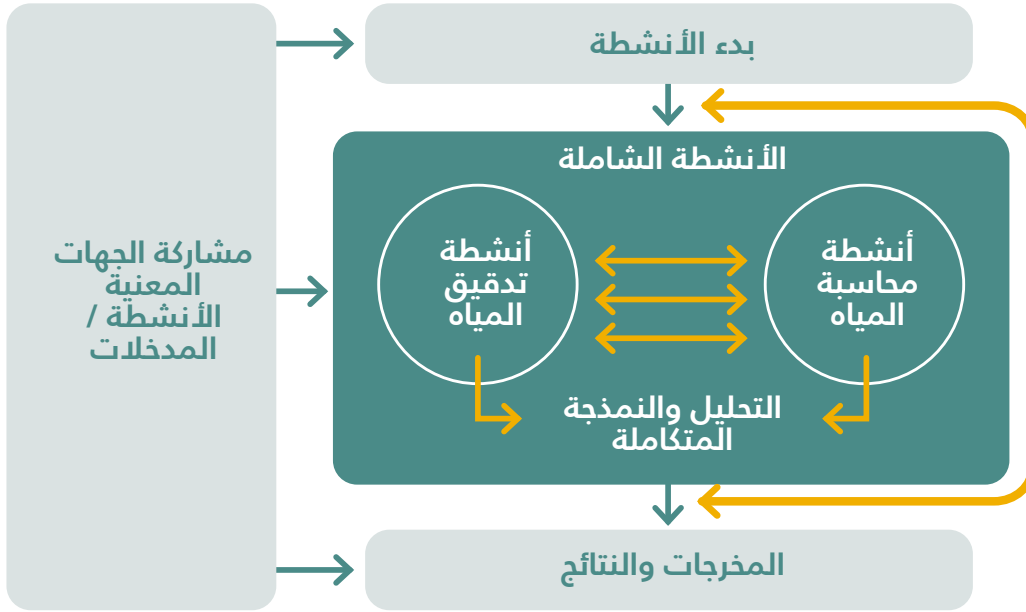
1. ضمان الروابط التكرارية مع محاسبة المياه

على الرغم من إمكانية إجراء تقييمات محاسبة وحوكمة المياه، وغالبًا ما يتم ذلك، بشكل مستقل عن بعضها البعض، إلا أنه ينبغي تصميمها وتنفيذها بطريقة مثالية كعمليات متداخلة ومتكاملة لبعضها البعض (انظر الشكل 3). سيسهل ذلك تحديد أسباب المشكلات المتعلقة بالمياه ويوفر فرصًا لتطوير الحلول التي تقبلها الجهات الفاعلة على أنها مشروعة ولديها فرصة أكبر للحصول على الدعم والحث على التغيير.

ومن ثم فمن الأهمية بمكان أن تشترك العمليتان مع نفس المجموعة الأساسية من الجهات الفاعلة الرئيسية مع السماح أيضًا بمشاركة أوسع للجهات المعنية بشأن أسئلة محددة. ستعالج كلتا العمليتين نفس التحديات وإن كانت من وجهات نظر مختلفة، وبالتالي فمن الأهمية بمكان أن تتبادل فرق التقييم المعلومات على أساس مستمر والعمل معًا في عدد من المهام الرئيسية (مثل تحليل الجهات المعنية، تحليل توزيع الطاقة، بناء السيناريو، نظرية تغيير) وكذلك على التقارير النهائية والتوصيات.

من المهم أيضًا أن يكون هناك احترام متبادل بين فرق تقييم الحوكمة ومحاسبة المياه ورغبة مشتركة في تبني نهج متعدد التخصصات. قد يكون التيسير مطلوبًا لمساعدة الفرق على التعلم وفهم واحترام أساليب بعضهم البعض ووجهات نظرهم والمبادئ الأساسية والمفاهيم والمصطلحات.

الشكل 3. محاسبة وتحليل حوكمة المياه



المصدر: Batchelor, C., Hoogeveen, J., Faurès, J.M. & Peiser, L. 2016. *Water accounting and auditing – a sourcebook*.
FAO Water Reports 43. Rome, FAO. <http://www.fao.org/3/i5923e/i5923e.pdf>

2. لا تركز على قطاع المياه وحده

تتضمن التفاعلات بين المياه والمجتمع والاقتصاد والبيئة بشكل عام عددًا كبيرًا من الجهات الفاعلة والقضايا والآراء. وتكون المخاطر كبيرة بشكل عام. غالبًا ما تكمن حلول المشكلات المتعلقة بحوكمة المياه وتوافرها وإنتاجيتها وإمكانية الوصول إليها خارج نطاق المياه (على سبيل المثال، في الزراعة والصناعة والطاقة والبيئة). لذلك، فإن دراسة هذه القطاعات المترابطة ستكون حاسمة لفهم ومعالجة تحديات المياه الرئيسية.

3. ابحث عن طرق وأدوات للتعامل مع التعقيد والحساسية السياسية

يتطلب تحليل حوكمة المياه فهماً جيداً للفجوات / الانقسامات التاريخية والاجتماعية والأيدولوجية في بلد ما. بالإضافة إلى ذلك، من المهم فهم كيفية تأثير هذه العوامل على المياه والموارد الأخرى. يمكن أن يكشف التحليل المتعمق في النهاية عن القضايا الأساسية والصراعات الكامنة. يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن بعض الجهات المعنية قد يختارون حجب أو تشويه المعلومات في محاولة لفرص السيطرة أو الشعور بالقوة، مما قد يحبط النتائج التحليلية.

هناك مستوى معين من التعقيد والحساسية السياسية يترافق مع تحليل الحوكمة. تتمثل إحدى طرق حل هذه المشكلة في دعوة مصادر خارجية موثوقة للمشاركة في المناقشات وتقديم وجهات نظرهم ومدخلاتهم الموضوعية. سيساعد استخدام التثليث في تكوين صورة شاملة للقضايا المطروحة. لضمان الاستخدام الأمثل لهذه الطريقة، يجب على المحاورين محاولة إنشاء جو من الانفتاح وحسن النية في مجموعات التركيز والمقابلات، مما يضمن شعور الناس بالأمان في التعبير عن آرائهم.

4. ضمان مشاركة الجهات المعنية من البداية

في معظم الحالات، تكون الجهات المعنية المحلية هي المستخدمة المستهدفة أو المستفيدة من التحليل. يعد إشراكها بشكل نشط منذ البداية أمرًا بالغ الأهمية لضمان نتائج دقيقة وواقعية للتحليل، وأن تشعر الجهات المستخدمة بملكية النتائج وتقديرها. يعد تحديد من يجب إشراكه مسألة حساسة: إن مشاركة الجهات الفاعلة المؤثرة (مثل الشركات الكبرى والمزارعين الأقوياء) والحكومة أمر مهم، ولكن يمكن أن يؤثر على ديناميكية التحليل وتشويه نتائجه. تعتبر الجهات الفاعلة خارج قطاع المياه بالغة الأهمية (مثل مصائد الأسماك والأراضي والطاقة)، وكذلك الفئات المختلفة من المستخدمين في القطاع الزراعي (مثل صغار المزارعين وكبارهم والرجال والنساء والشعوب الأصلية ان وجدت).

تخدم المشاركة أغراضًا مختلفة (على سبيل المثال، لجمع آراء مختلف الجهات الفاعلة بشكل منفصل أو مشترك؛ لفهم اهتمامات الجهات المعنية، من خلال استخدام منظور النوع الاجتماعي؛ لجمع وتحليل البيانات؛ لتعزيز الشعور بالملكية والمسؤولية). على الرغم من أنه من المرغوب فيه إشراك أكبر عدد ممكن من المجموعات، إلا أن هذا قد يؤدي إلى ظهور عدد من التحديات، والتي يجب موازنتها في مقابل كفاءة العملية وفعاليتها.

قد يكون من المفيد إنشاء مجموعة استشارية صغيرة غير رسمية متعددة للجهات المعنية (MAG) والتي تتألف جهات فاعلة محلية ووطنية تشارك في التحليل ويقدمون التعليقات الراجعة. سوف يتبع المجموعة الاستشارية MAG عمليات محاسبة وتدقيق المياه وتلعب دورًا في تسهيل التواصل والتعاون. يمكن أن يُطلب من هذه المجموعة توفير البيانات والمعلومات ومراجعتها والتحقق منها والمساعدة في تقصي الحقائق وتسهيل وصول الفريق إلى المعلومات والشبكات.

5. حقق التوازن بين مستوى التفاصيل وفائدة المعلومات

من الضروري تحديد مستوى العمق أو التفاصيل في جمع البيانات والمعلومات. يجب أن يُنتج التحليل المعلومات اللازمة للقرارات الرئيسية. يمكن أن تساعد المجموعة الاستشارية في تحديد نطاق المعلومات التي قد تكون مفيدة في هذا السياق، مع تجنب جمع التفاصيل غير الضرورية. الخطر الذي يجب تجنبه، هو إنتاج تحليل مليء بالأوصاف بدون أولويات واضحة وبدون إحساس واضح عن كيفية عمل العناصر المختلفة معًا.

6. قم بتكييف الأسئلة المقترحة في الإطار المنهجي مع الموقف المحدد

قد لا تنطبق جميع الأسئلة المقترحة في هذه الوثيقة على كل الظروف. يجب تكييف الأسئلة مع سياقات البلدان المختلفة. يحتاج المستجيبون إلى التعرف على أنفسهم ووضعهم في الأسئلة المطروحة، وهذا هو سبب أهمية تكييفهم مع السياقات الفردية. علاوة على ذلك، فإن الهدف من المقابلة هو الحصول على فهم قوي لوجهة نظر المستفتي. وبالتالي، يجب تجنب ملاحظات وأفكار أعضاء الفريق بأي ثمن.

7. كن إيجابيا ومتطلعا

بينما يهدف التحليل إلى تحديد أسباب وأبعاد الحوكمة للمشكلة المتصورة، فإن هدفه النهائي هو إيجاد حلول ملموسة. يجب أن توفر النتائج في إطار المرحلتين 2 و 3 معلومات كافية للسماح للفريق بتطوير نظرية التغيير (Rogers, 2014; Valters, 2014) بافتراضات واقعية ومستنيرة. بالطبع، هناك حاجة إلى شك صحي، وكذلك الاستعداد لتحدي الافتراضات التي تفتقر إلى الأدلة.

المرحلة 1. تأطير المشكلة

ملاحظة منهجية. تعتمد المرحلة الأولى بشكل كبير على التفاعلات مع الجهات المعنية الرئيسية: المقابلات مع الخبراء والجهات المعنية الرئيسية ومناقشات مجموعة التركيز والملاحظات والمعلومات التي تم جمعها خلال ورشة العمل الأولى.

المعلومات الثانوية التي تم جمعها من خلال مراجعات الأدبيات للتعدادات والمسوحات الحالية والتحليلات والتقييمات والنتائج السريعة لمحاكاة المياه، مثل البيانات والمعلومات حول موارد المياه والبنية التحتية والطلب والوصول (RIDA)، ستكون مفيدة أيضًا في إبلاغ الافتراضات الأولية حول القضايا الرئيسية. يقدم الملحق 2 قائمة بالأدوات التي يمكن استخدامها خلال المرحلة 1.

يعد تحديد المشكلة (المشكلات) الرئيسية وتأطيرها أمرًا أساسيًا. مشاكل المياه معقدة، ولها أسباب محتملة متعددة وبالتالي حلول محتملة متعددة، والتي يمكن أن تختلف وفقًا للسياق المحلي (Rittel and Webber, 1973; Moors, 2017). يتم تحديد العلاقة المتعلقة بالناس والمياه من خلال التبعيات المتبادلة بين مجموعات مختلفة من الناس، وبين الناس والتكنولوجيا والموارد الطبيعية والمجتمع. من المرجح أن تكون ترتيبات الوصول إلى المياه وإدارتها متغيرة وديناميكية ومرتبطة بشكل وثيق بجوانب مثل الوصول إلى الأرض وممارسة السلطة السياسية. لا يمكن لمجموعة أو منظور واحد معالجة جميع الخصائص المختلفة لنظام المياه في وقت واحد. ولهذا فإن حل مشاكل المياه يتطلب الانتباه إلى المعتقدات والمواقف والمشاكل ذات الصلة.

يمكن أن يؤدي تأطير المشكلة إلى فرز تصوراتنا وتركيز جهود الفريق على القضايا ذات الأولوية. بدلاً من التركيز على التحديات العامة (مثل ندرة المياه). يجب أن يهدف تحليل الحوكمة إلى تحديد مشكلة محددة للمياه، والتي يمكن حلها بشكل فعال في ظل الظروف الحالية. يجب أن يوفر تمرين المحاسبة المائية معلومات كافية لتوليد فرضية أولى حول المشكلات ذات الأولوية.

الهدف من المرحلة الأولى هو الاتفاق، بالتعاون مع الجهات المعنية الرئيسية، على ماهية المشكلة الرئيسية والتوصل إلى فهم مشترك لطبيعتها. قد يكشف التمرين عن عدد من المشاكل، وقد يكون مصدر بعضها خارج قطاع المياه.

في ضوء ما ورد أعلاه، يمكن النظر إلى الممارسة الكاملة لتحليل الحوكمة على أنها عملية جدلية تظهر خلالها صورة كاملة للمشكلة وحلها (حلولها) المحتملة بشكل تدريجي بين المشاركين.

عند إجراء التحليل، يجب على الفريق أن يضع في اعتباره أن التوصل إلى اتفاق بشأن المشكلة الرئيسية هو عملية سياسية (مثل، قد يمثل الوضع الراهن في تخصيص أو حيازة المياه مشكلة لصغار المزارعين ولكن يمكن أن يخدم مصالح كبار المزارعين)، وبالتالي فإن كيفية تأطيرها أمر بالغ الأهمية.

يجب أن يبدأ الفريق بالنظر في سياق الدولة (1.1)، ثم تعيين الجهات الفاعلة ذات الصلة بالموارد المائية (2.1) وتحديد المشكلة وتأطيرها (3.1) وتحديد العوامل الرئيسية المساهمة (4.1).

1.1 فهم سياق البلد

يشمل السياق الوطني البيئة والعناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والديموغرافية التي تؤثر على إدارة المياه واستخدامها في بلد أو إقليم معين. يساعد التحليل السياقي الفريق على فهم الديناميكيات والجهات الفاعلة في إدارة المياه في سياق معين. يمكن الحصول على معلومات سياقية مهمة من تمرين محاسبة المياه ويجب مناقشتها مع فريق محاسبة المياه.

ملاحظة منهجية. الهدف من هذا التمرين هو الحصول على صورة شاملة لمجال المياه لتسهيل عملية تأطير مشكلة المياه ومحرقاتها الرئيسية. من المهم عدم قضاء الكثير من الوقت في دراسة وصفية شاملة لسياق البلد.

توفر الأسئلة الواردة في الجدول 1 إرشادات لفهم سياق البلد..

الجدول 1. أسئلة إرشادية حول سياق البلد

أبعاد السياق	أسئلة وقضايا
النظام السياسي والهيكل الإداري	- هل الدولة دولة اتحادية؟ هل هي مركزية أم لا مركزية؟ ما هو توزيع المسؤوليات فيما يتعلق بالموارد المائية؟ - هل هناك سلطة سياسية شرعية وقدرة إدارية أساسية؟ - هل المؤسسات القائمة على قواعد أو غير الرسمية، تعمل بشكل أساسي على أساس العلاقات الشخصية؟ - هل هناك تغييرات رئيسية في السياسات الجارية أو المخطط لها، بما في ذلك المبادرات الإقليمية أو العالمية، والتي يمكن أن تؤثر على توزيع السلطة والموارد (مثل الخصخصة أو اللامركزية أو التحرير أو الإصلاحات المخطط لها أو الاستثمارات)؟
القطاعات الاقتصادية وسبل العيش ذات الأولوية	- ما هي القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية في بلد ما؟ ما هي الإحصاءات الاقتصادية الرئيسية عن الفقر والأمن الغذائي؟ - ما هي قطاعات الاقتصاد الرئيسية، إن وجدت، التي تعمل بشكل غير رسمي؟ - ما هي الخصائص الرئيسية للخدمات والبنية التحتية؟
الموارد الطبيعية والبنية التحتية، والهبات والطلبات والوصول إلى المعلومات (تحليل RIDA) من محاسبة المياه	- ما هي الموارد الطبيعية للدولة؟ ما هو توافر مخزون المياه وتدفقها في الزمان والمكان؟ - ما هو التوازن بين العرض والطلب والوصول إلى المياه؟ ما هي الأسباب الكامنة وراء الاختلالات في العرض والطلب؟ - ما هي الاتجاهات الرئيسية في استخدام المياه عبر الزمان والمكان؟ - ما هي مستويات الكفاءة والإنتاجية لاستخدامات ومستخدمي المياه المختلفة؟ - ما هي جودة خدمات المياه؟ - ما مدى وظيفية وفعالية أنظمة المراقبة والتقييم؟

أبعاد السياق	أسئلة وقضايا
الهيكل الاجتماعي والثقافة	• انظر إلى التركيبة السكانية والتماسك الاجتماعي ورأس المال الاجتماعي والعرق. • كيف يمكن أن تبدو النزاعات المحتملة والاختلافات الإقليمية من حيث المياه والتنمية؟ • ما هو السياق الثقافي، الفئات المهمشة، قضية (قضايا) النوع الاجتماعي؟
التاريخ والبنية المؤسسية الأساسية	• ما هو تاريخ البلاد، مع التركيز على التنمية الزراعية وإدارة المياه واستخدامها؟ • ما هو إطار التنمية الوطنية وسياسة المياه • والإطار القانوني وحيازة المياه وديناميكيات حيازة الأراضي؟ • تحديد المؤسسات غير الرسمية.

2.1 تعيين الجهات الفاعلة الرئيسية

يمكّن هذا التمرين فريق الحوكمة من تحديد مختلف أصحاب المصلحة والجهات الفاعلة والمشاركة في حوكمة المياه وتحديد من يجب دعوته إلى ورشة العمل الأولى. يجب أن يتم ذلك جنباً إلى جنب مع فريق محاسبة المياه وبالتشاور مع عدد قليل من الأشخاص الرئيسيين الذين لديهم دراية بحوكمة المياه في الدولة.

يجب أن يكشف تحليل السياق القطري عن بعض الجهات الفاعلة الرئيسية. يجب على الفريق تقييم مشاركتهم ذات الصلة واهتمامهم بإدارة المياه والوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمياه (بما في ذلك استخدامات المياه).

سيكون للجهات الفاعلة مجموعة متنوعة من الأدوار والوظائف (انظر الجدول 2)، والتي قد تشمل الأفراد أو المنظمات، مثل الوزارات والوكالات الحكومية الأخرى؛ جمعيات مستخدمي المياه؛ منظمات المنتجين؛ شركات التصدير الزراعية؛ المزارع الصغيرة والكبيرة؛ المشاريع الصغيرة والمتوسطة (الشركات الصغيرة والمتوسطة)؛ المجموعات النسائية والأحزاب السياسية. قد يكونون مسؤولين من المستوى المتوسط ومنظمين ومديرين ومستخدمين وممولين وأبطال التغيير وخصوم التغيير والمؤثرين وما إلى ذلك (للحصول على مثال لخريطة الجهات الفاعلة، انظر الشكل 4). ليست أي من هذه الفئات متجانسة. داخل الحكومات، هناك جهات فاعلة بمستويات مختلفة من المعرفة والمهارات والقدرات. وينطبق الشيء نفسه على القطاع الخاص والمزارعين والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني.

من المهم النظر في جميع استخدامات المياه، بما في ذلك الاستخدامات الاستهلاكية وغير الاستهلاكية.

الجدول 2. فئات الجهات الفاعلة

الأسئلة التوجيهية	ما هي مجالات الاهتمام التي تديرها الجهات الفاعلة الرئيسية؟
• الأطر القانونية والسياساتية (مجال المياه) • الأطر القانونية والسياساتية (القطاعات الأخرى ذات الصلة) • التشغيل والصيانة • التنسيق • التطبيق • المعلومات • المناصرة والمصلحة والتأثير • التمويل • استخدامات المياه	

الشكل 4. ممثل على رسم خرائط الجهات الفاعلة الأولية



المصدر: من إعداد المؤلفين أنفسهم.

سيساعد التخطيط الأولي للجهات الفاعلة الفريق على:

- بدء التحدث إلى الأشخاص المناسبين؛
- معرفة ما يثير اهتمام الجهات الفاعلة؛
- اكتشاف أين يمكن العثور على المعلومات الأساسية.

ملاحظة منهجية. تماشياً مع الطبيعة التكرارية لتحليل حوكمة المياه، سيتم تحديث خرائط الجهات الفاعلة بشكل تدريجي وإثرائها وإعلامها مع تقدم تحليل وفهم الوضع. يجب وضع الخرائط بالاشتراك مع فريق محاسبة المياه.

3.1 تحديد المشكلة الأساسية

غالبًا ما يتلخص تحديد المشكلة في تحديد المشكلة التي كافحت الدولة لبعض الوقت من أجل معالجتها ولم تتمكن المبادرات السياسية والبرنامجية من حلها.

في معظم الحالات، تكون التحديات المتعلقة بالمياه نتيجة لكون القطاعات الأخرى مربحة للغاية. على سبيل المثال، تعتبر أنظمة الزراعة الجديدة مربحة، ونتيجة لذلك، يزيد المزارعون من الإنتاج واستخدام المياه الاستهلاكية. يمكن أن يؤدي ذلك إلى الإفراط في سحب المياه وتقليل توافر المياه للجميع (انظر الإطار 3).

الإطار 3. تأطير الاستهلاك المفرط للمياه في أتلانتا، جورجيا، الولايات المتحدة الأمريكية

في عام 2017، واجهت أتلانتا جفافًا شديدًا استمر من أيلول/سبتمبر إلى كانون الأول/ديسمبر. لم يكن هذا استثنائيًا: فالجفاف بنفس الشدة يحدث مرة كل عشر سنوات في المنطقة. ومع ذلك، فقد نما عدد سكان المدينة بنسبة 25 في المائة خلال العقد الماضي وكانت هناك زيادة كبيرة في الزراعة كثيفة الاستخدام للمياه وتزايد الطلب على المياه من القطاعات الأخرى. وبالاقتراح مع تغير المناخ، أدى ذلك إلى زيادة ندرة المياه.

عند محاولة تأطير المشكلة، كان من المفيد التفكير فيما يمكن وما لا يمكن التحكم فيه. الجفاف هو تعبير عن الظروف الطبيعية. في حين أنه من الصعب التنبؤ بموعد بدءه أو نهايته، فمن الممكن، استنادًا إلى سنوات من سجلات الأرصاد الجوية، معرفة عدد المرات التي يمكن فيها توقع حدوث حالات جفاف بدرجة معينة من الشدة. من ناحية أخرى، تحدث ندرة المياه عندما يستخدم الناس مياهاً أكثر مما هو متاح فيزيائيًا. هذا التمييز مهم: غالبًا ما يسبب الجفاف نقصًا في المياه، في حين أن الاضطرابات الاجتماعية والاقتصادية التي تنجم عن الجفاف هي نتيجة لكيفية إدارة المياه، وليس الجفاف نفسه. وذلك لأن الجفاف يمكن توقعه والاستعداد له.

المصدر: Brelsford, C. 2018. Water management is a wicked problem, but not an unsolvable one. How can we begin to think about the tangled web of water supply and demand? [online]. Santa Fe, USA, Arizona State University.

قد يكون للجهات المعنية المختلفة وجهات نظر متباينة حول خطورة مشاكل المياه. في حين أن الافتقار إلى إنفاذ التشريعات ذات الصلة (مثل تصاريح المياه وحدود استخراج المياه للري) قد يُنظر إليه على أنه مشكلة خطيرة لمركز حضري يعاني من نقص منتظم في المياه، فإن المزارعين الذين يقومون بالري قد يرون في ذلك حلًا لمشاكلهم المعيشية. يمكن أن يؤثر نقص المياه على فئات مختلفة من المزارعين بطرق مختلفة: يمكن للمزارعين الأثرياء على نطاق واسع استخراج المياه التي يحتاجون إليها حتى في ظل ظروف ندرة المياه، مما يترك صغار المزارعين دون الحصول على المياه. من وجهة نظر وكالة مياه مختصة، قد لا يكون استثمار الموارد المالية والبشرية الكبيرة في قياس المياه والتفتيش والإنفاذ أمرًا جذابًا نظرًا للتكلفة العالية وخطر تعريض العلاقات بين مستخدمي المياه والدوائر الانتخابية الريفية للخطر. إن توحيد وجهات النظر المختلفة هذه هي عملية حساسة ولكنها حاسمة.

إن خلق فهم مشترك للمشكلة الرئيسية والالتزام المشترك بالحل لا يعني بالضرورة أنه سيكون هناك اتفاق كامل حول طبيعة المشكلة. ومع ذلك، يجب على الجهات الفاعلة أن تفهم جيدًا بما يكفي مواقف بعضها البعض لتكون قادرة على النظر في التفسيرات المختلفة للمشكلة، وحلها معًا من خلال وسائل التفاوض.

بناءً على النظرة العامة السياقية والمشاورات الأولية مع المخبرين، يجب على فريق التحليل وضع قائمة بالمشكلات الرئيسية المحتملة. ينبغي بعد ذلك، مناقشة هذه القائمة وتحديد أولوياتها خلال ورشة العمل الأولى. يقترح الجدول 3 بعض الأسئلة التي يمكن أن توجه المناقشة وتسهل تحديد المشاكل.

الجدول 3. الأسئلة المقترحة لتوجيه المناقشات حول تحديد المشكلة

الأسئلة التوجيهية
• ما هي المشكلة الأساسية التي يجب معالجتها؟ • إذا كان هناك عدد من المشاكل أو القضايا ذات الصلة، فهل يمكن تحديدها وتمييزها بوضوح؟ • أين هي المشكلة الأكثر حدوثاً؟ • لماذا تعتبر هذه مشكلة؟ ما هو أكبر تأثير لها؟ ما هي نتائج التنمية على المحك؟ • هل هذه مشكلة حقيقية أم من أعراض مشكلة؟ • لمن هذه المشكلة؟ من المستفيد من الوضع الحالي ولماذا؟ من هم المعنيون؟ • إذا كانت هذه مشكلة دائمة، فما هو الخطأ في الحل (الحلول) السابقة؟

في بعض الحالات، قد تظهر العديد من المشاكل، مما يستدعي عملية تحديد الأولويات. قد يكون تحديد أولويات المشكلات أمراً صعباً عندما يتنافس العديد من الجهات الفاعلة، ولكل منها أولوية مختلفة على نفس الموارد. يمكن أن تشمل المعايير المحتملة لتحديد الأولويات ما يلي:

- ضرورة حل المشكلة؛
 - حجم التأثيرات البيئية والاقتصادية والاجتماعية؛
 - عدد الأشخاص المتأثرين بالمشكلة؛
 - الإنصاف؛
 - وجود إرادة سياسية لمعالجة المشكلة؛
 - الأولويات الإقليمية / المجتمعية (البيئة، نوعية الحياة، التنمية الاقتصادية)؛
 - تكلفة معالجة المشكلة؛
 - التوقيت والعائد على الاستثمار.
- في النهاية، سيكون الخيار الأفضل، في أغلب الأحيان، هو تحديد أولويات المشكلة التي يمكن حلها بالفعل في ظل الظروف الحالية.
- بمجرد الاتفاق على المشكلة الرئيسية، يجب تأطيرها من حيث علاقتها بالعديد من الجهات الفاعلة والقطاعات (انظر الإطار 4).
- سيساعد هذا في تحديد ما إذا كان للمشكلة بعد للحكومة أم لا.

الإطار 4. تأطير مشاكل المياه من منظور الحوكمة

يكمن التحدي الرئيسي في حل المشاكل المعقدة في تأطيرها بشكل مناسب. إذا كانت المشكلة الأساسية هي نقص المياه، فإن التأكيد على البعد البيوفيزيائي قد يعني حلاً مفضلاً: إيجاد إمدادات مياه إضافية من خلال، نقل المياه أو معالجتها، على سبيل المثال. ومع ذلك، فمن المحتمل ألا يعالج هذا جذر المشكلة، مثل التوزيع غير العادل للمياه المحدودة لاستخدامات مختلفة. لذلك فمن الضروري تأطير المشكلة من حيث أبعادها المجتمعية والحوكمة أيضًا. يمكن تأطير نفس المشكلة الرئيسية على أنها الاستغلال المفرط للمياه أو عدم المساواة في الوصول إلى المياه أو التوزيع غير المتكافئ للمياه. صياغة المشكلة على نطاق أوسع سيقتراح المزيد من الأسباب والحلول الممكنة.

وبالمثل، إذا كانت المشكلة هي عدم وجود تنسيق قطاعي بين المياه والزراعة والطاقة، فإن الحل الواضح هو إنشاء آلية لتحسين التنسيق. لكن هذا يخطر بإغفال القضايا الأساسية التي تساهم في المشكلة، مثل المقايضات والصراعات بين الأهداف القطاعية المختلفة (مثل المياه والزراعة والطاقة).

ملاحظة منهجية. تتطلب مشاكل التأطير الجهد والاهتمام والقدرة على النظر إلى قضايا المياه من مجموعة وجهات النظر المختلفة لمختلف الجهات المعنية الفاعلة. هناك العديد من الأدوات العملية التي يمكن أن تساعد الجهات المعنية على فهم الأبعاد المختلفة لمشكلة معينة (انظر الملحق 2).

4.1 ما هي الدوافع الرئيسية للمشكلة؟

تقريبًا في جميع الحالات، ستكون هناك معتقدات وحكمة مقبولة وربما خطاب مقبول يشير إلى دوافع معينة لمشكلة مياه معينة، والتي قد تكون أو لا تكون مدعومة بالأدلة.

ستسمح المخرجات الأولية من المحاسبة السريعة للمياه ونظرة عامة على السياق القطري لفريق الحوكمة بتحديد الدوافع المحتملة لمشكلة المياه المحددة. ستعمل ورشة العمل الأولى على التوصل إلى إجماع حول الدوافع الأكثر صلة.

قد تطرح المناقشات خلال ورشة العمل أفكارًا إضافية حول الأسباب المحتملة للمشكلة، وعلى وجه الخصوص، أبعادها الإدارية؛ سيتم تحليلها بعمق في المرحلتين 2 و 3. يجب على المشاركين محاولة فصل الأعراض عن الأسباب وتشجيعهم على التفكير في الجوانب المختلفة للمشكلة.

ومع ذلك يجب الحذر. بالنظر إلى طبيعتها، نادرًا ما تسمح مشاكل المياه بإجراء تحليل سببي: لا يوجد عامل واحد كافٍ لخلق تأثير لاحق. وغالبًا ما تتفاعل العوامل المختلفة بطرق غير متوقعة. يجب أن يمتد التركيز على مشكلة مياه معينة، الفريق من تحديد الأنماط والتعرف على الارتباطات بين عوامل معينة وجذر المشكلة. ويجب على فريق الحوكمة كذلك تحديد الأصول التاريخية للمشكلة والدوافع المحتملة وأسباب عدم حدوث التغيير بعد. تمشيًا مع الطبيعة التكرارية للتحليل، سيتم إثراء تحليل المشكلة بشكل تدريجي وإعلامه بشكل أفضل مع تقدم فهم الموقف.

يقترح الجدول 4 بعض الأسئلة الإرشادية التي يمكن أن تساعد فريق الحوكمة على التفكير في المسارات السببية المحتملة لمشكلة معينة.

الجدول 4. الأسئلة المقترحة لتوجيه تحليل المشكلة

الأسئلة التوجيهية
• كيف تم الوصول إلى هذا الموقف؟ • لماذا تستمر المشكلة؟ لماذا لا يحدث التغيير؟ • ما هي الأسباب الرئيسية للمشكلة (مثل السياسات والأطر القانونية وأنماط التخصيص والتخطيط والقدرات والأعراف الاجتماعية وما إلى ذلك)؟ • إذا كان هناك العديد من الأسباب المحتملة، فما السبب الأكثر أهمية والذي يجب تحديده حسب الأولوية؟ • ما هي الدوافع أو العوامل الرئيسية التي ساهمت في حدوث المشكلة؟

بمجرد أن تتفق الجهات المعنية على المشكلة الرئيسية (على سبيل المثال، تم تحديد الصراع بين الاستخدامات المتنافسة للمياه أو عدم المساواة في الوصول إلى المياه) واتمام تحديد محركاتها الرئيسية والعوامل المساهمة، ستساعد المرحلة الثانية الفريق في الحصول على رؤية أكثر دقة عن البيئة المؤسسية التي تكمن فيها المشكلة. يمكن إجراء هذا التحليل جنباً إلى جنب مع المحاسبة المائية المتقدمة التي تتبع الدورة الأولى للمحاسبة السريعة للمياه لتأطير المشكلة.

ملاحظة منهجية. بناءً على نتائج المرحلة الأولى، سيقوم الفريق بفحص الدراسات الحالية والتحليلات المؤسسية وغيرها من المعلومات التي تنتجها مصادر موثوقة. سيتم إجراء المقابلات ومناقشات مجموعات التركيز مع الفاعلين الرئيسيين الحكوميين وغير الحكوميين على مستويات مختلفة. سيشمل هؤلاء، المشاركين في ورشة العمل الأولى بالإضافة إلى آخرين تم تحديدهم أثناء ورشة العمل أو من خلال المناقشات مع المخبزين الرئيسيين.

المرحلة 2. التحليل المؤسسي

الهدف من المرحلة الثانية هو اختبار الفرضيات التي تم وضعها أثناء ورشة العمل وتأكيد صياغة المشكلة وتحسينها وصقل تحليلها وإكمالها وتحديد الاختناقات المؤسسية الرئيسية التي تفسر سبب استمرارها.

تحدد المؤسسات ما يمكن للأفراد والمنظمات القيام به وما لا يمكنهم فعله في موقف معين. على سبيل المثال، حيازة المياه هي مؤسسة تتكون من: (i) القواعد التي تنص على من يحق له الحصول على المياه واستخدامها، في أي وقت وفي ظل أي شروط؛ و (ii) المنظمات المسؤولة عن ضمان تطبيق هذه القواعد (انظر الإطار 6).

للمؤسسات ثلاث وظائف مترابطة:

- كمحرك / مسبب للمشكلة ؛
- كعلاج أو محفز للحلول. و؛
- كأساس لأوجه التآزر أو المقايضات بين الأهداف البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

تتغير المؤسسات بمرور الوقت من خلال عمليات مختلفة على المستويين دون الوطني والوطني.

يجب أن يبدأ فريق تحليل الحوكمة أنشطة المرحلة الثانية من خلال تحديد المؤسسات الرئيسية التي تشكل القرارات المتعلقة بمشكلة المياه المحددة (2.1) ثم تقييم التفاعلات والعمليات المؤسسية (2.2). سيكون مدى تنفيذ القواعد الحالية (أو عدم تنفيذها) مؤشرًا جيدًا للتغيير المؤسسي الضروري.

ملاحظة منهجية. الهدف من هذه المرحلة هو فهم الترتيبات المؤسسية المتعلقة بالمشكلة المحددة. لا تُقدّم وصفًا تفصيليًا أو تحليلًا للإعداد المؤسسي العام المتعلق بالمياه في الدولة.

1.2 ضع خريطة للمؤسسات الرئيسية ذات الصلة بالقرارات المتعلقة بالمشكلة المطروحة

بادئ ذي بدء، من المهم التفكير فيما نعنيه بكلمة «مؤسسة».

في الاستخدام الأكثر شيوعًا، يكون المصطلح مرادفًا لكلمة منظمة (مثل الهيئات الحكومية أو وكالات أحواض الأنهار أو جمعيات مستخدمي المياه أو المزارعين). يمكن مقارنة هذا التفسير الضيق بمحاولة بناء الهياكل المادية وصيانتها دون مراعاة قواعد التشغيل ومواصفات الصيانة والأنظمة (Bandaragoda, 2000). إنه يتجاهل الجانب المهم للغاية، من القوانين والسياسات والإجراءات التي تعد امتدادًا طبيعيًا وحيويًا للأداء الفعال للمنظمات.

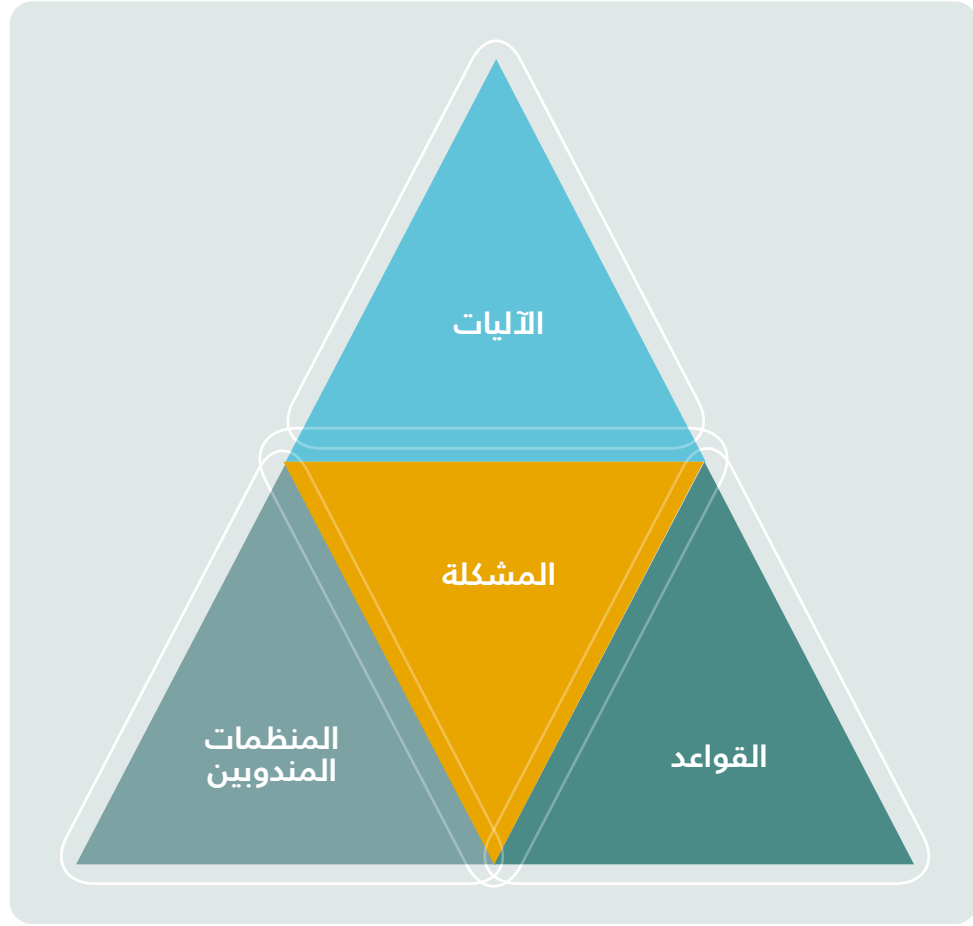
من ناحية أخرى، يرى البعض أن المؤسسات مرتبطة فقط بالقواعد والسياسات والقوانين والاستراتيجيات والخطط التي تنظم التفاعلات الاجتماعية وتشكل العمل البشري. تحدد هذه القواعد ما إذا كان الناس يستخدمون الموارد الطبيعية ويديرونها وكيف يستخدمونها. فهي تحدد تخصيص الموارد وتخلق الحوافز وتنشر المعلومات وتفرض القيود التي تؤثر على سلوك المنظمات والجهات الفاعلة.

لغرض تحليل الحوكمة، تشمل المؤسسات جميع القواعد القانونية والسياساتية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والجهات الفاعلة والمنظمات (مثل المكاتب والوكلاء على مستوى الدولة وعلى المستوى الوطني ومستخدمي المياه والمجتمعات والقطاع الخاص) التي تؤثر على إدارة واستخدام موارد المياه.

من الناحية العملية، تعتمد طريقة حوكمة الموارد المائية واستخدامها، وفوق كل شيء، إنصاف وفعالية حوكمة المياه على كل من القواعد والمنظمات. ولكي تكون فعالة، تحتاج المنظمات إلى موارد وقدرات واستراتيجيات وتنسيق كافيين. تعتمد فعاليتها أيضًا على الطرق التي تتفاعل بها مع القواعد. تحدث هذه التفاعلات من خلال عمليات مختلفة (التخطيط والميزنة والتنسيق والإنفاذ وما إلى ذلك).

عند رسم خريطة المؤسسات ذات الصلة بالمشكلة المحددة، يجب على فريق تحليل الحوكمة أن ينظر في القواعد والمنظمات والعمليات (انظر الشكل 5) الرسمية وغير الرسمية (انظر الإطار 5).

الشكل 5. رسم خريطة للمؤسسات التي تكمن المشكلة فيها



المصدر: من إعداد المؤلفين أنفسهم.

غالبًا ما تركز التحليلات المؤسسية بشدة على السياسات والقوانين والاستراتيجيات الرسمية المتعلقة بالمياه والزراعة والطاقة وما إلى ذلك، متجاهلة بذلك الأنظمة غير الرسمية للقواعد والأعراف والتقاليد التي يمكن أن تشكل الطريقة التي يتصرف بها الأفراد والمنظمات. وبالتالي يجب أن يشمل رسم الخرائط المؤسسية كلاً من القواعد الرسمية وغير الرسمية المتعلقة بإدارة المياه الجوفية وأو المياه السطحية؛ توزيع المياه بين القطاعات المختلفة أو مخططات الري؛ أنماط الاستثمار في صيانة البنية التحتية للمياه (مع الآثار المترتبة على النزاعات في أحواض الأنهار)؛ استرداد التكلفة مع انعكاسات ذلك على الإنصاف في توزيع تكاليف وفوائد استخدام المياه؛ والترتيبات الرسمية وغير الرسمية لحيازة المياه (مثل حقوق المياه الرسمية، أو السيطرة على الوكالة، أو ترتيبات حيازة الأراضي والمياه غير الرسمية أو العرفية، أو ممارسات الري التقليدية أو قواعد السلوك الاجتماعي المتعلقة باستخدام المياه). كما ينبغي مراعاة السياسات والقوانين القطاعية ذات الصلة، فضلاً عن المعايير غير الرسمية المعنية.

ينبغي إيلاء اهتمام خاص للعلاقة بين القواعد الرسمية وغير الرسمية ذات الصلة والتي يمكن أن تكون متكاملة أو متنافسة أو ملائمة / محايدة (Helmke and Levitsky, 2004).

الإطار 5. القواعد الرسمية وغير الرسمية

يعد التمييز بين القواعد الرسمية وغير الرسمية أمرًا صعبًا. وفقًا لمعظم المؤلفين، تتعلق الاختلافات الرئيسية بأصلها وإنفاذها وشكلها. عادة ما يتم تدوين القواعد الرسمية وتقنينها وتأسيسها وتنفيذها من قبل الدولة، بينما يتم وضع القواعد غير الرسمية من قبل المجتمع، وهي ذاتية التنفيذ وغير مكتوبة بشكل عام. ومع ذلك، فإن الترسيم بين القواعد الرسمية وغير الرسمية غامض. ويمكن على سبيل المثال، تطبيق القواعد الرسمية وتفسيرها بطرق مختلفة من قبل الوحدات الإدارية (أو المسؤولين الأفراد) بحيث تصبح فعليًا قواعد غير رسمية. يجب أيضًا عدم ربط القواعد الرسمية وغير الرسمية بالقواعد «التقليدية» و «الحديثة». يمكن تدوين ما يسمى بالقواعد التقليدية أو تقنينها بموجب القانون، في حين أن القواعد الحديثة يمكن أن يكون لها وضع القواعد غير الرسمية. أحد الأمثلة المثيرة للاهتمام هو الدستور البريطاني، والذي هو في الواقع مجموعة من القوانين المحلية (بعضها يعود إلى ما جنا كارتا وقانون التسوية لعام 1702) بما في ذلك قوانين الانتخابات الرسمية والاتفاقيات غير الرسمية، مثل المسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء.

المصدر: Leftwich, A. & Sen, K. 2010. *Beyond institutions: institutions and organizations in the politics and economics of poverty reduction – thematic synthesis of research evidence*. DFID-funded Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth (IPPG). Manchester, UK

Jutting, J., Drechsler D., Bartsch, S. & de Soysa, I., eds. 2007. *Informal institutions: how social norms help or hinder development*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

نظرًا لأن المياه أساسية جدًا، تشارك مجموعة واسعة من المنظمات والجهات الفاعلة في إدارتها. وهذا يخلق تحديات فيما يتعلق بتكاملها وتماسكها. خلال المرحلة الأولى، سيحدد الفريق الجهات الفاعلة الرئيسية المعنية بالمشكلة المطروحة. وتشمل هذه، المؤسسات الحكومية وغير الحكومية الرسمية وغير الرسمية على جميع مستويات الحوكمة.

على سبيل المثال، تشتمل خدمات الري بشكل عام على تفاعلات بين مقدمي الخدمات ومستخدمي المياه والسلطات الحكومية وواضعي السياسات والمنظمين. وفي كثير من الحالات، تعتبر شركات الأعمال التجارية الزراعية أو الشركات الزراعية الكبيرة، جهات فاعلة اجتماعية قوية تتمتع بموارد وسلطة كافية للتأثير على جداول أعمال صانعي السياسات. يجب أيضًا تحديد الأفراد ذوي السلطة والنفوذ في المنظمات ذات الصلة (مثل الوزراء، البيروقراطيين رفيعي المستوى، مستخدمي المياه المؤثرين، الرؤساء التقليديين). قد يكون من المفيد أيضًا في بعض الحالات تحديد الجهات الفاعلة الخارجية، بما في ذلك الحكومات الأخرى (مثل البلدان المجاورة لحكومة المياه عبر الحدود) أو شركاء التنمية (مثل مؤسسات التمويل الدولية التي تمول مخططات الري أو الوكالات الدولية التي تقدم المساعدة الفنية بشأن سياسة المياه) والمستثمرين الأجانب (كالشركات الخاصة المشاركة في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الري، والأعمال التجارية الزراعية الأجنبية).

في كثير من الحالات، تساهم خصائص القواعد والمنظمات القائمة في الإفراط في استخدام الموارد الطبيعية. على سبيل المثال، ستحدد القوانين والإجراءات والعقود و/أو الممارسات الشائعة ذات الصلة التي تحكم العلاقات بين الجهات الفاعلة المشاركة في إدارة مخطط الري (مثل أنظمة الحوافز المالية وترتيبات العقود بين جمعيات مستخدمي المياه وشركات البناء ومستخدمي الامتيازات) كيف يعمل تخصيص المياه وصيانة البنية التحتية فعليًا خلال الممارسة العملية. يجب أن تخلق مثل هذه القواعد تنسيقًا وتحفيزًا كافيين لجعل عملية الري فعالة ومنصفة لجميع المستخدمين.

يجب أن يسمح التخطيط المؤسسي لفريق الحوكمة بتحديد:

- القواعد أو الحوافز المحددة (في المياه أو المجالات الأخرى) التي قد تشجع السلوك الذي يخلق المشكلة المحددة (مثل الحوافز للزراعة المروية أو لإنتاج المحاصيل كثيفة الاستخدام للمياه؛ الطاقة الرخيصة التي تؤدي بشكل غير مباشر إلى الإفراط في استخراج المياه الجوفية، إلى آخره)؛
 - المنظمات والجهات الفاعلة الرئيسية المشاركة في مشكلة محددة و / أو في تنفيذ القواعد ذات الصلة، ومجالات مسؤوليتها ونفوذها، والفجوات والتداخلات المحتملة؛
 - المآزق الرئيسية التي تؤدي إلى / تساهم في المشكلة؛
 - المعايير المحتملة أو التغييرات المؤسسية التي قد تسمح بحل المشكلة.
- يقدم الجدول 5 أمثلة على الأسئلة التي يمكن استخدامها في عملية رسم الخرائط المؤسسية.

الجدول 5. الأسئلة المقترحة لتوجيه رسم الخرائط المؤسسية

الأسئلة التوجيهية	
• كيف يتم تنظيم تخطيط المياه وتخصيصها وتقديم الخدمات وإدارة الصراع؟ (سيختلف التركيز حسب المشكلة المحددة). انظر إلى مستويات الحوكمة ذات الصلة: الوطنية ودون الوطنية وحوض الأنهار وما إلى ذلك. • كيف تؤثر عملية اللامركزية على إدارة المياه واستخدامها؟ • ما هو الوضع فيما يتعلق بحيازة الأراضي والمياه؟ (مثل الملكية العامة / الخاصة / الجماعية، التراخيص التنظيمية، التصاريح، عقود الاستثمار، الحيازة العرفية، ممارسات الري التقليدية، حيازة المياه "غير القانونية"). • كيف ظهرت المؤسسات المشاركة في المشكلة المحددة؟ كيف تم تقديمهم ومن ولماذا؟ كيف تطورت على مر السنين؟ • هل توجد حوافز لتحفيز المستهلكين على استخدام المياه بشكل أكثر استدامة وفعالية؟ • ما هي الأحكام / الأدوات التي قد تشجع على الاستهلاك المفرط للمياه؟ • هل القواعد ذات الصلة (بما في ذلك المتعلقة بحيازة المياه) على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية، متوافقة بما فيه الكفاية وداعمة لبعضها البعض؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فأين التناقضات والتداخلات والصراعات المحتملة؟ • هل توجد قواعد محددة (في قطاع المياه أو مجالات أخرى) يبدو أنها تشجع السلوك الذي يؤدي إلى المشكلة المحددة؟ • ما الذي يبدو أنه العقبة (العقبات) المؤسسية الرئيسية التي تثير المشكلة؟ • أين توجد الفرص الممكنة لحل المشكلة؟ هل سيؤدي تغيير القواعد أو المؤسسات إلى تسهيل حل المشكلة؟	أنواع القواعد (الرسمية وغير الرسمية) التي قد تؤثر المشكلة المحددة: • وظائف إدارة المياه ذات الصلة؛ • خدمة التوصيل؛ • التعريفات والرسوم والمعايير؛ • حيازة الأراضي والمياه؛ • السياسات والقوانين ذات الصلة في القطاعات الأخرى (مثل الزراعة ومصايد الأسماك والطاقة والصناعة والسياحة).

2.2 تقييم حاسم للتفاعلات والعمليات المؤسسية

ملاحظة منهجية. هذه خطوة حاسمة في التحليل. بينما قد يعتمد فريق تحليل الحوكمة على التحليلات المؤسسية الحالية لفهم كيفية عمل المؤسسات فعليًا في الدولة، سيكون من الضروري أيضًا جمع المعلومات من خلال المقابلات ومناقشات مجموعات التركيز مع الجهات المعنية الحكوميين وغير الحكوميين (بما في ذلك مستخدمي المياه) والمخبرين الرئيسيين والخبراء.

بمجرد الانتهاء من رسم الخرائط المؤسسية، يمكن للفريق الانتقال إلى فحص الإدارة التشغيلية للمؤسسات المذكورة. والهدف هو تحديد الاختلالات الوظيفية المحتملة التي تؤثر على إدارة المياه واستخدامها، والتي بدورها تؤدي إلى ظهور المشكلة المحددة.

تشير التجربة إلى أن الاختناقات المؤسسية غالبًا ما تكون السبب الجذري للنتائج السيئة في إدارة المياه واستخدامها. يمكن أن تؤدي الأطر القانونية غير الملائمة والقواعد غير المطبقة وحيازة المياه غير الآمنة أو غير العادلة والتفويضات غير الواضحة والقدرات المحدودة لسلطات المياه والميزانيات غير الكافية أو فشل الإجراءات الجماعية على المستوى المحلي، من بين أمور أخرى، إلى إعاقة التخصيص والإدارة المستدامين لموارد المياه وتسليمها وتقديم خدماتها. وعلاوة على ذلك، فإن سلوك المستخدمين فيما يتعلق بالمياه (والموارد الطبيعية الأخرى) يكون مدفوعًا ويتأثر بالحوافز والقيود التي تفرضها المؤسسات الوطنية، مثل القواعد المتعلقة بالمياه والموارد ذات الصلة (مثل الأرض والزراعة والصناعة والطاقة والسياحة) والعلاقات بين هذه القواعد وآليات تنفيذها وتطبيقها (انظر الإطار 6).

الإطار 6. الثغرات الموجودة في الهيكل المؤسسي لتوصيل المياه وتوفير الصيانة في الري

في بلد يتسم بتدني توافر المياه بينما يمثل القطاع الزراعي حوالي 70 في المائة من إجمالي استخدام المياه، فإن السؤال الحاسم هو كيفية الاستخدام المستدام للمياه وزيادة كفاءة الري. ومن القضايا الحساسة للغاية هي توزيع المياه بين محطة الضخ الرئيسية، التي تضخ المياه من نهر للاستخدامات البلدية والصناعية في العاصمة ومديريات التشغيل والصيانة، التي توفر المياه لمناطق الري المختلفة على طول نهر. هذا هو الحال بشكل خاص إذا لم تكن هناك آليات مؤسسية تحدد بوضوح أدوار ومسؤوليات مختلف الجهات الفاعلة وعلاقاتها مع بعضها البعض. وتعتبر الآليات القانونية الواضحة ضرورية لضمان التخصيص الفعال والعادل للمياه للاستخدامات الحضرية والصناعية، وكذلك للري. وتعتبر كذلك آليات الحوكمة ضرورية لتبادل المعلومات وتوصيل المياه وتشغيل وصيانة النظام الثانوي. في غياب مثل هذه الآليات، يتم تحديد متطلبات المياه وجدول الإمداد للري على أساس مخصص من خلال المشاورات غير الرسمية بين المضخة الرئيسية والمديرية المركزية للمياه المسؤولة عن قرارات التخصيص. هذا النوع من النهج يخرج مديريات التشغيل والصيانة من الحلقة ويؤدي إلى توصيل مياه الري بشكل لا يمكن التنبؤ به، مما قد يدفع المزارعين إلى أخذ كميات زائدة من المياه عندما يستطيعون ضمان «حصتهم العادلة» (بما في ذلك إتلاف هياكل التبديل للمزارع). هذا الافتقار إلى الوضوح يغذي مشاعر الإحباط والمنافسة بين المضخة الرئيسية ومضخات الري وانعدام الثقة بين المزارعين والسلطات الحكومية.

المصدر: بناءً على دراسة حالة حقيقية

على سبيل المثال، يمكن لمستخدمي المياه الغش في حصصهم من المياه أو تجنب تركيب عدادات المياه. قد تتأخر صيانة البنية التحتية لتوصيل المياه أو قد يتم توفيرها على أساس التفضيل، حيث يحصل المزودون على مزايا إضافية من طرف المزارعين الذين يمكنهم دفع أموال إضافية للصيانة السريعة (Huppert and Urban, 1999). قد يكون عدم تطبيق الأنظمة القانونية لاستخراج المياه الجوفية سبباً قوياً يدفع مستخدمي المياه الأثرياء بتعظيم المنفعة قصيرة الأجل.

يعتمد احترام القواعد وتطبيقها على ترتيبات خاصة بكل مجتمع، وأحياناً لكل مجتمع على حدة. قد تقع هذه الترتيبات على عاتق إدارة الدولة أو وزارة العدل أو الشرطة في حالة القواعد الرسمية وللكبار أو رؤساء القرى أو المجتمعات المحلية أو الآليات التقليدية الأخرى في حالة القواعد العرفية.

هناك حافز أكبر للامتثال لقاعدة مطبقة أكثر من الامتثال لقاعدة يتم فرضها بشكل انتقائي أو لا يتم تطبيقها على الإطلاق. بالإضافة إلى ذلك، يعد الفهم الجيد للقواعد وشدة العقوبة من قبل جميع الجهات الفاعلة المعنية عوامل مهمة في تحديد ما إذا كانت القاعدة محترمة وتؤثر على السلوك.

تلعب العوامل الاجتماعية والسياسية الأخرى الأقل وضوحاً دوراً في تنفيذ القواعد وفعاليتها في الممارسة. ويتعلق أحد هذه العوامل بالأصل التاريخي للمؤسسات. غالباً ما يتوافق تاريخ مؤسسات المياه مع تاريخ الموارد المائية والتنمية الاقتصادية داخل البلد. تميل خصائص البنية التحتية لمستجمعات المياه (الحجم والنطاق والتكنولوجيا وما إلى ذلك) إلى تحديد نوع وطبيعة المؤسسات التي يتم إنشاؤها لإدارة الموارد المائية. تجد الأنظمة المادية لحوض النهر نفسها تنعكس في الترتيبات المؤسسية، والتي بدورها غالباً ما تفتقر إلى الكفاءة لفترات طويلة من الزمن. إن فهم سبب عدم اتخاذ مسارات تاريخية معينة لا يقل أهمية عن فهم المسار الفعلي للتاريخ. قد يكون هذا المسار، الذي يؤدي إلى نتائج غير فعالة، لا يزال قائماً بعد كل شيء بسبب التكلفة العالية للتغيير الجذري.

و هناك مسألتان قد تتطلب اهتماماً خاصاً في التحليل: (1) حيازة المياه. (2) الترابط والتماسك بين سياسات المياه والسياسات والأطر القانونية للقطاعات الأخرى ذات الصلة.

إن مؤسسات المياه والأراضي متجذرة في أنظمة القيم ومتأصلة في التاريخ الديني والاجتماعي والسياسي والثقافي لكل بلد وإقليم. في العديد من البلدان، غالباً ما تتعايش مؤسسات الأراضي والمياه الرسمية وغير الرسمية وتؤثر على بعضها البعض. يمكن أن يخلق هذا مصدرًا رئيسيًا للنزاع فيما يتعلق بحيازة المياه وإدارتها نظراً لأن النظامين نادراً ما يتم تطبيقهما بطريقة منسقة أو متماسكة (انظر الإطار 7).

الإطار 7. حيازة المياه

حيازة المياه هي مفهوم ناشئ يقوم على الاعتراف بالعلاقة الوثيقة بين حقوق حيازة الأراضي والمياه. إن التعريف العملي لحيازة المياه هو «العلاقة، سواء كانت محددة رسميًا أو عرفيًا، بين الناس (كأفراد أو مجموعات) فيما يتعلق بالموارد المائية» (Hodgson, 2016). تم تكييف التعريف من مجال حيازة الأراضي، وبشكل أوسع، فكرة أن «الحيازة» يمكن تطبيقها على موارد طبيعية مختلفة مثل مصائد الأسماك أو الغابات. يمكن أن تكون الحيازة رسمية أو غير رسمية، فردية أو جماعية.

تحدد حيازة المياه كيفية وصول الناس إلى موارد المياه واستخدامها. يمكن أن تستمد من: (1) القانون الرسمي، غالبًا ما يتم وصفه من حيث «حقوق المياه» ويتم إنشاؤه عادةً على أساس حقوق حيازة الأراضي والتصاريف والتراخيص والنطاق الصغير مما يسمى «الاستخدامات المجانية» والامتيازات والعقود والعضوية في جمعية مستخدمي المياه والسلطات القانونية الممنوحة للهيئات العامة؛ و (2) القانون أو الممارسة العرفية والتي تشمل القواعد الدينية ومجموعة من الترتيبات غير الرسمية المختلفة والتي قد يتم الاعتراف ببعضها بموجب القانون الرسمي والبعض الآخر موجود بسبب التحديات المتعلقة بتنفيذ أو إنفاذ القانون الرسمي أو الثغرات في الإطار القانوني. لحيازة المياه آثار مهمة على استخدام المياه من حيث الغرض والكمية. غالبًا ما تكون أنظمة الحيازة معقدة للغاية وتنوع إلى حد كبير، بما في ذلك داخل البلد نفسه، وفقًا للتضاريس المحلية والجغرافية (المنبع أو المصب) والموقع / المجموعة الاجتماعية والثقافة والبيئة وسبل العيش.

هناك أيضًا اختلافات كبيرة بين ترتيبات حيازة المياه من حيث كيفية إنشائها ودرجة الأمن، القانوني أو غير ذلك، التي تمنحها. تؤدي حيازة المياه غير الآمنة إلى الضعف والصراع والتدهور البيئي بينما تقيد النمو الاقتصادي. قد يكون الأشخاص الذين ليس لديهم حيازة آمنة للمياه أقل احتمالًا للاستثمار أو جني فوائد أي استثمار يقومون به.

من المحتمل أن تكون جميع علاقات حيازة المياه ذات صلة بتخصيص وتوزيع المياه بشكل شامل ومستدام. لا شيء يمكن تجاهله بأمان. على سبيل المثال، يمكن أن يكون لاستخدامات المياه غير الرسمية أو غير القانونية تأثير سلبي كبير على المستخدمين الذين يعتمدون على حيازة المياه الرسمية. ومع ذلك، فإن العديد من الترتيبات العرفية أو غير الرسمية المستخدمة للوصول إلى المياه قد لا تكون معروفة لدى صانعي القرار. والسؤال الرئيسي عند النظر إلى حيازة المياه هو كيفية أخذ هذا الواقع المعقد للحكومة المتكاملة للموارد المائية في الاعتبار من أجل حماية مستخدمي المياه الأكثر ضعفًا.

في نهاية المطاف، تعتبر حيازة المياه، مثل أي نوع آخر من ترتيبات الحيازة، بناءً اجتماعيًا. يمكن لحيازة المياه أن تلقي الضوء على علاقات القوة في حوكمة المياه، سواء من حيث تخصيص المياه أو المصالح الخاصة للجهات المعنية المختلفة عندما يتعلق الأمر باتخاذ القرار. وأخيرًا، تلعب حيازة المياه أيضًا دورًا حيويًا في تنفيذ حق الإنسان في المياه.

بالنظر إلى الطبيعة متعددة الأبعاد للمياه، فإن اتساق السياسات بين المياه والقطاعات الأخرى ذات الصلة هو أمر بالغ الأهمية لحوكمة المياه. يهدف اتساق السياسات عمومًا إلى تخطيط العمليات ووضع الميزانية وتنسيقها. ومع ذلك، في حين أن السياسات والقوانين والاستراتيجيات والخطط يمكن أن تعزز التماسك على الورق، فإن تنفيذها قد يتسبب في تضارب بين القطاعات، مما يقوض النتائج الإيجابية. على سبيل المثال، يمكن للبرامج الزراعية التي تعزز كفاءة المياه و / أو الإنتاجية، أن تحسن ربحية أنظمة المحاصيل، ولكنها يمكن أن تزيد أيضًا من استهلاك المياه مما يؤدي إلى تفاقم ندرة المياه. يمكن أن يعزز الاستثمار في الطاقة الكهرومائية النمو الاقتصادي ولكن في نفس الوقت يقلل من المياه المتاحة للري على نطاق صغير، مما قد يؤدي إلى الهجرة وزيادة الفقر.

يجب على الفريق أيضًا الانتباه إلى التفاعلات بين المنظمات والجهات الفاعلة وديناميكيات التعاون والتنسيق والمنافسة والصراع، والتي قد تسهم في المشكلة المحددة. على سبيل المثال، يتضمن توفير مياه الري والصيانة ذات الصلة تفاعلات بين الجهات الفاعلة

على مستويات مختلفة من الحوكمة. في العديد من البلدان، تحدد المستويات العليا للحكومة الأهداف والخدمات الداخلية التي يجب أن تقدمها المستويات الأدنى. كما تقوم بتخصيص الموارد المالية ومراقبة التقدم. من المفترض عمومًا أن تقدم المستويات الأدنى الخدمات المطلوبة (أو تفوضها للآخرين) وتعطي تقريراً عنها. يعتمد هذا النظام الهرمي متعدد المستويات بشكل كبير على نظام وظيفي للمسؤولية والمساءلة. يجب أن يكون لدى كل جهة فاعلة فهم واضح للمهمة أو الخدمة التي يتعين عليه القيام بها، وتوقعات الأداء والمساءلة. إذا كانت هذه العناصر غير واضحة أو مفتوحة للتفسير، فإن هذا النظام يصبح معرضاً لخطر الانهيار (انظر الجدول 6).

الجدول 6. أمثلة على نقص الحوافز لصيانة الري

الجهات المعنية	النقص في الحوافز
كبار مسؤولي الري	• انخفاض الفوائد السياسية، وارتفاع تكاليف الفرصة البديلة • الرؤية المنخفضة والمتأخرة لفوائد الصيانة • أولوية الميزانية المنخفضة • تخلق مشاريع إعادة التأهيل دعماً سياسياً
إدارة وكالة الري	• تخصيص الميزانية غير مرتبط بمعدلات تحصيل الرسوم • تتطلب السيطرة الكاملة على أموال التشغيل والصيانة قدرًا أقل من المساءلة أمام المستخدمين مقارنة بترتيبات تقاسم التكاليف • المساءلة أمام التسلسل الهرمي الداخلي، وليس تجاه مستخدمي المياه
الطاقم التشغيلي لوكالات الري	• الصيانة تفتقر إلى الجاذبية المهنية • مكافأة التدهور من خلال مشاريع إعادة التأهيل • المساءلة أمام التسلسل الهرمي الداخلي وليس تجاه مستخدمي المياه
مستخدمو المياه	• يُنظر إلى البنية التحتية للري على أنها ممتلكات حكومية والحكومة مسؤولة عن صيانتها • لا علاقة بين دفع رسوم المياه وكمية أو نوعية الصيانة • لا توجد حقوق مائية واضحة • عدم المشاركة في تحديد الأولويات لأعمال الصيانة
الجهات المانحة الأجنبية	• صعوبة مراقبة مستخدم الموارد للصيانة • صعوبة مراقبة فوائد الصيانة الفعالة • ضغوط لاستمرار تمويل المشاريع كثيفة رأس المال، مثل إعادة التأهيل والتحديث والتوسع

المصدر: Huppert, W., Svendsen, M. & Vermillion, D.L. 2001. Governing maintenance provision in irrigation: a guide to institutionally viable maintenance strategies. Eschborn, Federal Republic of Germany, GTZ.

يجب أن تولي المقابلات ومناقشات مجموعة التركيز اهتمامًا وثيقًا بما يلي:

- موارد وقدرات وحوافز الجهات الفاعلة الرئيسية للاستثمار في موارد المياه والتعاون والامتنال أو عدم الامتنال للقواعد أو لتعديلها وما إذا كانت هذه عوامل تساهم في المشكلة؛
 - العلاقات بين حيازة المياه الرسمية وغير الرسمية، بما في ذلك التفاعلات بين الجهات الفاعلة الرئيسية والقواعد؛
 - ديناميات التعاون والتنسيق والتماسك والتنافس والصراع التي قد تفسر مشكلة معينة.
- يقدم الجدول 7 بعض الأسئلة الإرشادية التي يمكن تكييفها لغرض المقابلات ومناقشات مجموعة التركيز.

الجدول 7. الأسئلة المقترحة لتوجيه تقييم التفاعلات والعمليات المؤسسية

الأسئلة التوجيهية	
• هل القواعد محترمة ومطبقة؟ • هل تعتبر القواعد مناسبة وعادلة؟ ما هي القضايا الرئيسية التي تشعر بها الجهات الفاعلة المعنية فيما يتعلق بعدالة / ملاءمة القواعد؟ • ما هي الهياكل التنظيمية أو القيم أو الثقافات التي تؤثر على تنفيذ القواعد؟ • هل هناك جهات فاعلة أو مجموعات تتحدى القواعد (على وجه الخصوص، قواعد حيازة المياه)؟ من هؤلاء؟ ما هي القواعد؟ لماذا؟ • ما الذي يدفع إلى عدم التنفيذ؟ • ما هي تكاليف المعاملات المتوقعة لضمان تطبيق القواعد أو تغييرها؟	عمليات التنفيذ
• هل توجد قدرة كافية لتنفيذ نظام المياه من حيث الميزانية والموظفين والمهارات (المعرفة والقدرات الفنية والإدارية والخبرة) على مختلف المستويات؟ • ما هي مصادر التمويل المستخدمة لتغطية رأس المال والتكاليف المتكررة لمكونات معينة من نظام البنية التحتية؟ • هل تتمتع السلطات المحلية والإقليمية ذات الصلة بالاستقلال الذاتي والموظفين والميزانية الكافية للقيام بوظائفها؟ • ما هي أولوياتها ودوافعها؟ • هل هناك فرص للتغيير؟ أين؟	الموارد والمهارات والقدرات
• ما هي المسارات المحددة لتدفق الاتصالات (الوثائق المتاحة)؟ هل هي فعالة؟ • هل توجد قنوات اتصال غير رسمية تحفز العمل والمتابعة في قطاع المياه وبين المياه والقطاعات الأخرى؟ • ما هي الأدوات والآليات الحالية لتنسيق السياسات وتماسكها، مثل، إجراءات الميزانية والتخطيط المنسق وغيرها؟ هل هي فعالة؟ إذا لم يكن كذلك، فلماذا؟ • هل هناك حوافز للتعاون داخل أو عبر الوحدات والوكالات؟ • هل هناك خبرة سابقة في العمل مع القطاع الزراعي أو غيره من القطاعات؟ هل هذه القطاعات مفتوحة للأفكار الجديدة؟ • هل هناك تحليل منظم للتأثيرات التوزيعية على حوكمة المياه للقرارات المتخذة في القطاعات الأخرى (إعانات الزراعة والطاقة والتنمية المكانية والسياحة)؟ • ما هي التفاعلات والمقايضات الرئيسية بين المياه والقطاعات الأخرى ذات الصلة (مثل المياه - الغذاء - الزراعة - تغير المناخ - الطاقة)؟ على سبيل المثال، هل توجد حوافز (غير مباشرة) لتعظيم استخدام الموارد على المدى القصير من قبل أنظمة قطاعية أخرى؟	العلاقات والعمليات المتعلقة بـ: • مجال الاتصالات • صنع القرار • التخطيط والميزانية • التنسيق والاتساق • فرص حل المشكلة

من المرجح أن تؤدي عملية تحليل المؤسسات والجهات الفاعلة إلى إبراز بعض نقاط الضعف في الأداء المؤسسي. يمكن أن تحدث نقاط الضعف هذه على مستويات مختلفة من الحوكمة (الوطنية أو دون الوطنية أو كليهما). يجب أن يشير التحليل أيضًا إلى المفاضلات بين الأهداف الاقتصادية (زيادة الإنتاجية الزراعية) والبيئية (ضمان الحفاظ على موارد المياه والأراضي والقدرة على التكيف مع تغير المناخ) والأهداف الاجتماعية (ضمان الشمولية وسبل عيش الناس) والفرص الممكنة للإصلاح المؤسسي.

المرحلة 3. تحليل الاقتصاد السياسي

تمكن المرحلة الثانية فريق تحليل الحوكمة من فهم المشكلة المحددة بشكل أفضل، وربما إعادة تأطيرها وتحديد أبعادها المؤسسية. تدرس المرحلة 3 القضايا المؤسسية عن كثب لتحديد دوافع الاقتصاد السياسي التي تقف وراءها (انظر الإطار 8).

الإطار 8. الاقتصاد السياسي

لدراسة الاقتصاد السياسي أساس نظري قوي يعتمد على الاقتصاد والعلوم السياسية والقانون والتاريخ وعلم الاجتماع والفلسفة. تدرس إدارة وحوكمة الأصول والموارد العامة من قبل الدولة مع التفكير في تشابك الاقتصاد والسياسة. بشكل عام، يهتم الاقتصاد السياسي بتفاعل العمليات السياسية والاقتصادية في المجتمع: الدعائم السياسية للتنمية الاقتصادية، بما في ذلك تأثير المصالح الذاتية الفردية والتفضيلات على القرارات الاقتصادية ودور الدولة في دعم النمو وإعادة توزيع أرباحها وكذلك آثار الحياة الاقتصادية على السياسة، بما في ذلك إعادة توزيع السلطة السياسية والموارد التي تحفزها السياسات الاقتصادية والتنمية الاقتصادية.

توجد اليوم مؤلفات وفيرة حول الاقتصاد السياسي للتنمية، بما في ذلك الاقتصاد السياسي للمياه. كما ظهر عدد متزايد من المقاربات التحليلية للاقتصاد السياسي، والتي يتم دعم معظمها من قبل الجهات المانحة ووكالات التنمية الدولية.

نظرًا لأن اهتماماتهم وسلوكياتهم وعلاقات القوة تشكل محركات مهمة في تطوير وتحقيق نتائج السياسة، يجب أن يكون التركيز على الجهات الفاعلة مركزيًا في تحليل الاقتصاد السياسي. والهدف هو تحديد الجهات الفاعلة التي تؤثر على صياغة وتنفيذ تلك القواعد والعمليات التي هي حقًا مهمة في تسوية سياسية معينة وبالتالي تحتاج إلى المشاركة في تحالف اجتماعي من أجل التغيير. سوف ترتبط هذه الجهات الفاعلة بمجال المياه وكذلك بالقطاعات الأخرى ذات الصلة.

الشكل 6. إبراز الجهات الفاعلة المتأثرة بالمشكلة ومصالحهم ومعتقداتهم وعلاقات القوة لديهم



المصدر: من إعداد المؤلفين أنفسهم.

عادة ما يكون الحفاظ على إطار مؤسسي معين لإدارة واستخدام المياه أو تكييفه هو الهدف الأساسي لمستخدمي المياه والجهات المعنية الفاعلة الأخرى. بناءً على اهتماماتهم ومعتقداتهم وقوتهم، تؤثر الجهات الفاعلة المختلفة على صياغة وتنفيذ القواعد والعمليات ذات الصلة، أو قبولها، أو تغييرها، أو ابتكار قواعد جديدة.

الإطار 9. السلطة

تأخذ السلطة أشكالاً متعددة. حسب المنظور التوافقي، يمكن النظر إلى السلطة على أنها قدرة الأشخاص أو المجموعات على إنجاز الأمور بفعالية. يرى المنظور الخلافية أن القوة هي قدرة أحد الفاعلين على التأثير في الطريقة التي يتصرف بها الآخرون. هناك العديد من أنواع السلطة المختلفة، بما في ذلك السلطة السياسية والمفوضة والمنسوبة والمالية والكاريزمية والدينية والاجتماعية والتقليدية والممنوحة عن طريق المعرفة والمعلومات أو الإكراه.

يتم توزيع السلطة بشكل غير متساو بين الأفراد والمنظمات. قد تكون هناك بعض المجموعات أو المنظمات أو الأفراد الذين يتمتعون بسلطة أكبر للتأثير على القرارات أو تنفيذها. ومع ذلك، فإن نطاق السلطة عبر الأفراد والمجموعات يختلف اختلافاً كبيراً. أولئك الأقوياء في أحد الجوانب قد يكونون ضعفاء في جانب آخر. وعلى سبيل المثال، على الرغم من أن الموارد هي مصدر محتمل للقوة، فإن كيفية استخدامها تعتمد على مهارات ودوافع أصحابها، فضلاً عن تكاليف الفرصة البديلة لبعض الإجراءات.

يمكن للمنظمات أو الجهات الفاعلة أن تستمد قوتها من مصادر مختلفة: من المكانة التي تتمتع بها منظمة أو فاعل؛ من رأس مالها الاقتصادي (أي الإيرادات أو الأصول أو القدرة على تعبئة الموارد المالية)؛ من الشبكة الاجتماعية التي يمكن تعبئتها أو معرفتها ومعلوماتها.

هناك مظاهر مختلفة للسلطة ذات الصلة بحوكمة ومشاكل المياه. ومن الأمثلة على تلك الصعوبة التي تواجهها بعض الجهات الفاعلة (مثل صغار المزارعين والنساء والشعوب الأصلية) في التأثير على عمليات صنع القرار بشأن الوصول إلى الموارد والخدمات.

المصدر: Parsons, T. 1963. On the concept of political power. *Proceedings of the American Philosophical Society*, Oxfam. 2013. *How politics and economics intersect. A simple guide to conducting*. 262-107(3): 232 political economy and context analysis. World Bank. 2017. *World Development Report. Governance and the law*. Washington, DC.

سيسمح التحليل المؤسسي الذي تم إجراؤه في المرحلة الثانية للفريق بتحسين خريطة أصحاب المصلحة وتركيز انتباهه على الجهات الفاعلة التي ستكون حاسمة في حل المشكلة المحددة.

سيساعد التركيز على علاقات القوة بين الجهات الفاعلة الرئيسية الفريق على فهم كيفية تأثير بعض الأفراد أو المجموعات على تصرفات أو قرارات الآخرين، وكيف يتم تأمين هذا التأثير والحفاظ عليه، وما الذي يمكن للجهات الفاعلة أو يمنعه من التعاون مع بعضها البعض. يُعد النوع الاجتماعي من بين أهم علاقات القوة، لذلك سيكون من المهم مراعاة الأبعاد الجنسانية لتوزيع السلطة الرسمية وغير الرسمية في بيئة معينة.

يقترح الجدول 8 عددًا من الأسئلة لتوجيه الفريق أثناء تحليل الاقتصاد السياسي.

الجدول 8. الأسئلة المقترحة لتوجيه تحليل الاقتصاد السياسي

الأسئلة التوجيهية	
• من الذي يستفيد أكثر من القواعد والوضع الحالي؟ كيف؟ • ما هي الآثار التوزيعية للتغيير؟ • هل مشكلة المياه المحددة على أجندة السلطات المحلية؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فما هي القضايا التي تهمهم الآن بشكل أكبر؟ • هل يمكن تفسير السلوكيات التي تساهم في المشكلة من خلال الظروف قصيرة المدى أم أنها ناجمة عن قواعد اللعبة الأكثر عمومية (مثل القرارات المتعلقة بوضع التعريفات أو التخصيص المالي أو غير ذلك من القضايا القانونية؛ الترويج لمصالح معينة)؟ • ما هي اهتمامات ودوافع الجهات الفاعلة الرئيسية؟ ما هو التحدي بالنسبة لهم؟ • ما هي معتقداتهم وقيمهم وتفضيلاتهم؟ هل تعكس القواعد الحالية تفضيلات واهتمامات مجموعة معينة من الجهات الفاعلة؟	مصالح الجهات الفاعلة الرئيسية، الأفكار والمعتقدات
• هل يؤثر أفراد أو مجموعات معينة على السياسات والقرارات المحلية ذات الصلة أو يحشدون مجموعات المصالح؟ • ما هو وضع وسلطة الجهات الفاعلة الرئيسية (المكانة الاجتماعية والأصول والقدرة على تعبئة الشبكات والموارد والمعرفة والمعلومات التي يمكنهم الاعتماد عليها وما إلى ذلك)؟ • كيف تطور وضعهم وتأثيرهم بمرور الوقت؟ • هل هناك جهات فاعلة تتحدى الإطار القانوني؟ لماذا وبأي طريقة؟ • ما هي التحالفات الرسمية وغير الرسمية الموجودة بين مختلف الجهات الفاعلة؟	علاقات القوة والتأثير
• ما هي الدوافع الرئيسية للتغيير؟ • من لديه القوة والتأثير على تشكيل الأفكار؟ • لماذا لم يتم حل المشكلة؟ ما هي العقبات الرئيسية في محاولة حل المشكلة؟ هل تم القيام بأي محاولات سابقة؟ ما هي تلك المحاولات؟ • ما هي التغييرات المطلوبة من قبل الجهات الفاعلة الرئيسية؟ ما الذي يجب تغييره لحل المشكلة؟ • ما نوع التدخلات التي يمكن أن تؤدي إلى التغيير؟ هل هي مجدية تقنيا وسياسيا؟ • هل هناك أي نقاط دخول واضحة أو نوافذ للفرص؟ أين هم؟	الأفكار والحلول الممكنة

يمكن تمثيل علاقات القوة وتأثير الجهات المعنية على حل المشكلات باستخدام عدد من الأدوات، مثل تصنيف القوة أو تحليل قوة الجهات المعنية أو مصفوفات المصالح والتأثير، كما هو مقترح في الملحق 2.

يجب أن يحدد تحليل الاقتصاد السياسي:

- مصالح وسلطة وتأثير الجهات الفاعلة الرئيسية فيما يتعلق بالمشكلة المحددة.
- السبل الممكنة لمعالجة المشكلة.
- الجهات الفاعلة التي تؤثر على الدوافع الرئيسية للمشكلة وأولئك الذين يمكنهم المساهمة في تعزيز التغيير، وفي نهاية المطاف، حل المشكلة.

يمكن تصنيف الجهات الفاعلة (Prats, 2001) على النحو التالي:

- "استراتيجي": أي فرد أو منظمة أو مجموعة لديها ما يكفي من الاهتمام والتأثير والموارد لدعم التغيير أو إعاقته.
 - "ذو صلة": الجهات الفاعلة التي تشكل جزءًا من النسيج المؤسسي ولديها الموارد التي يمكن اعتبارها استراتيجية، ولكن لا تستخدم هذه الموارد أو يهيمن عليها الآخرون في العملية، و
 - "ثانوي": أولئك المتأثرون بالمشكلة ولكن ليس لديهم الموارد والقوة الكافية لتغيير قواعد اللعبة.
- ستكون هذه التصنيفات مفيدة جدًا للمرحلة الأخيرة من التحليل: تطوير أولويات العمل والتغيير.

المرحلة 4. تطوير أولويات العمل وبناء تحالف للعمل

ملاحظة منهجية. ستتطلب المرحلة 4 عدة مناقشات مفتوحة وتأملات لتحديد التدخلات الأكثر ملاءمة للتغيير. يجب أن تتم هذه المناقشات أولاً داخليًا، بين فريق التحليل (ربما تشمل عددًا قليلًا من الجهات الفاعلة الوطنية المختارة)، ثم الانفتاح لتشمل جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة في ورشة عمل ثانية للجهات المعنية. إذا سمح الوضع بذلك، فسيكون من المفيد بناء سيناريوهات على أساس البيانات والتحليلات المكتسبة - من أجل تقييم المقايضات المحتملة المتعلقة بخيارات السياسة المختلفة واستراتيجيات التغيير.

ستتيح ورشة العمل هذه للفريق التحقق من النتائج التي توصل إليها ومراجعة الأولويات والاتفاق عليها وتحديد الأبطال واللائعات للمشاركة والدعم. يجب أن تتضمن الخيارات الممكنة لحل المشكلة التي تم تحديدها في نهاية المطاف حوارات بين جميع الجهات الفاعلة الرئيسية المسؤولة عن إدارة المياه واستخدامها.

الهدف من المرحلة 4 هو النظر في كيفية إشراك الجهات الفاعلة الرئيسية - سواء من مجال المياه أو خارجه - لمعالجة مشكلة المياه المحددة، والتي من شأنها أن تسهم في تحسين استخدام وإدارة موارد المياه وفي نهاية المطاف، التنمية المستدامة في البلد. تعتبر هذه المرحلة حاسمة لأنها تمكن الفرق من تخطيط وتطوير برامج ومشاريع واقعية.

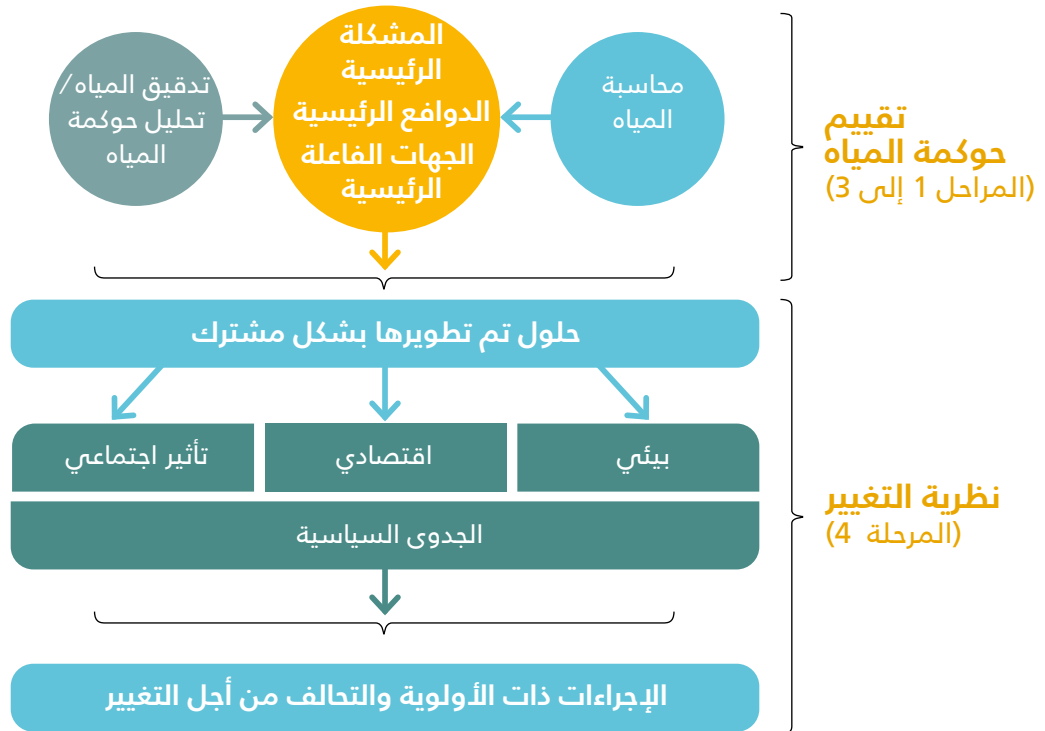
تجتمع الأبعاد الفنية والحوكمة للتحليل في المرحلة 4. وينبغي إعادة النظر في الحلول التقنية الممكنة لمعالجة مشكلة معينة في ضوء نتائج التحليلات المؤسسية والاقتصادية السياسية التي أجريت في المرحلتين 2 و3. ومن شأن هذا أن يسهل إمكانية تنفيذها، ويساعد في بناء التحالف اللازم لإحداث التغيير.

تتضمن خطوة المرحلة الرابعة في التوصية بنظريات تغيير منفصلة عن الواقع الاجتماعي والديناميكيات السياسية على الأرض والتي تم تحديدها من خلال المرحلتين 2 و3.

تشرح النظرية الواقعية للتغيير نوع التدابير اللازمة لمعالجة المشكلة التي تم تحديدها في المرحلة 1 على أساس:

- آثارها البيئية والاقتصادية والاجتماعية
- جدواها في ضوء ديناميكيات الحوكمة التي تم تحديدها في المرحلتين 2 و3 (انظر الشكل 7).

الشكل 7. تطوير خيارات واقعية للتغيير



المصدر: من إعداد المؤلفين أنفسهم.

1.4 بناء نظرية واقعية للتغيير

إن الإجراءات التي يمكن أن تحدث التغيير وتحل مشاكل المياه قد تأتي في أشكال مختلفة. سيعتمد تحديد ما يجب القيام به على المشكلة نفسها واختناقات الحوكمة التي تم تحديدها أثناء التحليل.

لضمان وجود صلة قوية بين التحليل الذي تم إجراؤه في المرحلتين 2 و3 ونظرية التغيير، يجب أن يبدأ الفريق بتحليل المشكلة الذي تم إجراؤه خلال المرحلة 1، والتي تم إثرائها واستكمالها بنتائج المرحلتين 2 و3. يمكن إعادة صياغة بيان المشكلة الرئيسي كهدف رئيسي (على سبيل المثال، يصبح «الوصول غير المتكافئ إلى مياه الري» «وصول أكثر إنصافاً إلى مياه الري» بينما تصبح «المطالبات المتنافسة على المياه» «مساواة في تخصيص المياه»). يمكن إعادة تشكيل تحديات الحوكمة التي تم تحديدها كشروط مسبقة مطلوبة لحل المشكلة أو على الأقل، للمساهمة في حلها (على سبيل المثال، يصبح «عدم تناسق المعلومات وقلة الوعي» بمثابة «تدفق معلومات محسن وزيادة الوعي» أو «انعدام الأمن القانوني لحيازة الأراضي والمياه» تصبح «حقوق حيازة عرقية معززة»). عند القيام بذلك، قد يكون من الممكن الكشف عن شروط مسبقة إضافية لحل المشكلة.

نظرًا لضعف إمكانية التنفيذ الناجح للتغييرات في جميع الأبعاد التي تم تحديدها خلال التحليل، فمن المرجح أن يكون من الضروري تحديد الأولويات لما يجب تغييره: الأدوار أو الاعتمادات؟ معايير رسمية أو غير رسمية معينة؟ حوافز من قطاعات أخرى (مثل الإعانات)؟ المهارات والقدرات؟ المواقف والسلوك؟ العلاقات بين الجهات الفاعلة؟ وأشياء أخرى؟

بمجرد تحديد أولويات التغييرات المهمة، سيكون من الضروري تحديد الإجراءات والتدخلات الفعالة والمستدامة التي يمكن أن تحدث التغيير. للقيام بذلك، قد يفكر الفريق في تطوير سيناريوهات ونماذج.

2.4 وضع سيناريوهات وتقييم آثارها على الاستدامة

مجموعة الإجراءات (مثل الإعانات أو الضرائب والسياسات الزراعية) وتخصيص الموارد (مثل كمية المياه المستخدمة في الري) وقرارات الإنتاج (على سبيل المثال، ما هو نوع تناوب المحاصيل المراد تنفيذه) التي تتخذها الجهات المعنية المختلفة (المزارعون، صناع السياسات، المستهلكون)، تنطوي على مقايضات للاقتصاد والبيئة والأشخاص.

تساعد السيناريوهات في توضيح كيفية تشكيل المستقبل من خلال مسار عمل معين. نظرًا لأن التدخلات التي تهدف إلى حل مشكلات المياه المعقدة غالبًا ما تتضمن تدابير تقنية وإدارية، يجب دمج السرديات التي تصف السيناريوهات المستقبلية كقصص أو رسوم بيانية مع السيناريوهات الكمية باستخدام البيانات المسترجعة من محاسبة المياه. يجب أن تساعد هذه السيناريوهات الفريق على فهم المزايا والتأثيرات النسبية للإجراءات والاستراتيجيات والسياسات المختلفة.

استنادًا إلى بيانات ونتائج تحليل الحوكمة، سيطور الفريق عددًا من السيناريوهات الممكنة لرسم خريطة: (1) استدامة التدخلات المختلفة (في جميع أبعادها: الاستدامة الاقتصادية والبيئية والاجتماعية)؛ و (2) جدواها السياسية.

تشمل آثار الاستدامة (الاقتصادية والبيئية والاجتماعية) تقدير المقايضات بين أهداف السياسة المختلفة. زيادة تفضيلات المستهلكين للأغذية العضوية يمكن أن تؤثر، على سبيل المثال، على إنتاج الأغذية ومعالجتها وتخلق تأثيرات بيئية واجتماعية إيجابية. يمكن أن يؤدي تعديل أنماط المحاصيل إلى فوائد بيئية واجتماعية أعلى من تعويض المزارعين عن تقليل تخصيص المياه.

يجب أن ينتبه الفريق بشكل خاص إلى الآثار الاجتماعية للتغيير وأن يتبنى نهجًا قائمًا على حقوق الإنسان عند النظر في التدخلات الممكنة (انظر الإطار 10). سيتطلب ذلك فهم من سيتأثر أكثر بالإجراءات المقترحة والتكاليف الاجتماعية المحتملة لأي تدخل. ما هي الآثار التوزيعية التي قد تنتج عن مدخرات كفاءة استخدام المياه لمجموعات مختلفة (مثل صغار المزارعين والنساء المنتجين والرعاة)؟ ما هي المخاطر التي قد تنشأ عن زيادة الفقر أو تدفقات الهجرة أو الاستيلاء المحتمل من قبل مجموعات معينة؟ على سبيل المثال، قد يؤدي إعطاء أولويات استخدام المياه للطاقة الكهرومائية إلى تعزيز التنمية الصناعية للبلد، في حين أن إعطاء الأولوية للري على نطاق صغير يمكن أن يساعد في الحد من الفقر والهجرة من المناطق الريفية.

ينبغي إيلاء اهتمام خاص للفئات والجهات الفاعلة الأكثر ضعفاً (مثل صغار المزارعين وخاصة النساء والشباب أو السكان الأصليين ان وجدوا).

الإطار 10. النهج القائم على حقوق الإنسان في إدارة المياه واستخدامها

تؤدي الطلبات العديدة المتنافسة - والمتضاربة أحياناً - على المياه إلى إثارة أسئلة تتعلق بالإنصاف والعدالة، مثل ما يمكن اعتباره تخصيصاً «صائباً» أو «عادلاً» للمياه للاستخدامات والمستخدمين المتنافسين. يوفر نهج حقوق الإنسان مدخلاً هاماً للإجابة على مثل هذه الأسئلة من خلال تقديم إطار يحدد معايير دنيا للحوكمة ويحدد حقوق والتزامات الفئات المختلفة من الجهات المعنية.

الحق في الماء هو حق من حقوق الإنسان. وأبرز أسسه القانونية هي المادة 11 من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تكرس حق كل فرد في مستوى معيشي لائق. اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1966، وتراقب امتثال الدول الأطراف للميثاق من قبل لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تتبنى «التعليقات العامة» التي تشكل تفسيرات موثوقة للميثاق. في عام 2002، اعتمدت لجنة التعليق العام رقم 15 بشأن الحق في المياه، حيث حددت بموجبه حق جميع الناس في الحصول على مياه كافية ومأمونة ومقبولة ويمكن الوصول إليها مادياً وميسورة التكلفة للاستخدام الشخصي والمنزلي. كما ذكر التعليق العام رقم 15 أن الماء ضروري لإعمال الحق في غذاء كافٍ. في حالة الاستخدامات المتنافسة، يجب إعطاء الأولوية في التخصيص للمياه للاستخدام الشخصي والمنزلي وكذلك للوقاية من الجوع والمرض. ومن المقبول اليوم أن الحق في الماء يشمل أيضاً الحق في مياه الري.

يتطلب النهج القائم على حقوق الإنسان دمج احترام حقوق الإنسان والحرية في مختلف السياسات والقوانين والبرامج والأنشطة. يتطلب من الحكومات الامتناع عن أي ممارسة أو نشاط من شأنه أن يحد من الوصول إلى المياه (مثل الاستخراج المفرط للمياه من قبل الدولة)؛ اعتماد التدابير اللازمة للسيطرة على أنشطة الأطراف الثالثة وتقييدها، مثل تدابير مكافحة التلوث أو ما شابه ذلك؛ واتخاذ تدابير لتسهيل تمتع الناس بحقوقهم في المياه، كحماية موارد المياه وتطوير طرق لتحسين كفاءة أو تقليل هدر المياه.

يتطلب النهج القائم على حقوق الإنسان أيضاً من الحكومات ضمان الجوانب الإجرائية لمبادئ حقوق الإنسان، لا سيما المشاركة والمساءلة وعدم التمييز والشفافية في صنع القرار المتعلق بإدارة موارد المياه.

المصدر: Morgera, E., Webster, E., Hamley, G., Sindico, F., Robbie, J., Switzer, S., Berger, T., Silva Sánchez, P.P., Lennan, M., Martin-Nagle, R., Tsioumani, E., Moynihan, R. & Zydek, A. 2020. *The right to water for food and agriculture*. Rome, FAO

تكتسب الجوانب الاجتماعية للتغيير أهمية خاصة في السياقات التي يسود فيها النهج التكنولوجي العلمي للمياه. وفي بعض البلدان، غالباً ما تؤكد صناعة الأعمال التجارية الزراعية على الكفاءة والاستخدام الرشيد في الممارسات الإنتاجية (Damonte, 2019). في المناطق المتأثرة بندرة المياه، يخاطر خطاب الكفاءة بتقليل المشكلة وتعريف الندرة ليس على أنها انخفاض في توافر المياه بسبب الاستغلال المفرط من قبل الأعمال التجارية الزراعية، ولكن نتيجة لممارسات الري غير الفعالة من قبل صغار المزارعين.

وفيما يتعلق بالجدوى السياسية، فقد يظل نطاق التغيير ضمن مجموعة تحديات الحوكمة المحددة واختيار أولويات العمل في هذا السياق. في الطرف الآخر من النطاق، توجد فرص للعمل على تحديات الحوكمة المحددة بهدف تعديل التأثير النسبي لمختلف المنظمات والجهات الفاعلة وبالتالي توسيع خيارات التغيير.

في كلتا الحالتين، سيساعد تحليل القوة الذي تم إجراؤه في المرحلة 3 في تحديد الجهات الفاعلة التي ستدعم التغيير وتعززه - كأبطال وحلفاء (تحالفات) - وأولئك الذين قد يقاومون أو يعرقلون التغيير. ستكون إمكانيات الإصلاحات أوسع نطاقاً حيثما يكون الإعداد المؤسسي أكثر ملاءمة للتغيير أو يتم تحديد الجهات الفاعلة الاستراتيجية في فتح المجال للتغيير (Fritz, Levy and Ort (eds.), 2014).

يقترح الجدول 9 بعض الأسئلة الإرشادية لتطوير أولويات واقعية للعمل.

يجب أن تساعد الأسئلة في تحديد:

- نقاط الدخول الممكنة لحل المشكلات والتدخلات ذات الأولوية التي تساهم في حل المشكلة؛
- الجدوى السياسية لتطبيقها على أرض الواقع، ومدى احتمالية حدوث التغيير، والعمليات والتدخلات؛
- المفاضلات الرئيسية بين الأهداف المتنافسة وانعكاساتها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية؛
- الجهات الفاعلة التي يجب أن تشارك في عملية التنفيذ.

الجدول 9. الأسئلة المقترحة لتوجيه عملية وضع أولويات واقعية للعمل

الأسئلة التوجيهية	
نقاط الدخول وأولويات التغيير	● بناءً على النتائج التي تم التوصل إليها من مناقشات المرحلتين 2 و 3 مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، ما هي نقاط الدخول الأكثر جدوى لحل المشكلة الرئيسية التي تم تحديدها في المرحلة 1؟ ● كيف ترتبط بالأجندة السياسية الحالية وأولويات صانعي القرار المحليين والوطنيين؟ ● هل هناك عمليات تغيير جارية بالفعل حيث يمكن أن يكون للتدخل الصغير تأثير أوسع ويساعد في خلق الزخم للتغيير الواسع؟
كيف يمكن أن يحدث التغيير؟	● ما هو التدخل الذي من شأنه التأثير على التغيير؟ ● ما هي العمليات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل اللازمة لتحقيق التغيير؟ ● ما هي الموارد المطلوبة وهل هي متوفرة؟ ● إذا كانت الموارد محدودة، فما هي إيجابيات وسلبيات الخيارات المختلفة؟
المقايضات	● ما هي المخاطر التي تنطوي عليها وكيف يمكن التخفيف منها؟ ● ما هي المقايضات المحتملة وآثار التغيير - البيئية والاقتصادية والاجتماعية؟ ● ما هي المجموعات التي ستؤثر فيها المقايضات أكثر (صغار المنتجين، رجال، نساء، شعوب أصلية، أخرى)؟ كيف يمكن التخفيف من هذا؟ ● كيف يمكن تعظيم أوجه تضافر الجهود؟
من يحتاج إلى المشاركة؟	● ما هي الحوافز الموجودة لتعزيز التغيير؟ ● ما مدى قوة "الأبطال" المحتملين؟ ما الأدوار التي قد يلعبونها؟ ● من هم الخصوم المحتملون للتغيير؟ لماذا؟ ● ما هو تأثيرهم على إمكانية التنفيذ؟

3.4 التوصية بالتدخلات ذات الأولوية وخطة العمل

يقدم التحليل مساهمة حقيقية في حوكمة المياه من خلال توفير تحليل صادق حول احتمالية اتخاذ إجراءات معينة لإحداث التغيير. ومع ذلك، قد تكون المتابعة صعبة بشكل خاص عندما يكون للشركاء الوطنيين مصلحة خاصة في نوع معين من التدخل (مثل البنية التحتية الصلبة وتحلية المياه).

إن الأهداف الرئيسية لتحليل حوكمة المياه هي تحديد نقاط الدخول والتدخلات الأكثر ملاءمة وواقعية لحل مشاكل المياه الرئيسية. يجب ذكر هذه العناصر صراحة في التقرير النهائي للتحليل. كما ينبغي أن يشير التقرير إلى أين يمكن أن تكون منظمة الأغذية والزراعة (وغيرها من الشركاء الخارجيين) مفيدة لدعم مسار عمل معين.



- Action Against Hunger International.** 2016. *Gouvernance de l'eau et de l'assainissement appliquée aux projets humanitaires et de développement*. ACF. February. France.
- Bakker, K.** 2010. *Privatizing water. Governance failure and the World's urban water crisis*. *Water alternatives* 4 (3):252-256.
- Bandaragoda, D.J.** 2000. *A framework for institutional analysis for water resources management in a river basin context* [online]. Working Paper No.5. Colombo, International Water Management Institute (IWMI). http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/Working_Papers/working/WOR5.pdf
- Batchelor, C., Hoogeveen, J., Faurès, J.M. & Peiser, L.** 2016. *Water accounting and auditing - a sourcebook*. FAO Water Reports 43. Rome, FAO. <http://www.fao.org/3/i5923e/i5923e.pdf>
- Bhattacharjee, A.** 2012. *Social science research: principles, methods, and practices* [online]. Tampa, University of South Florida, USA. https://scholarcommons.usf.edu/oa_textbooks/3
- Urban, K. و Clark, M. ,Bojić, D.** 2023. التركيز على الحوكمة من أجل المزيد من السياسات الفعالة والدعم الفني. دعم الحوكمة والسياسات - ورقة الإطار. روما، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. <https://doi.org/10.4060/cc0240ar>
- Brelsford, C.** 2018. *Water management is a wicked problem, but not an unsolvable one. How can we begin to think about the tangled web of water supply and demand?* [online]. Santa Fe, USA, Arizona State University. [Cited 5 February 2021]. <https://medium.com/@sfscience/water-management-is-a-wicked-problem-but-not-an-unsolvable-one-869be55aa402>
- Brouwer, H. & Brouwers, J.** 2017. *The MSP Tool Guide: Sixty tools to facilitate multi-stakeholder partnerships*. MSP Guide [online]. Wageningen University and Research. [Cited 10 October 2020]. <https://edepot.wur.nl/409844>
- Chambers, R.** 1997. *Whose reality counts: putting the first last*. London, Intermediate Technology Publications. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Damonte, G.H.** 2019. *The constitution of hydrosocial power: agribusiness and water scarcity in Ica, Peru*. *Ecology and Society*, 24(2):21.
- Dillon, L.B.** *Problem-tree analysis*. [online]. [Cited 8 December 2020]. <https://sswm.info/taxonomy/term/2647/problem-tree-analysis>
- Dyson, M., Bergkamp, G. & Scanlon, J., eds.** 2008. *Flow - the essentials of environmental flows*. 2nd Edition. Gland, Switzerland, The International Union for the Conservation of Nature (IUCN).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** 2005. *WinDASI: A Software for Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Inserting and Managing Data*. Rome. <https://www.fao.org/3/am371e/am371e.pdf>

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. 2012. التكيف مع ندرة المياه: إطار عمل من أجل الزراعة والأمن الغذائي. تقارير المياه لمنظمة الأغذية والزراعة 38. روما. <https://www.fao.org/4/i3015a/i3015a.pdf>

FAO. 2012b. *Approaches to capacity development in programming: processes and tools. Learning module 2* [online]. Rome. <http://www.fao.org/3/a-i2531e.pdf>

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. 2013. الإطار الاستراتيجي المراجع (عبر الإنترنت). روما. <https://www.fao.org/4/mg015a/mg015a.pdf>

FAO. 2018. *Guidelines on irrigation investment projects*. Rome. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/89727500-bc2e-4a3f-bd0b-f01072f2756e/content>

FAO. 2019a. *Land and water governance to achieve the SDGs in fragile systems*. Rome. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b13df363-c9c0-4628-b0d1-651891cacdb9/content>

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. 2019ب. دليل تحليل السياق: دعم عملية صنع القرار في منظمة الأغذية والزراعة. نُهج العمل في السياقات [عبر الإنترنت]. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/83a6774d-dfa8-4275-85eb-661eddfb8205/content>

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. 2020. حالة الأغذية والزراعة 2020. التغلب على تحديات المياه في الزراعة. روما. <https://doi.org/10.4060/cb1447ar>

FAO. 2020b. Cost benefit analysis. In: *EAF planning and implementation tools* [online]. Rome. [Cited 24 December 2020]. https://www.fao.org/fishery/en/eaftool/eaftool_9/en

FAO. 2021. Water efficiency, productivity and sustainability in the NENA region (WEPS-NENA). In: *FAO in action* [online]. Rome. [Cited 28 February 2020]. <http://www.fao.org/in-action/water-efficiency-nena/activities/en/>

FAO, UNDP. 2018. *Cost-benefit analysis for climate change adaptation policies and investments in the agriculture sectors*. Briefing Note. Rome. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/59173b3a-486a-42cc-8d80-8cf74fc974bc/content>

FAO & World Water Council. 2018. *Water accounting for water governance and sustainable development*. White paper. Rome and Marseille, France. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/59173b3a-486a-42cc-8d80-8cf74fc974bc/content>

Fritz, V., Levy, B. & Ort, R., eds. 2014. *Problem-driven political economy analysis: the World Bank's experience. Directions in development – public sector governance*. Washington, DC, World Bank.

Global Water Operators' Partnerships Alliance (GWOPA) & IHE Delft Institute for Water Education (IHE). 2020. *Water supply governance analysis and assessment. operational tool* [online]. Delft, the Netherlands. <https://gwopa.org/wp-content/uploads/2020/06/10-Water-Supply-Governance-10203-100.pdf>

Hammerslev, O, Arnholtz, J. 2012. *Transcended power of the state: The role of actors in Pierre Bourdieu's sociology of the state*. Distinktion Journal of Social Theory 14(1).

Hammett, D., Twyman, C. & Graham, M. 2014. *Research and fieldwork in development*. Oxfordshire, UK, Routledge.

Hearn, S., Young, J., Shaxson, L., Datta, A. & Cassidy, C. 2014. *ROMA: a guide to policy engagement and policy influence* [online]. London, Overseas Development Institute (ODI). [Cited 15 October 2020]. https://www.betterevaluation.org/en/resources/guide/roma_a_guide_to_policy_engagement_and_influence

Helmke, G. and Levitsky, S. 2004. Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4 (5 Dec., 2004), pp. 725-740.

Hodgson, S. 2016. *Exploring the concept of water tenure*. Land and Water Discussion Paper No. 10. Rome, FAO.

- Holland, J.** 2007. *Tools for institutional, political, and social analysis of policy reform: a sourcebook for development practitioner*. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC, The World Bank.
- Hudson, D. & Leftwich, A.** 2014. *From political economy to political analysis* [online]. DLP Research paper. Birmingham, UK. [Cited 14 October 2020]. <https://dlprog.org/publications/research-papers/from-political-economy-to-political-analysis/>
- Hufty, M.** 2011. Investing in policy processes: the Governance Analytical Framework (GAF). In Wiesmann, U. & Hurni, H., eds. *Research for sustainable development: foundations, experiences and perspectives*, pp. 403-424. Bern, Geographia Bernesiana, 2011.
- Huppert, W.** 2013. *Viewpoint - Rent-seeking in agricultural water management: an intentionally neglected core dimension?* In *Water Alternatives* 6(2): 265-275.
- Huppert, W. & Urban, K.** 1999. *Institutional analysis of water delivery and maintenance service provision in irrigation: the example of the Jordan Valley*. MAINTAIN - Case Study No. 3. Eschborn, Federal Republic of Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Huppert, W., Svendsen, M. & Vermillion, D.L.** 2001. *Governing maintenance provision in irrigation: a guide to institutionally viable maintenance strategies*. Eschborn, Federal Republic of Germany, GTZ. 193 pages.
- Ingram, H.M., Weatherford, D.E., Cortner, H.J.** 1984. *Guidelines for improved institutional analysis in water resources planning*. In *Water Resources Research*, 20(3). Pp 323-334.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD).** 2009. *Guidance notes for institutional analysis in rural development programmes* [online]. Rome. [Cited 17 November 2020]. <https://www.ifad.org/documents/38714170/39144386/Guidance+Notes+for+institutional+analysis+in+rural+development+programmes+-+an+overview.pdf/20cd8002-6c4c-4a83-9e14-034beb66c3ef>
- Jacobson, M., Meyer, F., Tropp, H., Oia, I. & Reddy, P.** 2013. *User's guide on assessing water governance* [online]. Oslo, United Nations Development Programme (UNDP). [Cited 4 January 2021]. <https://www.undp.org/publications/users-guide-assessing-water-governance>
- Jutting, J., Drechsler D., Bartsch, S. & de Soysa, I., eds.** 2007. *Informal institutions: how social norms help or hinder development*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Khan, M.** 2018. *Debate. Political settlements and the analysis of institutions*. *African Affairs*, Volume 117, Issue 469, October 2018, Pages 636-655.
- Kooy, M. & Harris, D.** 2012. *Political economy analysis for operations in water and sanitation: a guidance note*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- Leftwich, A. & Sen, K.** 2010. *Beyond institutions: institutions and organizations in the politics and economics of poverty reduction - thematic synthesis of research evidence* [online]. DFID-funded Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth (IPPG). Manchester. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b00e5274a31e00008e8/8933_Beyond-Institutions-final.pdf
- Leyronas, S., Maurel, F., Rojat, D. & Giraud, G.** 2017. *Toward an analytical framework for the governance of natural resources: the case of groundwater*. World Development Report Background Paper. World Bank, Washington, DC.
- Meinzen-Dick, R.** 2007. *Beyond panaceas in water institutions*. PNAS September 25, 2007. 104(39) 15200-15205. <https://www.pnas.org/content/104/39/15200>
- Moors, E.J.** 2017. *Water - Wrestling with wicked problems*. Inaugural lecture. <https://www.youtube.com/watch?v=m-EEo3DWKE0>
- Moore, T.** 2011. Wicked problems, rotten outcomes and clumsy solutions: children and families in a changing world. Paper presented at the "NIFTey/CCCH Conference," Sydney, Australia. https://www.researchgate.net/publication/290438750_Wicked_problems_rotten_outcomes_and_clumsy_solutions_Children_and_families_in_a_changing_world

- Morgera, E., Webster, E., Hamley, G., Sindico, F., Robbie, J., Switzer, S., Berger, T., Silva Sánchez, P.P., Lennan, M., Martin-Nagle, R., Tsoumani, E., Moynihan, R. & Zydek, A.** 2020. *The right to water for food and agriculture*. Rome, FAO.
- Moriarty, P.B., Batchelor, C., Abd-Alhadi, F.T., Laban, P. & Fahmy, H.** 2007. *The EMPOWERS approach to water governance: guidelines, methods and tools* [online]. Amman. The Inter-Islamic Network on Water Resources Development and Management (INWRDAM) and the International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation (IRC). https://www.ircwash.org/sites/default/files/empowers_guidelines_methods_and_tools.pdf
- North, D.C.** 2012. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, UK, Cambridge University Press. June 2012.
- North, D.C.** 2019. *Institutional change: A framework of analysis*. In Braybrooke D. (ed.), 2018. *Social Rules. Origin; Character; Logic; Change*. (e-book). Pp. 189-203.
- Overseas Development Institute (ODI).** 2009. Planning tools: Problem Tree Analysis. [online]. [Cited 8 December 2020]. <https://odi.org/en/publications/planning-tools-problem-tree-analysis/>
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).** 2011. *Water governance in OECD countries. A Multi-level approach*. Paris, 2011. P. 17.
- Oxfam.** 2013. How politics and economics intersect. A simple guide to conducting political economy and context analysis [online]. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/how-politics-and-economics-intersect-a-simple-guide-to-conducting-political-eco-312056/>
- Parsons, T.** 1963. On the concept of political power. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 107(3): 232-262 [online]. [Cited 8 December 2020]. <http://www.jstor.org/stable/985582>
- Prats, J.** 2001. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10:103-148.
- Rittel, H.W.J. and Webber, M.M.** 1973. *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences 4 (1973), 155-169.
- Rogers, P.** 2014. Theory of change. In: *UNICEF methodological briefs: impact evaluation 2* [online]. https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/Theory_of_Change_ENG.pdf
- Scheyvens, R., ed.** 2014. *Development fieldwork: a practical guide*. London, Sage Publications.
- Serrat, O.** 2017. The Five Whys Technique. In: *Knowledge Solutions*. Springer, Singapore. [online]. [Cited 8 December 2020]. https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9_32
- Shammout M.W. & Shatanawi, M.** 2019. Stakeholder participation in prioritization of water supply and demand in Jordan. Paper presented at the "16th International Conference on Environmental Science and Technology," Rhodes, Greece, 4 to 7 September 2019.
- Spradlin, D.** 2012. Are you solving the right problem? In: *Harvard Business Review* [online]. Cambridge, USA. [Cited 2 March 2021]. <https://hbr.org/2012/09/are-you-solving-the-right-problem>
- Star, D. & Hovland, I.** 2004. *Tools for policy impact: A Handbook for Researchers*. [online]. London, Overseas Development Institute (ODI). <https://cdn.odi.org/media/documents/194.pdf>
- Tang, S-Y.** 1992. *Institutions and collective action: self-governance in irrigation*. Publication of the Center for Self-Governance. California, USA, Institute for Contemporary Studies San Francisco.
- United Nations Development Programme (UNDP).** 2012. *Institutional and context analysis guidance note* [online]. New York, USA. <https://www.undp.org/publications/institutional-and-context-analysis-guidance-note>

- UNDP-Swedish Water House (SIWI) Water Governance Facility.** 2017. *Human rights-based approach to integrated water resources management: Training manual and facilitator's guide*. Rio de Janeiro, Cap-Net.
- Valters, C.** 2014. *Theories of change in international development: communication, learning, or accountability?* London, Justice and Security Research Programme, London School of Economics and Political Science (LSE).
- Water Aid.** *Power analysis tools for WASH governance*. Governance and transparency fund programme 02 [online]. London, WaterAid and Freshwater Action Network. [Cited 5 March 2021]. <https://washmatters.wateraid.org/publications/power-analysis-tools-for-wash-governance>
- World Bank.** 2017. *World Development Report. Governance and the law* [online]. Washington, DC. [Cited 13 October 2020]. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>
- World Health Organization (WHO).** 2017. *Code of conduct for responsible research* [online]. Geneva. <https://www.who.int/about/ethics/code-of-conduct-for-responsible-research>
- Zwarteveen, M. et al.** 2017. *Engaging with the politics of water governance*. WIREs Water 4(6), 1-9. <https://doi.org/10.1002/wat2.1245> [online] [Cited 5 March 2021].
- Yorke, V.** 2016. Jordan's shadow state and water management: prospects for water security will depend on politics and regional cooperation. In: Hüttel, R.F., Bens, O., Bismuth, C. & Hoehstetter, S., eds. *Society-Water-Technology: a critical appraisal of major water engineering projects*. Berlin, Springer.



الملحق 1. دراسة حالة توضيحية: المطالبات المتنافسة على المياه⁶

لا تزال الزراعة تلعب دوراً هاماً في العديد من البلدان على الرغم من ظهور وتطور صناعات، مثل السياحة والخدمات الأخرى، وذلك بسبب عدد الفقراء الذين يشتغلون بها والروابط القوية التي تربطها بالقطاعات الأخرى. ومع ذلك، هناك قيود مختلفة تحول دون بلوغ الإنتاج الأمثل في القطاع الزراعي. وتشمل القيود الرئيسية التي تعوق الإنتاجية ضعف البنية الأساسية للنقل، والافتقار إلى الأطر المؤسسية المناسبة، وما يعتري السوق من ظروف غير مواتية، والاعتماد المفرط على الزراعة البعلية.

تتناول دراسة الحالة هذه البلد «أ»، حيث يُنظر إلى الري باعتباره وسيلة لزيادة إنتاجية المحاصيل، وتطوير القطاع الزراعي، وتحسين سبل عيش الناس. يتمتع البلد (أ) بوفرة في الموارد المائية، ولكن إمكاناته في مجال الري لم يتم استغلالها بشكل كافٍ حتى الآن. وتتمثل المشكلة في تباين كميات المياه خلال الفصول وبين مختلف أنحاء البلد حيث يتلقى حوالي ثلث مساحة البلد، وخاصة المناطق الريفية في الجزء الشرقي من البلد، أقل من 800 ملم من الأمطار سنوياً وتصنف على أنها قاحلة.

في البلد (أ)، كما هو الحال في العديد من البلدان، تشتمل حوكمة المياه على مزيج من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. وتتطور المؤسسات غير الرسمية من خلال التفاعلات المستمرة بين مختلف الجهات الفاعلة، والتي تأتي استجابة للأوضاع والظروف السائدة. وعادة ما تهيمن المؤسسات غير الرسمية على مستوى المجتمع المحلي، على الرغم من أنها تتعايش في كثير من الأحيان مع المؤسسات الرسمية على مستوى الحوض. ولا ينسق اللانئان أفعالهما في أغلب الأحوال. ومع ذلك، فإن هذا التنسيق أمر أساسي لأن نهج الإدارة المتكاملة للموارد المائية الذي يقره قانون المياه، يؤكد هيكل حوكمة المياه الموازي متعدد المستويات: المستوى الوطني، ومستوى الأحواض، ومستجمعات المياه، ومستجمعات المياه الفرعية، ومستوى المستخدمين (من خلال جمعيات مستخدمي المياه). يشمل الهيكل المؤسسي لإدارة المياه وزارة المياه والمجلس الوطني للمياه في أعلى النظام وسلطات المياه المحلية في أسفله. وينظم قانون المياه أيضاً حيازة المياه. ويشترط تسجيل جميع الحقوق غير المسجلة، ويمنح سلطة حيازة المياه لوكالات أحواض الأنهار، المسؤولة أيضاً عن إصدار تصاريح الوصول إلى الموارد المائية واستخدامها.

⁶ تستند دراسة الحالة التوضيحية هذه إلى قضايا نموذجية تتعلق بحوكمة المياه موجودة في العديد من البلدان حول العالم.

هناك مشاكل مياه خطيرة فيما يتعلق بالمناطق شبه القاحلة في البلد حيث توفر الأنهار المياه للري وكذلك للاستخدام الحضري والصناعي في المدينة المجاورة. تتبع مناطق الري ما سبق من الاتجاهات التي سادت عبر التاريخ مع استحداث بعض الابتكارات. فقد كان الري تقليدياً يأخذ شكل الأخاديد التي يبنها المزارعون ويحافظون عليها. وعندما اعتبرت الحكومات المحلية أن استخدام الأخاديد قد عفا عليه الزمن، تحول المزارعون إلى خراطيم المياه البلاستيكية التي تعمل بالجاذبية والرشاشات التي تصب جميعها في الأنهار والجداول. وتستخدم الخراطيم على نطاق واسع لأنها غير مكلفة وتتطلب القليل من الصيانة وتساهم في زيادة كفاءة استخدام المياه.

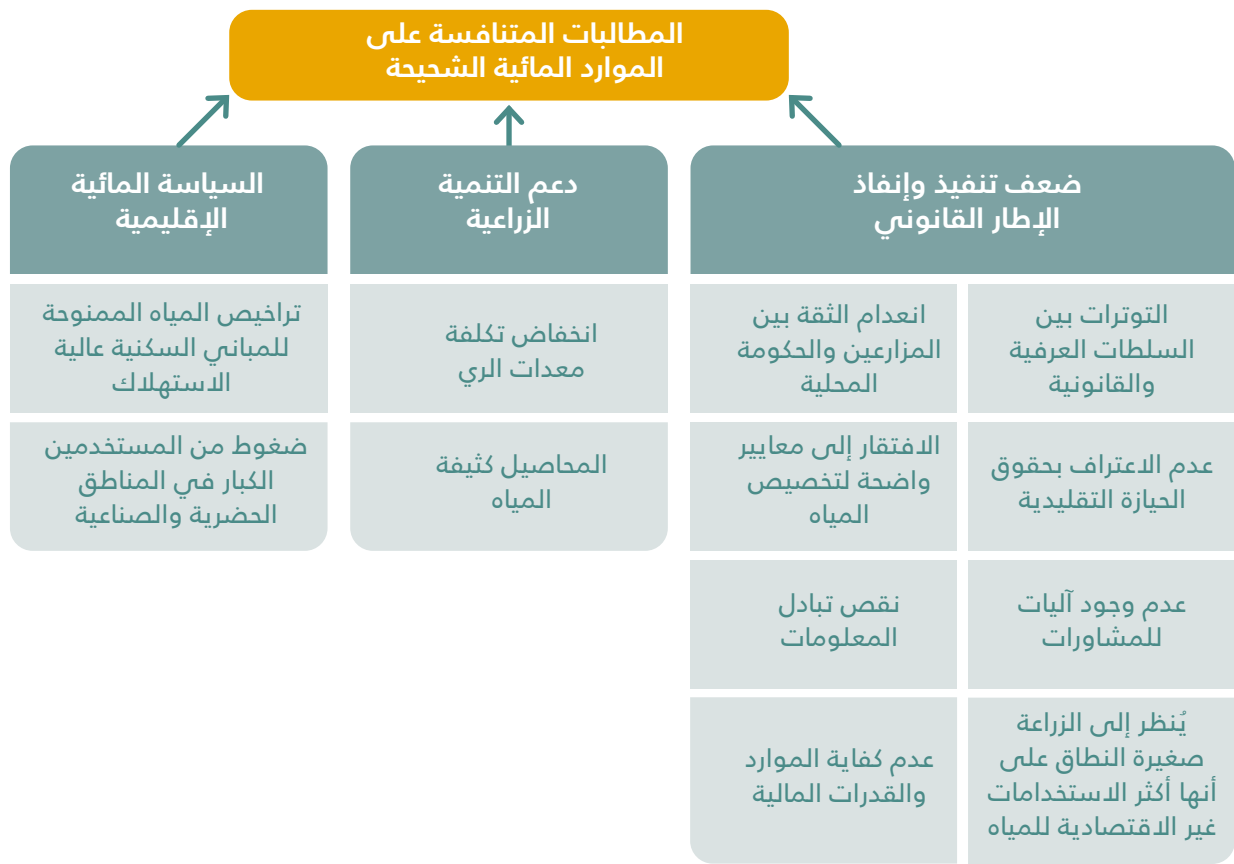
ونتيجة لدرجات الحرارة الباردة والحصول على مياه الري، زاد إنتاج المحاصيل البستانية ذات القيمة العالية. وعلى مر السنين، قامت منظمات مختلفة - وطنية ودولية - بتعزيز ممارسات الحفاظ على التربة والمياه المحسنة التي من شأنها الحفاظ على التربة مع تسهيل الخيارات لتحسين الإنتاجية الزراعية. ومع مرور الوقت، عززت الحكومة إنتاج المحاصيل ذات القيمة العالية. تُزرع وتُباع محلياً الطماطم والأعشاب والفراولة والبرتقال والليمون ومحاصيل أخرى. وتسمح هذه الممارسات للمزارعين بتحسين سبل عيشهم والمساهمة في التخفيف من حدة الفقر في الريف. ويظل التحدي الحاسم هو كيفية إدارة الري واستخدامه بكفاءة وعلى نحو مستدام.

في السنوات الأخيرة، بدأت بعض الحكومات المحلية في تقييد استخدام الري من أجل تقليل الزراعة في بعض المناطق بدعوى أن ممارسات الري التقليدية التي يتبعها المزارعون مدمرة للبيئة. وتعتبر الزراعة الصغيرة النطاق مسؤولة عن النقص المنتظم في المياه وعن أخذ موارد المياه من المستخدمين على الصعيدين الصناعي والمنزلي في المدن الكبرى. ويصبح الوضع أكثر صعوبة مع توسع المناطق الحضرية وتزايد عدد مستخدمي المياه. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بناء المساكن والمنتزهات على نطاق واسع في المناطق النائية يشكل أيضاً ضغطاً كبيراً على موارد المياه.

وتتضمن مؤسسات الدولة الرئيسية المشاركة في إدارة المياه هي البلديات المحلية وكالة حوض النهر وسلطة المياه الحضرية. وعلى مدى العقد الماضي، كان هناك اتجاه سائد نحو زيادة السكان وبالعكس انخفاض في الموارد الطبيعية والمائية. ونتيجة لذلك، يؤدي هذا عادة إلى صراعات بين صغار المزارعين. وفي نهاية المطاف، لا تزال التوترات قائمة ويظل من الصعب ضمان موارد مائية كافية لاستخدامات المياه في الزراعة والصناعة والمناطق الحضرية.

ويبدو أن المشكلة الرئيسية تكمن في النقص المنتظم في المياه بالنسبة لمستخدمي مناطق المصب، ومن منظور الحوكمة، هناك صراع بين المطالبات المتنافسة على المياه لأغراض الري والاستخدام الصناعي والحضري (انظر الشكل أ 1.1).

الشكل 1.1 تحليل المشكلة المبدئي



المصدر: من إعداد المؤلفين أنفسهم.

يتسم الإطار المؤسسي المتعلق بالمطالبات المتنافسة على المياه بأنه ذو طبيعة معقدة. فهو يجمع بين عناصر النهج المتمركزة حول الدولة، والذي يمنح سلطة إصدار حقوق المياه لوكالات أحواض الأنهار، والنهج التشاركي، الذي يشجع على إنشاء جمعيات مستخدمي المياه لإدارة المياه المحلية. يعترف قانون المياه بـ «الحقوق العرفية» في الحصول على المياه ولكنه يتطلب إضفاء الطابع الرسمي على هذه الحقوق من قبل وكالة حوض النهر المختصة بما يتماشى مع مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية. وتتولى وكالة حوض النهر المسؤولية الشاملة عن إدارة المياه، والتسجيل الرسمي لمستخدمي المياه، وإصدار تصاريح المياه.

ويعتبر الري في البلد (أ) إلى حد كبير وسيلة لجذب الاستثمار الخاص. وتعتبر الزراعة على نطاق صغير أكبر مستخدم للمياه والمستخدم غير الاقتصادي الأكثر لها. وعلى الرغم من مبدأ المشاركة، يتم استبعاد أصحاب الحيازات الصغيرة في الغالب من طبقة حوكمة مؤسسات الأحواض، كما أن هناك غياب لعملية اتخاذ القرار بشأن تخطيط الموارد المائية وتخصيص المياه. وعلاوة على ذلك، هناك محدودية في وجود المؤسسات الرسمية على مستوى المجتمع المحلي.

وتتحدد ممارسات الري التي يتبعها صغار المزارعين من خلال حصولهم على الأراضي ورأس المال الكافي لشراء الخراطيم والرشاشات للاستفادة من مصادر المياه. وتتم إدارة وتنظيم تخصيص الأراضي من قبل الحكومات المحلية بما يتماشى مع قانون الأراضي: الأرض مستأجرة ويجب استخدامها بشكل منتج وإلا يمكن استصلاحها لإعادة تخصيصها. وفي الوقت نفسه، فإن النظام العرفي الذي ينظمه الزعماء المحليون هو السائد على مستوى المجتمع المحلي. وهناك ترتيبات غير رسمية للحصول على المياه وهي جزء لا يتجزأ من الحياة الاجتماعية والثقافية للمزارعين وتتشكل من خلال علاقات القرابة والجوار: يقوم المزارعون الأفراد بشراء خراطيم المياه ولكنهم يستخدمونها بشكل تعاوني مع الأسر والجيران. وفي حين لا توجد قواعد محددة لتحديد مدى توفر المياه، فمن المعتاد، في إطار الترتيبات التعاونية بين الجيران، أنه في حالة انخفاض مستويات المياه الواصلة إلى الخراطيم، يتفق المزارعون فيما بينهم على كيفية تقاسم المياه المتاحة. وقد واجه التدخل الحكومي في هذه العلاقات مقاومة فعالة، ولا يزال المزارعون غير مسجلين ولا يحملون تصاريح المياه.

يجمع الهيكل المؤسسي في البلد (أ) بين عناصر النهج المتمركزة حول الدولة والتي من القمة إلى القاعدة والتشاركية. ومن الصعب تنفيذ هذا الهيكل، الأمر الذي يؤدي إلى مشاكل مستمرة ويسبب توترات بين الحكومات المحلية والسلطات العرفية والمزارعين.

غالبًا ما تدعي وكالة حوض النهر أنه لا يمكن إصدار تصاريح المياه لخراطيم السحب المتعددة وبالتالي فهي تعتبر غير قانونية. ومن الناحية العملية، النشاط الرئيسي لوكالة حوض النهر هو بيع المياه إلى سلطة المياه الحضرية، التي تبيعها للعملاء المحليين والتجاربيين في البلدية.

ومع تزايد التنمية الريفية والضغط المتزايدة من المستخدمين الحضريين في المدن المجاورة، تم اللجوء إلى سرديّة حماية البيئة لتعزيز الحاجة إلى الحد من الزراعة في المناطق الريفية، مما أدى إلى محاولة طرد المزارعين من أراضيهم تحت ضغط سكان الحضر أصحاب الصوت الصاخب في المدن المجاورة الذين يعانون من نقص المياه بشكل منتظم. وفي بعض الأحيان، كان يُنظر إلى الدفع مقابل مشاريع خدمات النظام البيئي على أنه وسيلة للمصالح التجارية الحضرية لدفع تكاليف الحفاظ على مصادر المياه عند المنبع. وقد رُوّج عدد من المنظمات الدولية غير الحكومية لهذه الفكرة، ولكن من الناحية العملية، ليس من السهل تنفيذ المشاريع بسبب المشاركة المحدودة من قبل الجهات الفاعلة المعنية في القطاع الخاص.

من الناحية النظرية، فإن وكالة حوض النهر هي المسؤولة عن تحقيق التوازن بين احتياجات مستخدمي المياه المتنافسين، حيث إنها مسؤولة عن إدارة المياه وإصدار تصاريح المياه، والتي ينبغي أن تتضمن حساب المياه التي سيتم استخدامها بموجب تصريح معين. ومع ذلك، تفتقر وكالة حوض النهر إلى القدرة الكافية من الموظفين لمراقبة مخصصات المياه أو إصدار تصاريح المياه، وعلى أي حال، لا يتقدم المزارعون بطلبات للحصول على تصاريح المياه.

بالإضافة إلى ذلك، فيما يتعلق بتخصيص المياه، فإن قانون المياه يعطي الأولوية للاستخدام المنزلي للمياه، ثم الاستخدام البيئي وبعد ذلك فقط للزراعة. وفي الوقت نفسه، لا يوفر القانون معايير واضحة لتحقيق التوازن بين الاستخدامات المتنافسة للمياه في المواقع الهيدرولوجية المختلفة، مما يترك الأمر لتقدير السلطات المنفذة.

ويأتي هذا الوضع أيضًا نتيجة للتوترات بين الإنتاج الزراعي ونظم الري العرفية والمتأصلين داخل المجتمع، والهياكل التنظيمية الرسمية للدولة، فضلًا عن الصعوبات التي تواجهها مختلف الجهات الفاعلة في اعتبار المنطقة نظامًا ديناميكيًا تتعايش فيه المصالح والمواقف المختلفة جنبًا إلى جنب. ولا يوفر الإطار القانوني معايير واضحة أو آليات حوكمة لتخصيص المياه وتوصيلها. ولأوجه القصور هذه عواقب وخيمة على حوافز الأطراف المعنية. وليس للجهات الفاعلة الرئيسية، والتي تشمل وزارة الزراعة، ووزارة المياه، وكالة حوض النهر، ووسيلة المياه الحضرية، والسلطات العرفية والمزارعين، سوى القليل من الحوافز للسعي من أجل الاستخدام الفعال للمياه والتعاون والحوار. وعلى العكس من ذلك، فإن نقاط الضعف المؤسسية والافتقار إلى تنفيذ وإنفاذ قانون المياه تسمح لجميع الجهات الفاعلة الرئيسية بمتابعة أهدافها الفردية على حساب الاستخدام الفعال والشامل والموثوق للمياه. وترتكز هذه التحديات المؤسسية على الاقتصاد السياسي للبلد (أ).

أولًا، لدى الحكومة ميل تاريخي إلى تفضيل مشاريع الري الأكبر حجمًا التي من القمة إلى القاعدة واعتبار نظم الري التقليدية غير فعالة وغير قانونية. وقد جعل هذا من الصعب على سلطات الحوض اعتبار مستجمع المياه نظامًا ديناميكيًا ومراعاة جميع مستخدمي المياه وظروفهم المختلفة ومواقعهم الهيدرولوجية.

ثانيًا، هناك وجهات نظر متناقضة حول من يجب أن يدير مياه الري في المناطق الريفية: تدعي وكالة حوض النهر أن مهمتها الرئيسية هي بيع المياه لمختلف المستخدمين وأن وسلطة المياه الحضرية يجب أن تدير حقوق المياه. تدعي وسلطة المياه الحضرية أنها مسؤولة فقط عن ضمان كمية كافية من المياه للمستخدمين المنزليين والتجارين في البلدية.

وفي حين أن تشريعات المياه تسمح في الواقع بإصدار تصاريح فردية، لا يوجد حافز لوكالة حوض النهر للقيام بذلك لأن تكلفة إصدار التصاريح للعديد من صغار المزارعين ستتجاوز الإيرادات التي يحققونها. ويتم استخدام السرديات التي تدور حول ندرة المياه والضرر البيئي الناجم عن الممارسات الزراعية وتغير المناخ من قبل مجموعات المصالح المختلفة (مثل السلطات المحلية والمستخدمين في المناطق الصناعية والحضرية) لتناسب أغراضهم وفهمهم لاستخدام الموارد لتبرير إبعاد الأشخاص الذين يُنظر إليهم على أنهم مسؤولون عن مشاكل المياه: المزارعون.

وفي هذه الأثناء، يقاوم المزارعون إضفاء الطابع الرسمي على حقوق المياه لأنهم يخشون الاضطرار إلى دفع ثمن المياه. وتضمن ممارسات الري، المتأصلة في العلاقات الاجتماعية الطويلة الأمد، العدالة وتقاسم المياه المتاحة. ويدعي المزارعون أيضًا أنهم يهتمون بالبيئة، وهم يعملون مع العديد من المنظمات غير الحكومية على ممارسات الزراعة المستدامة بيئيًا، وتقنيات المصاطب المدرجة والحفاظ على المياه والتربة.

ثالثًا، يميل قانون المياه إلى تفضيل سكان المناطق الحضرية، مما يؤدي إلى إعطاء الأولوية لإمدادات المياه المنزلية على حساب المياه المخصصة للزراعة. ومع ذلك، لا توجد آليات مؤسسية أو معايير واضحة لحل المطالبات المتنافسة على المياه. وعلى الرغم من أن النقص الحالي في المياه يرجع إلى حد كبير إلى ممارسات الزراعة والري التي يتبعها صغار المزارعين، إلا أن هذه النظرية لا تأخذ في الحسبان بناء مساكن جديدة على نطاق واسع في المنطقة أو الضغط على الموارد المائية من مستخدمي المياه في المناطق الصناعية والحضرية. إن انعدام الثقة بين المزارعين والحكومة المحلية يجعل الوضع أكثر صعوبة. وبالإضافة إلى ذلك، ففي حين أن التشريعات تنص على إنشاء جمعيات مستخدمي المياه لتمثيل المزارعين ولعب دور في إدارة الصراع، إلا أنه لا توجد جمعيات لمستخدمي المياه في المناطق المعنية ولا يهتم المزارعون كثيرًا بإنشائها.

وأخيرًا، كان هناك اقتراح بنقل المزارعين بعيدًا عن المناطق ذات الصلة، فيما يتعلق بالسياسة

المائية الإقليمية. وحقيقة الأمر أن المزارعين معرضون للخطر لأنهم يعتمدون على نفس المياه التي يتم توفيرها أيضًا للمدن المجاورة (كأولوية). ويبدو أن الحكومة تتعرض لضغوط من الصناعات الكبرى ومجموعات المصالح المعنية بالتنمية الحضرية لزيادة وضمان إمدادات المياه المنتظمة. ويتم الترويج للسردية البيئية ورؤية التحول الزراعي على أساس الانتقال من زراعة الحيازات الصغيرة إلى الاستثمار والإنتاج التجاريين كوسيلة لتعزيز التنمية في المنطقة.

وفي الختام، فإن ضعف التنسيق بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في المنطقة وانعدام الثقة بين المزارعين وسلطات الأحواض، إلى جانب ضعف القدرات والموارد داخل وكالة حوض النهر وسلطة المياه الحضرية، والضغط من مستخدمي المياه في المناطق الحضرية والصناعية والسياسات المائية الإقليمية وأوجه القصور في الإطار القانوني، تساهم جميعها في استمرار التوترات بين مستخدمي المياه والمطالبات المتنافسة على المياه.

يعرض الجدول 1.1- العلاقات بين الجهات الفاعلة الرئيسية وتحليل المشكلة. وتُعتبر المعلومات المقدمة هنا غير كاملة لعدم وجود بيانات كافية من الميدان. ولا تظهر في هذه الأرقام العديد من الجهات الفاعلة، بدءاً بالمؤسسات الزراعية والصناعية.

الجدول 1.1. العلاقات بين الجهات المعنية الرئيسية

مرحلة التحليل	وكالة حوض النهر	سلطة المياه الحضرية	الحكومة البلدية	سلطات القرية	المزارعون	شركاء التنمية	المستخدمون في المناطق الحضرية	المستخدمون من قطاع الصناعة الخاص
وكالة حوض النهر	وكالة حوض النهر ضعف القدرات نقص الموظفين والموارد	يبيع/يشترى الماء أدوار غير واضحة التنافس	ضغط المياه للاستخدام المنزلي والصناعي	توترات انعدام الثقة عدم التعاون	لا يوجد تصاريح بضخ المياه الضغط لتقليل الري	الممارسات الزراعية المستدامة الحفاظ على التربة والأراضي والمياه	الضغط لضمان كمية كافية من الماء	الضغط لضمان كمية كافية من الماء
سلطة المياه الحضرية		ضعف القدرات نقص الموظفين والموارد	الضغط لضمان كمية كافية من المياه للاستخدام المنزلي والصناعي	انعدام الثقة تداخل التوترات				

مرحلة التحليل	وكالة حوض النهر	سلطة المياه الحضرية	الحكومة البلدية	سلطات القرية	المزارعون	شركاء التنمية	المستخدمون في المناطق الحضرية	المستخدمون من قطاع الصناعة الخاص
الحكومة البلدية		الضغط لضمان كمية كافية من المياه للبلدية		علاقة ضعيفة	ضعف من أجل الانتقال		الضغط لضمان كمية كافية من الماء	الضغط لضمان كمية كافية من الماء
سلطات القرية	توترات انعدام الثقة عدم التعاون		عدم التنسيق والتعاون		الاعتماد على النظم التقليدية	الممارسات الزراعية المستدامة الحفاظ على التربة والأراضي والمياه		
المزارعون	انعدام الثقة مقاومة تسجيل حقوق المياه غياب العمل الجماعي					الممارسات الزراعية المستدامة الحفاظ على التربة والأراضي والمياه	المطالبات المتنافسة على المياه	المطالبات المتنافسة على المياه

الملاحظات الختامية

تستند دراسة الحالة هذه إلى مراجعة الأدبيات وإلى تجربة منظمة الأغذية والزراعة. وفي حين أنه من غير الممكن اقتراح تحسينات محددة لأنها مجرد مثال توضيحي لا يحتوي على معلومات كافية، في سياق تعمل فيه جهات فاعلة متعددة عبر مستويات حوكمة مختلفة، فإن حل المشكلات يتطلب حوارًا ومفاوضات على قدر كاف من العمق بين أصحاب المصلحة الرئيسيين من قطاع المياه وكذلك القطاعات الأخرى ذات الصلة. ولا يمكن حل المشاكل المعقدة المتعلقة بالمياه إلا من خلال الفهم المشترك للمشكلة الرئيسية والعمل الجماعي للجهات الفاعلة الرئيسية. ومن الأهمية بمكان اتخاذ التدابير المناسبة لبناء الثقة بين الجهات الفاعلة، وخاصة المزارعين والسلطات الحكومية المحلية، وكذلك إجراء مناقشة مفتوحة حول المعايير الأكثر ملاءمة لتخصيص المياه لمختلف المستخدمين وتصميم واستخدام نظام تصاريح المياه الذي يحترم الاستخدامات المألوفة للمياه من جانب صغار المزارعين.



الملحق 2. الأدوات المقترحة لدعم التحليل

مرحلة التحليل	الأداة	المصدر
كل المراحل	أدوات وطرق متعددة للتحليل	Brouwer و Brouwers , 2017 منظمة الأغذية والزراعة، 2012 ب IHE Delft , 2020 و GWOPA Holland, 2007. Moriarty et al., 2007.
المرحلة 1	تحليل السياق	منظمة الأغذية والزراعة، 2019 ب.
	مسح سياق الاقتصاد المؤسسي والسياسي	منظمة الأغذية والزراعة، 2012 ب.
	السياق والأدلة وإطار الروابط للتحليل تحليل مجال القوى	Star و Hovland, 2004.
	رسم خرائط أصحاب المصلحة	منظمة الأغذية والزراعة، 2012 ب.
	تحليل أصحاب المصلحة وجهات نظر متعددة قيعات التفكير الست	Brouwer و Brouwers , 2017.
	تحديد الأولويات والترتيب	Moriarty et al., 2007. Star و Hovland, 2004. Hearn et al., 2014.
	التحليل الشجري للمشكلة	Dillon , عبر الإنترنت. ODI, 2009.
	خمسة أسباب	Serrat, 2017.
	التحليل المؤسسي	Bandaragoda , 2000. IFAD, 2009. Ingram et al., 1984 , Holland, 2007. Moriarty et al., 2007.
المرحلة 2	تحليل خدمة إمدادات المياه تقييم الأصول السريع تحليل الحقوق وأنظمة السلطة الترتيبات المؤسسية لتمويل الري ملفات تعريف "الحوافز" الخاصة بالجهات الفاعلة	Huppert , Vermillion و Svendsen , 2001.

مرحلة التحليل	الأداة	المصدر
المرحلة 3	مجموعة أدوات تحليل الاقتصاد السياسي	المساعدات المائية Oxfam, 2014.
	مصالح أصحاب المصلحة ومصفوفة السلطة	FAO Capacity Development website. Practical Tools. Stakeholders' Mapping https://www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/capacity-assessment/stakeholder-mapping-tool/en
	مصفوفة الفائدة / التأثير أشكال القوة	منظمة الأغذية والزراعة، 2012 ب. Brouwers و Brouwer, 2017.
المرحلة 4	تطوير العمل من أجل التغيير سيناريوهات	Hearn et al., 2014. Eight steps for Scenario Building https://wdfw.wa.gov/species-habitats/habitat-recovery/puget-sound
	تحليل التكاليف والفوائد	منظمة الأغذية والزراعة، 2005 ب. منظمة الأغذية والزراعة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2018.

دعم الحوكمة والسياسات - ورقة الإطار تدقيق المياه/ تحليل حوكمة المياه

يعيش أكثر من 3 مليارات شخص في العالم في مناطق زراعية حيث المياه شحيحة جداً أو غير كافية. تعتبر المياه عنصراً أساسياً في النظم الزراعية والغذائية، وهي تتعرض لنقص كبير وشح متزايد وتدهور في جودتها. لم يتبق سوى سنوات قليلة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وهناك حاجة ملحة لوضع نظم زراعية مستدامة ومنتجة. وللقيام بذلك، علينا أن نتجاوز التقنيات المعتادة ونجد استجابة منهجية لنظام إمدادات المياه الذي وصل إلى نقطة الانهيار.

إن الواقع الجديد هو واقع الاعتماد المشترك على الموارد المحدودة في سياق الديناميكيات العالمية المتغيرة حول الغذاء والمناخ والطاقة والتمويل. وتترافق ندرة الموارد المتزايدة مع ترابط قوي بين الجهات الفاعلة والقطاعات وتزايد أوجه عدم المساواة في الوصول إلى الموارد واستخدامها. والأكثر ضعفاً هم على وجه الخصوص صغار المنتجين والنساء والشعوب الأصلية. وفي أسوأ الحالات، يمكن أن تؤدي المنافسة المتزايدة أيضاً إلى نزاعات على جميع المستويات - من المحلية إلى الدولية - وبين المجموعات المختلفة.

على مدى العقدين الماضيين، عزا الكثيرون التحديات المتزايدة التي تواجه موارد المياه إلى «أزمة الحوكمة»، مما يجعل حوكمة المياه من أجل الغذاء والزراعة إحدى أكثر الأولويات إلحاحاً في عصرنا. ومن غير المرجح أن تنجح الحلول التقنية للتخفيف من ندرة المياه دون فهم أهمية العوامل المؤسسية والسياسية في تشكيل سياسات المياه وتحديد كيفية تنفيذها.

يمكن أن يساعد الجمع بين التحليلات التقنية والحوكمة صانعي القرار على تحديد أنسب الوسائل لتحقيق كفاءة المياه والإنتاجية والاستدامة، مع زيادة قدرة الإنتاجية الزراعية على القضاء على الجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية.

تقدم هذه الوثيقة نصائح عملية حول كيفية إجراء تحليل متعمق لحوكمة المياه على المستويين الوطني ودون الوطني وكيفية وضع استراتيجيات للتغيير تكون سليمة تقنياً وممكنة التنفيذ سياسياً.

من خلال التركيز على التعلم المستمر والتكيف، ستساعد تحليلات حوكمة المياه ممارسي السياسات على العمل بطريقة أكثر استنارة وحساسية سياسية نحو استخدام المياه بشكل أكثر استدامة وكفاءة وإنصافاً، مما يضمن الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية لجميع المستخدمين.

ISBN 978-92-5-139651-3



9 789251 396513

CC8993AR/1/04.25