



وثيقة معلومات المشروع

مرحلة التقييم المسبق | تاريخ الإعداد/التحديث: 19 يونيو/حزيران 2020 | تقرير رقم: PIDA29520



معلومات أساسية

أ. بيانات المشروع الأساسية

الرقم التعريفي للمشروع (إن وجد):	اسم المشروع	الرقم التعريفي للمشروع	البلد
	مشروع الحماية الاجتماعية الطارئة لمواجهة جائحة كورونا (كوفيد-19) في الضفة الغربية	P174078	الضفة الغربية وقطاع غزة
التاريخ التقديري للعرض على مجلس المديرين التنفيذيين	التاريخ التقديري للتقييم المسبق		المنطقة
23 يوليو/تموز 2020	17 يونيو/حزيران 2020		منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
الهيئة المسؤولة عن إدارة التنفيذ وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة العمل/الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للمعال، وزارة المالية	المقترض (ون) منظمة التحرير الفلسطينية		أداة التمويل تمويل المشروعات الاستثمارية

الأهداف الإنمائية المقترحة

تقديم المساعدة النقدية وتوفير فرص العمل قصيرة الأجل للفئات السكانية الأولى بالرعاية المتضررة من جائحة كورونا (كوفيد-19) في الضفة الغربية.

المكونات

التحويلات النقدية الطارئة في الضفة الغربية
المال مقابل العمل في الضفة الغربية
إدارة المشروع والمتابعة والتقييم وبناء القدرات

يطبق هذا المشروع الاستثناءات من متطلبات السياسات الخاصة بأوضاع الحاجة الملحة للمساعدة والقيود على القدرات بمقتضى الفقرة 12 من منشور سياسة العمليات 10.00.



نعم

بيانات تمويل المشروع (بملايين الدولارات)

ملخص

30.00	التكلفة الكلية للمشروع
30.00	مجموع التمويل
0.00	منه تمويل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية
0.00	الفجوة التمويلية

التفاصيل

التمويل من خارج مجموعة البنك الدولي

30.00	الصناديق الاستثمارية
30.00	التمويل الخاص

تصنيف المخاطر البيئية والاجتماعية

كبيرة

القرار

أجاز الاستعراض لفريق العمل إجراء التقييم المسبق والتفاوض

قرارات أخرى (حسب الحاجة)



ب. المقدمة والسياق

1. لقد تفشى فيروس كورونا (كوفيد-19) سريعاً في كل أرجاء العالم منذ ديسمبر/كانون الأول 2019. وفي 11 مارس/آذار 2020، أعلنت منظمة الصحة العالمية فيروس كورونا جائحة عالمية. وحتى 1 يونيو/حزيران 2020، أسفر تفشي هذا الفيروس عما يقدر بنحو 6.1 ملايين حالة إصابة وأكثر من 380 ألف حالة وفاة في 216 بلداً (منظمة الصحة العالمية، 2020). وقد طبقت البلدان، بدرجات متفاوتة، تدابير لاحتواء الجائحة والحد من أثارها، بما في ذلك فرض قيود على تنقلات الأفراد والنشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى التدابير المتخذة على صعيد الصحة العامة للوقاية من العدوى واكتشافها والتصدي لها.

2. على مستوى الأسر المعيشية، أدت عمليات الإغلاق والحجر الصحي إلى زيادة مواطن الضعف الاقتصادي من خلال انخفاض دخل العمالة. وتؤثر خسائر الدخل هذه، بما فيها خسائر العمالة المهاجرة التي لا تستطيع العودة إلى أماكن عملها في بلدان أخرى، بشدة على مصادر كسب الرزق. وبالإضافة إلى فقدان دخل الأسر المعيشية بسبب البطالة الكاملة أو الجزئية، ستقلص الأزمة الاقتصادية القوة الشرائية من خلال ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية نتيجة تعطل سلاسل القيمة.¹ وكان الفقراء بالفعل أكثر تعرضاً للتأثر قبل حدوث هذه الحالة الصحية الطارئة، ومن المنتظر أن تستمر أوضاعهم في التدهور. علاوة على هذا التحدي، تؤدي الجائحة إلى ظهور فئة من الفلسطينيين "حديثي العهد بالفقر" تتألف من العمال الذين فقدوا مصدر دخلهم الأساسي أو سيفقدونه.

3. اتخذت السلطة الفلسطينية إجراءات حاسمة لاحتواء آثار جائحة كورونا والحد منها، بما في ذلك الآتي: (1) إعداد خطة للاستجابة الطارئة؛ (2) احتواء الفيروس من خلال الفحوصات والحجر الصحي وفرض القيود على الحركة والتنقل؛ (3) مكافحة الفيروس من خلال تتبع المصابين والمخالطين ووحدات الرعاية الصحية في كل محافظة؛ (4) التواصل مع الجمهور العام من خلال حملة وطنية منسقة تشمل وسائل التواصل الاجتماعي؛ (5) تدابير الشفافية (كالجلسات الإعلامية اليومية)؛ و (6) التنسيق الإقليمي (مع إسرائيل والأردن) بشأن الاستجابة إقراراً بأن الفيروس لا يعترف بالحدود بين الدول. وأغلقت جميع المؤسسات التعليمية والمنتزهات العامة في 5 مارس/آذار 2020، وكذلك الحدود، باستثناء حركة البضائع، ويتم فحص جميع المسافرين القادمين من الخارج ووضعهم في الحجر الصحي.² وسيستمر إغلاق المدارس والجامعات، ولا توجد خطط لإعادة فتحها إلا في أغسطس/آب 2020، بينما ستقدم الجامعات مقررات دراسية صيفية عبر الإنترنت. وحتى 1 يونيو/حزيران، بلغ عدد حالات الإصابة المؤكدة في الضفة الغربية وقطاع غزة 628 حالة، مع 483 حالة تماثلت للشفاء و 5 وفيات. وعلى الرغم من انخفاض عدد حالات الإصابة في الأراضي الفلسطينية، فقد صنفت منظمة الصحة العالمية المخاطر المحدقة بالأراضي الفلسطينية على أنها مرتفعة للغاية، نتيجة عدم كفاية الموارد الطبية مقارنة بالبلدان الأخرى.

¹ سيناريو محدد بالفعل في خطة الاستجابة الطارئة لمواجهة فيروس كورونا التي وضعتها السلطة الفلسطينية.

² طُلب من جميع العمال الفلسطينيين العاملين في إسرائيل المستمرين في عملهم هناك البقاء في إسرائيل حتى يتغير الوضع أو البقاء في الحجر الصحي عند عودتهم.



4. وضعت السلطة الفلسطينية أيضاً خطة استجابة شاملة للحد من آثار جائحة كورونا، وطلبت مساندة المانحين للمساعدة على تمويلها. تدعو خطة الاستجابة الفلسطينية لمواجهة فيروس كورونا المانحين لتقديم المساندة لتمويل الآتي:³ (1) الاستجابة المباشرة على صعيد الصحة العامة للتصدي للفجوات الحرجة على مدى الأشهر الثلاثة القادمة (الطواقم الطبية واللوازم والأجهزة الطبية والأدوية) (120 مليون دولار)؛ (2) الزيادة المتوقعة في عجز الموازنة (2.4-1.8 مليار دولار) نتيجة انخفاض الإيرادات (نحو 155 - 280 مليون دولار)، لكن تضاف إلى ذلك أيضاً الحاجة إلى زيادة الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي؛ و (3) الحاجة إلى تمويل خطة للتعافي الاقتصادي لمساعدة منشآت الأعمال على تجاوز الأزمة مع مساعدة العمال في الوقت نفسه.

5. شرعت السلطة الفلسطينية في تطبيق تدابير لمساندة الأسر المعيشية الفقيرة والعمال الفقراء المتضررين من فقدان الدخل. وفي أبريل/نيسان 2020، أصدرت وزارة العمل خطة لمساندة من فقدوا مصادر كسب رزقهم بسبب الجائحة وما ارتبط بها من عمليات إغلاق. وفي غضون شهر من تاريخ إطلاق هذا البرنامج، سجل أكثر من 120 ألف عامل وصاحب منشأة أعمال صغيرة (95% منهم من الضفة الغربية) أسماءهم في البرنامج لطلب المساعدة. كما قامت وزارة التنمية الاجتماعية - بالتعاون مع برنامج الأغذية العالمي - بتعزيز جهودها لمساندة الأسر المعيشية الفقيرة والأولى بالرعاية من خلال المساعدة النقدية لضمان الأمن الغذائي. وواصل الشركاء في قطاع الأمن الغذائي توزيع السلل الغذائية على الأسر الفقيرة، متضمنة سلعاً زراعية. وفي الوقت نفسه، بدأت وزارة الزراعة عملية توزيع مليون شتلة للحدائق المنزلية.

6. تفاقم جائحة كورونا الأوضاع الاقتصادية الصعبة بالفعل في الأراضي الفلسطينية. وقد تتسبب التدابير التي اتخذتها السلطة الفلسطينية لوقف تفشي فيروس كورونا في تعطيل النشاط الاقتصادي، وخاصة في الضفة الغربية، على الرغم من فعاليتها في الحد من انتشار الفيروس. ويتوقع البنك الدولي انكماش الاقتصاد الفلسطيني بنسبة 2.5% على الأقل في 2020، بينما يقدر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الخسائر بنحو 2.5 مليار دولار، ما يمثل انخفاضاً بنسبة 14% من إجمالي الناتج المحلي إذا استمرت جائحة كورونا أكثر من ثلاثة أشهر. كما يأخذ التقييم الاقتصادي للبنك الدولي والإجراءات المقترحة للسلطة الفلسطينية⁴ أيضاً في الاعتبار عدداً من المخاطر السلبية الرئيسية التي قد تؤثر على الاقتصاد ومصادر كسب الرزق ما لم تتم السيطرة على تفشي جائحة كورونا قريباً. وتشمل هذه الخدمات: (1) احتمال إقدام القطاع الخاص على خفض أجور العمال بمقدار النصف؛ (2) تأثير احتمال وقف دخول أكثر من 140 ألف عامل فلسطيني إلى إسرائيل؛⁵ و (3) حدوث انخفاض حاد في حركة السياحة. ومن شأن النقص في أدوات السياسات المتاحة، كالتدابير المالية التحفيزية، أو ضخ السيولة النقدية، أو الاقتراض من الخارج، أن يترك الاقتصاد معرضاً بشدة لهذه المخاطر، الأمر الذي قد يسفر عندئذ عن انخفاض كبير في الاستهلاك وانكماش اقتصادي حاد يزيد عن 7% (البنك الدولي 2020).

³ "حالة الطوارئ في دولة فلسطين: خطة الاستجابة لمواجهة فيروس كورونا - الاحتياجات إلى مساندة المانحين".

⁴ فيروس كورونا: التقييم الاقتصادي والإجراءات المقترحة للسلطة الفلسطينية، البنك الدولي، أبريل/نيسان 2020.

⁵ يمثل استهلاك هؤلاء العمال ثلث إجمالي الاستهلاك.



7. ستؤثر الصدمة الاقتصادية بشكل رئيسي على الأوضاع المعيشية للأسر الفلسطينية في الضفة الغربية من خلال آثارها على سوق العمل في الضفة. وقد نتج انخفاض دخل العمالة عن فقدان الوظائف، بما في ذلك فقدان الفلسطينيين العاملين في إسرائيل لوظائفهم هناك، وعن انخفاض الأرباح، بفعل تدابير الإغلاق في المقام الأول. وجاءت الخسائر السريعة في الوظائف كما نرى الآن في أعقاب استمرار ارتفاع معدلات البطالة والتي كانت قائمة حتى قبل الأزمة. ففيما بين عامي 1994 و 2017، ازدادت البطالة بمعدل سنوي 5% في المتوسط، وبوتيرة متسارعة،⁶ وبلغت ذروتها عند أكثر من 32% في الربع الثاني من 2018، وهو أعلى معدل لها منذ عقدين من الزمن، ثم انخفضت إلى 24% في الربع الأخير من 2019. ومع تواصل انتشار التأثيرات الاقتصادية لجائحة كورونا عبر الاقتصاد، فمن المرجح أن يكون الضرر الذي لحق ببيئة العمل الهشة بالفعل ضرراً عميقاً.

8. الأسر المعيشية الفقيرة وشبه الفقيرة هي الأكثر عرضة لصدمة دخل العمل. ومن المرجح أن يفقد العمال العاملون في الاقتصاد غير الرسمي، الذين يمثلون حوالي 60% من القوى العاملة في الأراضي الفلسطينية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2016)،⁷ وظائفهم نتيجة تدابير الإغلاق، ولا يتمتعون بأي شكل من أشكال الحماية من ذلك، ويتركز هؤلاء العمال غير الرسميين في الأسر المعيشية الفقيرة وشبه الفقيرة أكثر من غيرها. وتشير أحدث التقديرات إلى أن 29% من الفلسطينيين يعيشون تحت خط الفقر، وأن 39% منهم يعانون من انعدام الأمن الغذائي، ونصفهم هؤلاء يعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2020). تؤثر أوضاع الفقر بشدة على سوق العمل في الأراضي الفلسطينية (البنك الدولي 2017)،⁸ وبالتالي ففي غياب أي شكل من أشكال المساندة، ستدفع صدمة دخل العمل الكثير من الأسر المعيشية شبه الفقيرة إلى السقوط في هوة الفقر، وستدفع العائلات الفقيرة إلى ما دون خط الفقر. وتشير تقديرات السلطة الفلسطينية إلى أن حوالي 100 ألف فلسطيني قد وقعوا بالفعل في براثن الفقر نتيجة تدابير الاحتواء، وستضاف إلى تلك الأعداد أعداد أخرى فيما بعد، وهناك أكثر من 120 ألف عامل فلسطيني وصاحب منشأة أعمال صغيرة (95% من الضفة الغربية) طلبوا بالفعل مساعدة عاجلة من وزارة العمل، التي تبحث عن سبل لمعالجة هذه الخسائر وتسريع عجلة التعافي بعد الجائحة.

9. على الرغم من ارتفاع قابلية التأثر في غزة عنه في الضفة الغربية، فإن احتمال تضرر الأسر المعيشية في الضفة الغربية بانخفاض دخل العمالة أكبر مقارنة بغزة. وتؤثر البطالة على أكثر من نصف سكان غزة المنضمين إلى صفوف القوى العاملة، أي أكثر من ثلاثة أضعاف النسبة في الضفة الغربية، ويعيش أكثر من نصف سكان غزة تحت خط الفقر، مقابل 14% في الضفة الغربية، لكن احتمال تأثر سكان الضفة بصدمة دخل العمل الناتجة عن الجائحة يعتبر أكبر مقارنة بسكان غزة. أولاً، أدت القيود على التنقلات المفروضة على قطاع غزة، إلى زيادة صعوبة انتقال العدوى إليه من الضفة الغربية وإسرائيل. وفي الوقت نفسه، فإن الضفة الغربية تعد ببساطة أكثر عرضة للتأثر: فربع العمال بأجر في الضفة الغربية يعملون في إسرائيل كل يوم، وتسببت القيود المفروضة على السفر إلى إسرائيل في اختفاء هذا المصدر من مصادر الدخل. ثانياً، يعتمد اقتصاد الضفة الغربية بدرجة أكبر على الصناعات التحويلية والبناء

على المنوال نفسه، لم يزد معدل التشغيل إلا بنسبة 4.2%.⁶

⁷ يُعرّف العمل في القطاع غير الرسمي بأنه الوظائف التي لا تتمتع بحماية قانونية واجتماعية، سواء في منشآت القطاع الرسمي أو غير الرسمي أو الأسر المعيشية، خلال فترة مرجعية معينة.

⁸ "مذكرة تشخيصية شاملة في الضفة الغربية". واشنطن العاصمة: البنك الدولي.



والتجارة والفنادق والمطاعم، المرتبطة بأنشطة السياحة الدولية في الأماكن المقدسة. ثالثاً، تتباين هياكل التشغيل تبايناً شديداً في كلتا المنطقتين. فعلى عكس الوظائف في القطاع الخاص، لا تتأثر وظائف القطاع العام بالتغيرات في الطلب ولا بالاضطرابات في سلسلة التوريد. وفي قطاع غزة، يتركز أكثر من نصف الوظائف في القطاع العام أو الأونروا، وأما في الضفة الغربية، فثلاثا الوظائف يتركز في القطاع الخاص.

10. ستتأثر الأسر المعيشية الفقيرة وشبه الفقيرة أيضاً بارتفاع أسعار المواد الغذائية أكثر مما سواها. وبدأت الاضطرابات في سلاسل توريد المواد الغذائية الناتجة عن جائحة كورونا (كعدم كفاية الأيدي العاملة الزراعية، ووقف تصدير المواد الغذائية، وما إلى ذلك) تدفع أسعار المواد الغذائية المحلية إلى الارتفاع. وتشير الإحصاءات إلى أن الأسر المعيشية الفقيرة وشبه الفقيرة تستهلك كميات أكبر من المواد الغذائية كنسبة مئوية من إجمالي النفقات مقارنة بالأسر الأغنى؛ ونتيجة لذلك يدفع ارتفاع أسعار المواد الغذائية الأسر المعيشية شبه الفقيرة إلى هوة الفقر، والأسر المعيشية الفقيرة إلى ما دون خط الفقر. وقد لوحظ ارتفاع أسعار المواد الغذائية بشكل خاص في الضفة الغربية، وفي المناطق الحضرية، وبين الأسر المعيشية المتضررة من انخفاض التحويلات، سواء المحلية أم الخارجية.

11. تعتبر النساء بشكل خاص معرضات لدورات الصراع والفقر، مع ارتفاع معدلات العنف المنزلي التي ستزداد على الأرجح خلال فترة الإغلاق والحجر الصحي. وقد أظهرت الدراسات أن الصراع والأزمات الصحية يمكنهما التسبب في زيادة المخاطر وتعمد استخدام العنف، بما في ذلك العنف ضد النساء والأطفال.⁹ وتشير استقصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والبيانات المستمدة من خطوط المساعدة المعنية بالعنف ضد المرأة إلى ارتفاع معدلات عنف الأزواج ضد زوجاتهم: حيث تعرض 24% من النساء بالضفة الغربية و 38% من النساء في قطاع غزة إلى شكل أو آخر من أشكال العنف بين شركاء الحياة في عامي 2018 و 2019.¹⁰ ومن بين النساء اللواتي أبلغن عن تعرضهن لشكل من أشكال العنف ضد المرأة، أثرت 60% منهن الصمت.¹¹ وفيما تقيد بلدان أخرى عن ازدياد مستويات العنف المنزلي خلال الجائحة، يشهد سكان الأراضي الفلسطينية اتجاهات مماثلة. فقد أظهر تقييم للأسر المعيشية أن ربع من شملهم الاستقصاء أشاروا إلى أن العنف المنزلي ازداد أثناء الحجر الصحي، وهناك 71% يتوقعون ازدياد هذا العنف مع تمديد الإغلاق.¹²

12. تتفاقم آثار جائحة كورونا بفعل التعرض الشديد لتغير المناخ، الأمر الذي سيزداد مستقبلاً. وللحد من الآثار الصحية والاقتصادية والاجتماعية، لابد من زيادة قدرة البلد أيضاً على الصمود في مواجهة تغير المناخ مستقبلاً. وتتأثر بيئة الضفة الغربية تأثراً شديداً بتغير المناخ نتيجة لحالة الجفاف وشح المياه التي تعاني منها. وتشمل المخاطر المتعلقة بالمناخ في الأراضي الفلسطينية موجات

⁹ <https://www.cgdev.org/sites/default/files/pandemics-and-violence-against-women-and-girls.pdf>.

¹⁰ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، النتائج الأولية لاستقصاء العنف في المجتمع الفلسطيني 2019. تشمل الأشكال المختلفة للعنف بين شركاء الحياة الأشكال الاقتصادية والاجتماعية والنفسية والجسدية. وفي هذه الحالة يكون شريك الحياة المشار إليه في الاستقصاء هو "الزوج".

¹¹ المصدر السابق.

¹² منظمة جذور للصحة والتنمية الاجتماعية، العنف ضد المرأة خلال جائحة كورونا في فلسطين - مايو/أيار 2020. ملاحظة: أُجري هذا التقييم السريع عبر الهاتف، وأُستخدمت طريقة العينات العشوائية لاختيار 800 فلسطيني بنسبة استجابة بلغت 79%.



الجفاف ودرجات الحرارة المتطرفة والسيول الخاطفة. ومع أن هذه المخاطر شيء يحدث طبيعياً، فإنها تشكل عقبات خطيرة أمام التنمية، ومن المرجح أن تزداد شدتها وتواترها في ظل تغير المناخ. وتعتبر الأسر المعيشية الفقيرة وشبه الفقيرة بشكل خاص معرضة للتغيرات المرتبطة بالمناخ في الأوضاع المعيشية ومصادر كسب الرزق، فضلاً عن الصدمات المتعلقة بالمناخ، ويرجع هذا إلى أن هذه الأسر عادة ما تقيم في مساكن منخفضة الجودة في مناطق أكثر تأثراً، كما أنها أكثر عرضة للتغيرات في أسعار المواد الغذائية بسبب الصدمات المتعلقة بالمناخ، ولا تغطي شبكات الأمان سوى عدد محدود من المستفيدين.

السياق القطاعي والمؤسسي

13. تشمل خطة الاستجابة الفلسطينية لمواجهة فيروس كورونا التي وُضعت في أواخر فبراير/شباط 2020 التركيز القوي على مساندة الفقراء من الأسر المعيشية والعمال، المتأثرين أشد ما يكون بالتباطؤ الاقتصادي. ومن بين الإجراءات العديدة التي تتوخاها الخطة، تسلط الخطة الضوء على ضرورة توفير الحماية المؤقتة للفئات الفقيرة والأولى بالرعاية من أسر معيشية وعمال فقدوا وظائفهم كتدابير للتخفيف من المعاناة، مع تشجيع الاستثمار لصالح أصحاب منشآت الأعمال لتسريع عجلة التعافي. وعلى نحو أكثر تحديداً، تتضمن الإجراءات إنشاء برامج للتشغيل المؤقت كإجراءات للتخفيف من المعاناة، ومساندة البلديات والمجالس المحلية، وتقديم المساعدة لمنشآت الأعمال الصغيرة التي تضررت بشدة لتسريع التعافي، وتقديم المساعدة من خلال التحويلات النقدية الطارئة للأسر المعيشية الأشد فقراً وبعض الأسر المعيشية المعرضة للسقوط في براثن الفقر ممن فقدوا وظائفهم ومصادر كسب رزقهم. وأطلق برنامج تسجيل إلكتروني يستهدف أكثر من 200 ألف عامل معرض للسقوط في براثن الفقر من المتضررين من الأزمة في مارس/آذار 2020.

14. سبني المشروع المقترح على المنصة الحالية لبرنامج التحويلات النقدية لمساندة مكون التحويلات النقدية الطارئة ضمن خطة الاستجابة الفلسطينية لمواجهة فيروس كورونا. وتهدف التحويلات النقدية الطارئة إلى تقديم مساعدة فورية للمحتاجين في الضفة الغربية، وذلك في ضوء التأثير الكبير المتوقع عليهم واحتمال سقوطهم في هوة الفقر نتيجة فقدان الوظائف. وسيتم تقديم التحويلات النقدية الطارئة باستخدام المنصة الحالية لبرنامج التحويلات النقدية، وهو برنامج تحويلات نقدية جيد التوجيه وقابل للتوسع مخصص للأسر المعيشية الفقيرة والأولى بالرعاية، وقد حقق نتائج مؤكدة. وأنشئ البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية عام 2010، حيث دمج بين صندوق حالات العسر الشديد الذي يموله الاتحاد الأوروبي ومشروع إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي الذي يموله البنك الدولي، وقدم في البداية مساعدة نقدية لحوالي 55 ألف أسرة معيشية فقيرة اختبرت على أساس اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي. وقد أتاح برنامج التحويلات النقدية للسلطة الفلسطينية الفرصة لتوحيد وتنسيق ومواصلة تطوير المساعدة الاجتماعية التي كان يتم توفيرها في الغالب من خلال شبكة منظمات معقدة تديرها السلطة الفلسطينية ومنظمات غير حكومية ووكالات خارجية أخرى. ووضعت الاستراتيجية الوطنية للتحويلات النقدية تعريفاً للتحويلات النقدية بوصفها الأداة الرئيسية للمساعدة الاجتماعية من أجل مكافحة الفقر بسبب سجلها التاريخي الناجح وإمكانية الارتقاء بها بسرعة وفعالية لمساعدة الأسر المثقلة بالأعباء أثناء الأزمات. وتحول برنامج التحويلات النقدية إلى برنامج شبكة أمان اجتماعي وطني متكامل يقدم مدفوعات ربع سنوية لحوالي 115 ألف أسرة معيشية مستفيدة من خلال الجهاز المصرفي، وذلك بتكلفة إجمالية تقدر بحوالي 130 مليون دولار سنوياً. ويظهر أحدث تقييم لبرنامج التحويلات النقدية والمنفذ في 2017 أن 80%



من المستفيدين يعانون من الفقر المدقع، وأن 87 سنتاً من كل دولار من هذه التحويلات يتوجه للجهود الرامية لسد فجوة الفقر؛ وتضع هذه النتائج برنامج التحويلات النقدية هذا ضمن أفضل برامج تحويلات نقدية أداءً في العالم.¹³

15. يمكن استخدام نظام المعلومات الإدارية لبرنامج التحويلات النقدية لتحديد الأشخاص الأكثر تضرراً من جائحة كورونا بسرعة وكفاءة. وتربط شبكة نظام معلومات الإدارة 17 مكتباً بمديريات الضفة الغربية وقطاع غزة بالمستوى المركزي. ويستخدم هذا النظام حالياً في إدارة وتسيير عمل برنامج التحويلات النقدية. ويتولى جمع المعلومات المتعلقة بالأسر المستفيدة (مثل حجم الأسرة، وأعمار أفرادها، وممتلكاتها، وأوضاعها الصحية، ومستويات التعليم بها) موظفون مدربون من العاملين الاجتماعيين بوزارة التنمية الاجتماعية باستخدام استمارة طلب موحدة يتم إدخالها بنظام معلومات الإدارة على مستوى المناطق. ويخضع نظام معلومات الإدارة الموجود على شبكة الإنترنت لعملية تحديث منتظمة استناداً إلى ما يقدمه العاملون الاجتماعيون بالجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة التنمية الاجتماعية. ومن ثم، تستخدم وزارة التنمية الاجتماعية قاعدة بيانات استهداف الفقراء (وهي من مكونات نظام معلومات الإدارة) لتحديد المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية وتصنيف وترتيب الأسر تبعاً لدرجة فقرها. ويسمح هذا النظام لوزارة التنمية الاجتماعية بالحصول على معلومات آنية بشأن عدد وأماكن إقامة الأسر المنتقعة، علاوة على تتبع طلبات الأسر وإدراجها على القوائم، وهو ما يتم بعد ذلك الاسترشاد به في اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالتخطيط وتخصيص الموارد. بوجود هذا النظام، يمكن تقديم التحويلات النقدية بسرعة إلى السكان الأكثر تضرراً من جائحة كورونا باستخدام قنوات المعلومات والصراف الموجودة بالفعل، دون الحاجة إلى إضاعة الوقت في تصميم وتطوير أنظمة جديدة.

16. سيمول المشروع أيضاً فجوة تمويل الدفعة ربع السنوية الثانية لبرنامج التحويلات النقدية. ويعتبر المستفيدون من برنامج التحويلات النقدية أفقر الفقراء وأشدهم عرضة لصدّات دخل العمل. ومعظم الأسر المعيشية المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية (حوالي 80% في الضفة الغربية) يضم فرداً واحداً على الأقل يعمل من أفرادها، ومعظم هؤلاء يعملون في الاقتصاد غير الرسمي أو كعمال يومية. وهذه الوظائف هي الأكثر تأثراً بالأزمة، مما يجعل هذه الأسر المعيشية أشد عرضة لخطر الانزلاق بشكل أعمق تحت خط الفقر. وتتفاقم هذه المشكلة بسبب انخفاض التحويلات، التي تشكل مصدر دخل آخر مهماً للأسر المعيشية الفقيرة والأولى بالرعاية في الأراضي الفلسطينية. وفي إطار ترتيبات التمويل الحالية، تساهم السلطة الفلسطينية بنسبة 50% من تكلفة برنامج التحويلات النقدية السنوية، والاتحاد الأوروبي بنسبة 47%، والبنك الدولي (من خلال مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية (P160674)) بنسبة 3%، ويقدم برنامج التحويلات النقدية مدفوعاته للأسر المعيشية المستفيدة كل ثلاثة أشهر. ونتيجة للأزمة المالية الحالية، لن تستطيع السلطة الفلسطينية تمويل سوى جزء من مساهمتها في برنامج التحويلات النقدية. ونظراً للدور الأساسي لهذا البرنامج في حماية الفقراء، سيمول المشروع المقترح فجوة تمويل الدفعة ربع السنوية الثانية من برنامج التحويلات النقدية.

17. سيبنى مكون المال مقابل العمل في المشروع المقترح على منصة تسليم تم تطويرها من قبل في غزة لتوفير فرص عمل مؤقتة في الضفة الغربية. ويتيح مشروع غزة الطارئ للنقد مقابل العمل ودعم العمل الحر خطة أولية للإجراء التدخلي المقترح بتقديم المال

¹³ تقييم توجيه برنامج التحويلات النقدية 2017 وحالة شبكات الأمان للبنك الدولي 2018.



مقابل العمل في الضفة الغربية. وقد طور مشروع غزة آلية لتوفير فرص عمل قصيرة الأجل في مجال الخدمات الاجتماعية لشباب غزة المحتاجين من خلال المنظمات غير الحكومية، وأثبتت هذه الآلية فعاليتها الشديدة، حيث تقدم المساعدة لحوالي 5 آلاف شاب (منهم 2600 امرأة) مع مساعدة الخدمات الاجتماعية الأساسية في غزة في الوقت نفسه. وسيتم تنفيذ الإجراء التداخلي "المال مقابل العمل" المقترح باستخدام طرق مماثلة. وسيوفر فرصاً للمنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية لتشغيل الفئات السكانية الهشة في الضفة الغربية في القطاعات ذات العائد المرتفع في الخدمات الاجتماعية، وفي الوقت نفسه تقديم الإغاثة التي تمس الحاجة إليها للأسر والشباب والنساء. ويهدف الإجراء التداخلي المقترح إلى تقديم الإغاثة في حالات الطوارئ للمحتاجين، والخبرة العملية الثمينة، والخدمات الاجتماعية المحسنة.

ج. الأهداف الإنمائية المقترحة

18. تقديم المساعدة النقدية وتوفير فرص العمل قصيرة الأجل للفئات السكانية الهشة المتضررة من جائحة كورونا في الضفة الغربية.

النتائج الرئيسية

19. المستفيدون المباشرون من المشروع هم الفئات السكانية الأولى بالرعاية المتضررة من أزمة جائحة كورونا. وسيوفر المشروع تحويلات نقدية لحوالي 89400 أسرة معيشية فقيرة وأولى بالرعاية ومساعدة التشغيل المؤقت لحوالي 3060 عاملاً من الأشد احتياجاً في إطار مكون المال مقابل العمل، وستشكل النساء 50% على الأقل من المستفيدين في إطار هذا المكون. ويبلغ العدد التقديري للأفراد المستفيدين من المشروع 569 ألف نسمة (باستخدام 5 أفراد كمتوسط لحجم الأسرة). وأما توزيع الأسر المعيشية المستفيدة فهو على النحو التالي: (1) 68 ألف أسرة معيشية تتلقى تحويلاً نقدياً طارئاً مرة واحدة؛ (2) 21400 أسرة معيشية مستفيدة من برنامج التحويلات النقدية تتلقى الدفعة ربع السنوية الثانية من البرنامج؛ و (3) 3060 أسرة معيشية تضم فرداً يستفيد من مكون "المال مقابل العمل" لمدة ستة أشهر. وسيتم التحقق من حالة المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية بمراجعة قاعدة بيانات المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية بوزارة التنمية الاجتماعية. وسيُسمح بمستفيد واحد فقط لكل أسرة معيشية، وسيستلم جميع المستفيدين من المشروع مدفوعاتهم رقمياً من خلال الحسابات المصرفية أو المحافظ الإلكترونية.

20. سيتضمن المستفيدون غير المباشرين الآتي:

- أفراد الأسر المعيشية المستفيدة من التحويلات النقدية والمال مقابل العمل؛
- الأشخاص الأشد احتياجاً المستفيدون مباشرة من الخدمات المقدمة في إطار مشروعات المال مقابل العمل (على سبيل المثال: المتضررون من جائحة كورونا، والمرضى والمعاقون والمسنون والأطفال والنساء).



د. وصف المشروع

21. سيدعم المشروع المقترح استجابة السلطة الفلسطينية الطارئة لأزمة جائحة كورونا من خلال أربعة مكونات وهي: (1) مكون التحويلات النقدية الطارئة في الضفة الغربية؛ (2) مكون المال مقابل العمل في الضفة الغربية؛ (3) مكون بناء القدرات وإدارة المشروع والمتابعة والتقييم؛ و (4) مكون الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة. وفيما يلي وصف لهذه المكونات.

22. سيساعد المشروع أيضاً على وضع الأساس لنظام موثوق ومتجاوب مع الصدمات المستقبلية لتقديم التحويلات النقدية، بما في ذلك الصدمات المتعلقة بالمناخ. وعلى وجه الخصوص، سيستخدم المشروع منصات التسليم الحالية ويعمل على تحسينها، وذلك لتوسيع نطاق المساندة النقدية وإتاحة فرص المال مقابل العمل للأسر المعيشية المتضررة من جائحة كورونا. وستوفر هذه التجربة دروساً قيّمة وتسمح للسلطة الفلسطينية بالاستجابة بسرعة وفعالية للحد من الآثار السلبية للأزمات المستقبلية - بما فيها الأزمات الناجمة عن الصدمات المتعلقة بالمناخ - على الأسر المعيشية الفقيرة وشبه الفقيرة.

المكون 1: التحويلات النقدية الطارئة في الضفة الغربية (20 مليون دولار)

23. سيمول هذا المكون تحويلاً نقدياً يُدفع مرة واحدة للأسر المعيشية الفقيرة والأولى بالرعاية المعرضة للانزلاق في هوة الفقر التي تضررت من جائحة كورونا في الضفة الغربية. ويهدف برنامج التحويلات النقدية الطارئة إلى الوصول إلى فئتين من الأسر المعيشية المعرضة للخطر: (1) الأسر المعيشية المتقدمة للحصول على المساندة الجديدة التي أطلقتها وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة العمل والتنمية المحلية للتخفيف من المعاناة من جائحة كورونا، و (2) الأسر المعيشية الفقيرة المسجلة بالفعل في برنامج التحويلات النقدية بوزارة التنمية الاجتماعية. لذا سيشتمل هذا المكون على مكونين فرعيين: (1-1) التحويلات النقدية الطارئة للأسر المعيشية المعرضة للانزلاق في هوة الفقر غير المستعدة من برنامج التحويلات النقدية، و (1-2) تمويل الفجوة التمويلية في التحويلات النقدية. ولضمان تقديم مساندة في الوقت المناسب، سيعتمد تنفيذ المكون على نظام التسليم بوزارة التنمية الاجتماعية للعمل كمكتب دعم إداري لتقديم الخدمات فيما يخص جميع التحويلات النقدية، والذي يبني على مشاركة البنك الدولي الحالية مع وزارة التنمية الاجتماعية من خلال مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية الجاري تنفيذه.

المكون 2: المال مقابل العمل في الضفة الغربية (8 ملايين دولار)

24. سيمول هذا المكون توفير فرص عمل مؤقتة قصيرة الأجل لحوالي 3060 مستفيداً (منهم 1530 امرأة)، بناءً على نموذج التسليم الذي تم تطويره لصالح غزة. وسيوفر هذا المكون منحةً فرعية بنظام المال مقابل العمل لمنظمات غير حكومية مختارة لتنفيذ مشروعات فرعية بنظام المال مقابل العمل تشغل الفئات السكانية المستهدفة الأولى بالرعاية، والتي ستشكل النساء 50% منها على الأقل. وستركز المشروعات الفرعية المدعومة على الخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية الأخرى التي تقدمها المنظمات غير الحكومية للفئات الأولى



بالرعاية المتضررة من جائحة كورونا، لكنها ستشمل أيضاً مبادرات مصادر كسب الرزق الاقتصادية في مساعدة تلك الفئات السكانية على التعافي من الأزمة. وسوف تتركز خدمات مساندة مصادر كسب الرزق الاقتصادية بشكل رئيسي في مجال الأنشطة الزراعية، لكن يمكن النظر أيضاً في أنواع أخرى من الأنشطة. وتشمل الخدمات الصحية العيادات وغيرها من الخدمات الصحية، بما في ذلك مساندة المعاقين والمسنين. وأما الخدمات الاجتماعية الأخرى التي سيتم تشغيل المستفيدين فيها فسوف تتمثل في تشغيل كمعلمين في قطاع التعليم، وكعاملين اجتماعيين يقدمون الدعم النفسي والاجتماعي، وكعاملات لدعم ضحايا العنف ضد النساء، وكمقدمات خدمات رعاية للأطفال.

المكون 3: بناء القدرات وإدارة المشروع والمتابعة والتقييم (2 مليون دولار)

25. سيكفل هذا المكون تشغيل وحدة تنسيق المشروع والكيانات الفنية التي تعمل مباشرة مع وحدة تنسيق المشروع وتنفيذ المشروع طبقاً للاتفاقية القانونية ووثيقة التقييم المسبق للمشروع ودليل عمليات المشروع. كما سيساند وحدة تنسيق المشروع ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة العمل بالتنسيق (مع ذراعها التنفيذي الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال) بإدارة أنشطة المشروع ومتابعتها وتقييمها.

المكون 4: مكوّن الاستجابة لحالات الطوارئ المحتملة (0 مليون دولار)

26. في حالة حدوث أزمة أو طارئ مستقبلي مؤهل، سيسهم المشروع في توفير استجابة فورية وفعالة. وسيسحب هذا المكون من الأموال غير المخصصة في إطار المكونات الأخرى للمشروع. وفي حالة تفعيل مكوّن الاستجابة في حالات الطوارئ المحتملة، سيلزم إعادة هيكلة المشروع في غضون ثلاثة أشهر من تفعيله.

السياسات القانونية الخاصة بالعمليات

هل تم تفعيلها؟

لا

منشور سياسة العمليات (OP 7.50) بشأن المشروعات المقامة على مجاري المياه الدولية

لا

منشور سياسة العمليات (OP 7.60) بشأن المشروعات المقامة في المناطق المتنازع عليها



ملخص تقييم المخاطر والآثار البيئية والاجتماعية

هـ. التنفيذ

الترتيبات المؤسسية وترتيبات التنفيذ

27. ستكون وزارة المالية هي الجهة المتلقية للمنحة وستقوم بتنفيذ المشروع. وقام البنك الدولي بتقييم القدرات المالية والتعاقدية والتشغيلية والفنية لوزارة المالية واعتبرها مرضية لتنفيذ المشروع. وتتمتع وزارة المالية بسجل حافل في العمل مع البنك الدولي، وقد برهنت لوقت طويل على قدرتها على إدارة المشروعات التي يمولها البنك.

28. فيما يخص المكون الأول - التحويلات النقدية الطارئة، ستكون وزارة التنمية الاجتماعية هي الهيئة المسؤولة عن إدارة التنفيذ وذلك من خلال وحدة إدارة برنامج التحويلات النقدية الحالي. وتقوم وزارة التنمية الاجتماعية منذ عام 2010 بإدارة وتنفيذ برنامج التحويلات النقدية في إطار برنامج التحويلات النقدية (P119307) والمشروع المتابعة لتعزيز الحماية الاجتماعية (P160674). وسوف تستخدم وزارة التنمية الاجتماعية أنظمتها وأدواتها القائمة وتعززها حسب الحاجة، مع استخدامها منصة برنامج التحويلات النقدية¹⁴ الموجودة للتحقق من صحة البيانات واختيار المستفيدين والتسجيل والتسليم. وستواصل وزارة التنمية الاجتماعية عن كثب مع وزارة العمل لاستيعاب الأسر المعيشية الفقيرة الجديدة غير المسجلة (معظمها يعملها عمال فقدوا مصادر دخلهم بسبب الجائحة).

29. فيما يخص المكون الثاني - المال مقابل العمل في الضفة الغربية، ونظراً لنطاقه الوطني، ستكون وزارة العمل، بالتنسيق مع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال، هي الهيئة المسؤولة عن إدارة التنفيذ. ولتأمين القدرات الكافية في إدارة المكون الثاني والتنفيذ المعجل، بما أن هذه ستكون أول عملية يمولها البنك تنفيذها وزارة العمل/الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال، ستعمل وزارة المالية بشكل وثيق مع وزارة العمل/الصندوق الفلسطيني للتشغيل على إدارة هذا المكون وتنفيذه. وسيتم أيضاً تقنين هذا الترتيب بإبرام مذكرة تفاهم بين وزارة المالية ووزارة العمل/الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال.

30. ستتولى وحدة تنسيق المشروع بوزارة المالية تنسيق تنفيذ المشروع مع الهيئات المسؤولة عن إدارة التنفيذ، وستوفر الإدارة المالية ورفع التقارير الموحدة فيما يخص المكونات، ومتابعة التقدم المحرز، والمشتريات.

31. سيقوم البنك الدولي بمساندة التنفيذ طوال عمر المشروع، وستشمل المساندة المساعدات الفنية وبعثات مساندة التنفيذ المنتظمة لتحليل التقدم المحرز نحو تحقيق مؤشرات النتائج الرئيسية والوقوف على مواضع التعديلات اللازمة.

¹⁴ صنفت مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي برنامج التحويلات النقدية الرائد على أنه برنامج على مستوى عالٍ من كفاءة التوجيه، والنجاح في الحد من الفقر المدقع، وعلى صعيد تقييم التكاليف والمنافع. ويوجد حالياً أكثر من 110 آلاف أسرة معيشية مسجلة ومشمولة بتغطية برنامج التحويلات النقدية.



مسؤول الاتصال

البنك الدولي

فريدريكه أوتا روتر
أخصائي أول في مجال الحماية الاجتماعية

كريستوبال ريدو - كانو
كبير خبراء اقتصاديين

سميرة أحمد حلس
رئيسة البرنامج

المقترض/البلد المتعامل مع البنك/المستفيد

منظمة التحرير الفلسطينية

ليلى صبيح

مديرة إدارة العلاقات الدولية

lsbah@yahoo.com

الهيئات المسؤولة عن إدارة التنفيذ

وزارة التنمية الاجتماعية

داود الديك

وكيل الوزارة

ddeek1964@gmail.com

وزارة العمل/الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال

مهدي حمدان

الرئيس التنفيذي/ الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال

mahdi@pfesp.ps

وزارة المالية

ليلى صبيح

مدير العلاقات الدولية

lsbah@yahoo.com

للمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بـ:

البنك الدولي

H Street, NW 1818

Washington, D.C. 20433

هاتف: (202) 473-1000

الموقع الإلكتروني: <http://www.worldbank.org/projects>

الموافقة

فريدريكه أوتا روتر كريستوبال ريادو - كانو سميرة أحمد حلس	رؤساء فريق العمل:
وافق عليه:	
مستشار المعايير البيئية والاجتماعية:	

		مدير بقطاع الممارسات:
19 يونيو/حزيران 2020	رانجانا موخيرجي	المدير القطري: