

وثيقة معلوماتية حول برنامج "تمويل البرامج وفقاً للنتائج"
مرحلة التقييم

رقم التقرير: PID0024995

اسم البرنامج	برنامج تحسين الحكم المحلي والخدمات المحلية "LGSIP"، رقم (P148896)
المنطقة	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
البلد	الضفة الغربية وقطاع غزة
القطاع	الطرق العامة، والطرق السريعة الريفية وتلك التي تربط بين المدن (20%)، وقطاع المياه العامة والصرف الصحي والحماية من الفيضانات (30%)، والإدارة الحكومية شبه الوطنية (30%)، والإدارة الحكومية المركزية (20%)
أداة الإقراض	برنامج تمويل البرامج وفقاً للنتائج
رقم التعريف بالبرنامج	البرنامج رقم P148896
رقم التعريف بالبرنامج الأم	-
المقترض (المقترضون)	وزارة المالية
الجهة المنفذة	وزارة الحكم المحلي صندوق تطوير وإقراض البلديات (سكرتير البرنامج)
تاريخ إعداد الوثيقة المعلوماتية حول برنامج تمويل البرامج وفقاً للنتائج	15 - 4 - 2015
الموعد المقدّر لإجاز عملية التقييم للمشروع	31 - 8 - 2015
الموعد المقدّر لصدور موافقة مجلس إدارة البنك الدولي	02 - 11 - 2015

أولاً: السياق القطري

1) تأسست السلطة الفلسطينية، في الأصل، لتبقى قائمة لمدة انتقالية مؤقتة طولها خمس سنوات، وذلك بعد إبرام اتفاقيات أوسلو في عام 1993، وأُنيطت بهذه السلطة مسؤولية إدارة المناطق التي تقع تحت سيطرتها. غير أن اتفاقيات أوسلو لم تُنفذ أبداً تنفيذاً كاملاً، لا بل لقد توقفت تنفيذها تماماً مع بداية الانتفاضة الثانية في عام 2000. أما عواقب ذلك التنفيذ غير الكامل أو التوقف التام عنه فهي تتمثل، في الوقت الحاضر، في وجود نظام مُتعدد المستويات من القيود المادية المحسوسة على الأرض، والقيود المؤسسية والإدارية، والتي عملت على تجزئة المناطق الفلسطينية وتقسيمها إلى عدد من الجيوب المنقطعة الأوصال جغرافياً، تتجاوز حدود انفصال الضفة الغربية عن قطاع غزة، وتتعداه

إلى تقسيم الضفة الغربية نفسها إلى ثلاث مناطق، هي: المنطقة (أ) والمنطقة (ب) والمنطقة (ج)¹، وكلٌّ منها له ترتيباته الإدارية والأمنية المُلازمة له.

(2) أعلنت السلطة الفلسطينية، في وقت مبكر من حزيران / يونيو عام 2014، عن تشكيل حكومة وحدة وطنية، لتشمل كلَّ المساحة الجغرافية للضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك للمرة الأولى خلال فترة سبع سنوات. بيّد أنّ تلك الحكومة لم تتشكّل، نظراً لاندلاع نزاع في قطاع غزة في شهري تموز / يوليو وآب / أغسطس من عام 2014، أدى إلى إلحاق أضرارٍ خطيرةٍ بالبنية التحتية في قطاع غزة، وإلى نشوء حاجةٍ إلى عمليات إعادة إعمار ما دمره النزاع. وقد توقّفت الأعمال العدائية لذلك النزاع في 26 آب / أغسطس 2014، استمرّ حتى هذه اللحظة، ولكنّ حالة انعدام الاستقرار وهشاشة الوضع لا تزال قائمةً.

(3) انخفضت نسبة النمو الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة من نسبة 6 في المئة في عام 2012، إلى حوالي 2 في المئة في عام 2013، وذلك نتيجةً للشكوك التي تكتنف الوضع السياسي، وحدوث انخفاض في مستوى المعونات المقدّمة لهما، واستمرار فرض القيود عليهما، وانهيار نشاط الأنفاق في قطاع غزة، الأمر الذي كان له أثرٌ شديدٌ على اقتصاد القطاع. وقد استمرّ هذا التدهور خلال عام 2014. ومع أنّ السلطة الفلسطينية استطاعت خفض حجم العجز في الاقتصاد خلال عام 2013، إلا أنّ الوضع المالي العام لديها ما زال صعباً، ويُتوقّع للإنفاق الإضافي على إعادة الإعمار في قطاع غزة بأن يفرض ضغطاً إضافياً على الموازنة التي تُعاني من الضيق الشديد أصلاً. وإضافةً إلى ذلك، فقد تراجعت معونات المانحين للإنفاق الدّوري المتكرّر، من (1.76) مليار دولار أمريكي في عام 2008، إلى حوالي (1.3) مليار دولار أمريكي كمتوقّع لعام 2014. ورغم أنّ السلطة الفلسطينية قد انتهت في عام 2014 من تسديد وتصفية المبالغ المتأخّرة عليها للقطاع الخاص، إلا أنّها مستمرةٌ في مراكمة متأخّرات جديدة بسبب صعوبة الوضع المالي العام لديها.

ثانياً: السّياق القطاعي والمؤسّسي

(4) اكتسبت وحدات الحكم المحلي (الحكومات المحليّة)، مع ازدياد حجم التّجزئة السّياسيّة والجغرافية على مدى العقدين الماضيين، أهميةً قصوى جرّاء توفيرها الخدمات للسكّان المحليين، ولا سيّما في المناطق التي قيّد داخلها نفوذ الحكومة المركزيّة الفتيّة نسبياً، من النواحي السّياسيّة، والجغرافيّة والماليّة العامّة.

¹ المنطقة (أ) تُمثّل نسبة 18 في المئة من الضفة الغربية، وتقع تحت السيطرة الأمنيّة والمدنيّة الفلسطينية بالكامل. أمّا المنطقة (ب) فهي تُشكّل نسبة 21 في المئة من الضفة الغربية، وتقع تحت السيطرة المدنيّة الفلسطينية، والسيطرة الأمنيّة الإسرائيليّة. وأمّا المنطقة (ج) فهي تُشكّل حوالي نسبة 61 في المئة من أراضي الضفة الغربية، وتقع تحت السيطرة المدنيّة والعسكرية الإسرائيليّة؛ وذلك كلّه وفق الاتفاقيّة الإسرائيليّة الفلسطينية المرحليّة (الانتقاليّة) للضفة الغربية وقطاع غزة، التي أبرمت عام 1995.

فقد كانت وحدات الحُكم المحليّ - إلى حين إنشاء السّلطة الفلسطينيّة في عام 1993 - المؤسّسات الإداريّة الوحيدة المسموح لها بالوجود وبأداء عملها بصفة رسميّة في الضفة الغربيّة وقطاع غزة، والتي كانت تزرع آنذاك تحت حكم الأوامر العسكريّة التي تُصدرها حكومة إسرائيل. وقد تمّ العمل، بعد تأسيس السلطة الفلسطينيّة، على تقوية الحكومات المحليّة كوسيلة لتعزيز الهويّة الوطنيّة الفلسطينيّة على المستوى المحلي، وللتغلّب على الفجوات الحرجة على الصّعيد المؤسّسيّ وفي مجال تقديم الخدمات.

(5) أسّست السّلطة الفلسطينيّة وزارة الحكم المحلي في عام 1994، ووضعت لها هدفاً مبدئياً يتمثّل في توسيع نطاق إدارة المناطق الخاضعة لسيطرة الحكم الذاتي الذي تُمارسه السلطة الفلسطينيّة. وقد أدّى هذا التأسيس إلى إنشاء العديد من وحدات الحكم المحليّ الجديدة؛ وتبعاً لذلك، فقد ارتفع عدد وحدات الحكم المحلي من 139 حكومةً محليّةً في عام 1994 إلى ما يزيد بكثير عن 350 وحدة بحلول عام 1997. ويوجدُ اليومَ 379 حكومةً محليّة، منها: 137 بلديةً، و 242 مجلسَ قروي. أمّا العامل المشترك الرئيس المُميّز بين البلديات ومجالس القرى فهو عدد السّكان، مع أنّه لا يوجدُ أيّ رابط مُعيّن لذلك بمعايير مُحددة لإنشاء أيّ منهما.

(6) تلقّى عددٌ متنامٍ من مجالس القرى مُساعدات من كلٍّ من السلطة الفلسطينيّة، وشركاء في التنمية، ركّزت على تمويل الإنفاق الرأسمالي لتلك المجالس على نطاق صغير، وعلى تحسين تنمية المُجتمع المحلي والتّخطيط للاستثمار. ولكن تمّ إيلاءُ درجةٍ أقلّ للحاجة الماسّة إلى ضمان توفير الحدّ الأدنى من مستويات الخدمة، والتنمية المؤسّسية طويلة الأجل، والاستدامة. فنسبةً صغيرةً فقط من مجالس القرى تستطيع الاستمرار في توفير الخدمات المحليّة. وأكثر من 70 في المئة من مجالس القرى يبلغ عدد سكانها أقلّ من 3.000 نسمة، وحتّى القرى الأكبر حجماً نسبياً، وهي قليلة العدد، فإنّها تُعاني من عدم كفاءة توفير الخدمة، ومن العبء التّقيل النَّاشئ عن رواتب العاملين، ومن عدم كفاية القدرات (الكفاءات) الفنيّة. وبينما تستطيع البلديات الحصولَ على الأموال التي يُقدّمها صندوق تطوير وإقراض البلديات "MDLF"، فإنّ مجالس القرى لا يوجدُ لها آلية تمويل مُمنهجة لتمويل الاستثمارات المطلوبة داخلها.

(7) أقرّت وزارة الحكم المحليّ بحاجتها إلى طريقة أفضل للحصول على وفورات الحجم في عملية توفير الخدمات المحليّة. ومن المبادرات في هذا السّياق تأسيسُ مجالس الخدمات المشتركة "JSCs". فهذه المجالس تسمح لوحدات الحكم المحلي بتقديم الخدمات بصفة مشتركة، وبالقيام بوظيفتي التخطيط والتطوير/التّمنية؛ ويبلغ مجموع هذه المجالس 91 مجلساً، لكنّ درجة أدائها لوظائفها تتباينُ تبايناً كبيراً

فيما بينها. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ الإطارَ المؤسّسيّ وهيكليّة الحكم الحاليّين لعملية توفير الخدمات المشتركة يُصفيان نوعاً من الضبابيّة على أدوار ومسؤوليات وحدات الحكم المحليّ، ومجالس الخدمات المشتركة، ومرافق الخدمات العامة. كذلك فإنّ الترتيبات التّمويّلة، والإداريّة والإشرافية غير واضحة المعالم، وهي تُضعفُ كلاً من المُساءلة العموديّة بين مستويات الحكم العليا والدّنيا، كما تُضعفُ المُساءلة الأفقيّة بين المواطنين والسّلطات المحليّة وموفّري الخدمات.

ثالثاً: نطاق البرنامج

(8) برنامج السّلطة الفلسطينيّة: يعد برنامج تحسين الحكم المحليّ والخدمات المحليّة "LGSIP" جزءاً من دعم قطاع الحكومات المحليّة للخطة الاستراتيجية لإصلاح القطاع العام للسّلطة الفلسطينيّة، كما هي موضّحة في خطة التّمية الوطنيّة للمدة 2014 - 2016 (NDP 2014)، وفي الاستراتيجيات القطاعيّة التكميليّة التي أعدتها وطوّرتها وزارة الحكم المحلي. وكانت خطة التّمية الوطنيّة لعام 2014 قد نظّمت هيكلياً بما يتناغم مع أربعة قطاعات أساسيّة، تتضمّن هي الأخرى تقديم الدعم لوحدات الحكم المحلي التي تندرج تحت القطاع الفرعي المُسمّى بتعبير "الحكم المحلي". ويوجد لدى السّلطة الفلسطينيّة برنامج شموليّ يتألّف من البنى التّحتيّة التّمويّلة، والتّطوير المؤسّسيّ، وبناء قدرات وحدات الحكم المحلي. وقد جرى وصف ذلك بمزيد من التفصيل في الإطار الاستراتيجي لوزارة الحكم المحليّ للأعوام 2015 - 2017، الذي جرى توضيحه، بصورة مستفيضة، بعد الموافقة على خطة التّمية الوطنيّة لعام 2014؛ وهو يشتمل على خمسة اتجاهات استراتيجيّة: (1) تأسيس البنى التّحتيّة، والهيكلية المؤسّسيّة القادرة على تقديم الخدمات. (2) تطوير القدرات الماليّة والإدارية والتخطيطية للمجالس المحليّة وذلك لتمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها ضمن إطار التوجه من أجل تحقيق المزيد من اللا مركزية. (3) الاستمرار في تحسين البنى الفنيّة، والبشريّة والقانونيّة للوزارة لقيادة قطاع الحكم المحلي. (4) بناء القدرات الماليّة والإداريّة للسّلطات المحليّة، و (5) الإسهام في إعادة إعمار الخدمات الأساسيّة في قطاع غزة.

(9) برنامج دعم القرى الفلسطينيّة: قامت السّلطة الفلسطينيّة بتشكيل برنامج دعم القرى الفلسطينيّة للاستجابة للتحديات المؤسسية والمالية التي تواجه القرى وكذلك بالاستناد لقطاعات خطة التّمية الوطنيّة لعام 2014 الأربعة. ويركز هذا البرنامج على مهام تقديم الخدمات في القرى، ويقدم الدعم المؤسسي والمالي والفني بواسطة الجمع بين دعم الميزانية الحكومي، والمساعدات التقنية، ودعم الاستثمارات من قبل شركاء التّمية. ويقوم برنامج السّلطة الفلسطينيّة المحدد تنفيذه بمدة خمس سنوات (2010 - 2016) بتحويل موارد ميزانية مثل رسوم النقل على الطرق، وكذلك الإعانات

الخاصة بالحكم المحلي لتمويل تطوير البنى التحتية في القرى. ويركز برنامجُ الحكومة لدعم القرى الفلسطينية دعمه للقرى على أربعة برامج فرعية: (1) توفير الخدمات المحليّة من خلال القرى (بميزانية تقديرية تبلغ 18 مليون دولار): (2) تقديم خدمات البنى التحتية كبيرة الحجم من خلال ترتيبات الخدمات المشتركة (بميزانية تقديرية تبلغ 22 مليون دولار): (3) بناء القدرات لتمكين مؤسسات الحكم المحلي (بميزانية تقديرية تبلغ 4 مليون دولار): (4) الاستثمارات في المنطقة "ج" (بميزانية تقديرية تبلغ 16 مليون دولار).

10) برنامج "تمويل البرامج وفقاً للنتائج" (البرنامج): سوف يدعم برنامج تحسين نظام الحكم المحلي والخدمات المحلية "LGSIP" رغبة السلطة الفلسطينية في الابتعاد عن أسلوب تمويل وتنفيذ مشاريع محددة بذاتها بطريقة محصورة وضيقة، وبدلاً من ذلك، فإن تطبيق أسلوب العمل يركز على النتائج لتقوية مؤسسات الحكم المحلي التي تستطيع تقديم البنى التحتية والخدمات المحلية الأخرى بطريقة كفؤة، وقابلة للمساءلة، وتتصف بالشفافية. لذلك، من خلال دعمه لبرنامج دعم القرى الفلسطينية، سيقوم برنامج تحسين الحكم المحلي والخدمات المحلية "LGSIP" بتجريب نظام للتحويل المالي للمنح الرأسمالية السنوية غير المشروطة لتمويل المجالس القروية وكذلك توفير الدعم المؤسسي وبناء القدرات. وسيمكن البرنامج السلطة الفلسطينية من وضع منحة رأسمالية مشروطة لتمويل الاستثمار في مشاريع مشتركة. وسوف يكون إطار هذا البرنامج مقتصرًا على البرامج الفرعية الثلاثة الأولى من برنامج دعم القرى الفلسطينية، ولن يشمل على البرنامج الفرعي للاستثمارات في المنطقة "ج". سوف يدعم برنامج ال "LGSIP" المجالس القروية في الضفة، من خلال تمويل استثمارات في مناطق ألف وباء، ولن يكن قطاع غزة مشمولاً في البرنامج لأنه لا يوجد مجالس قروية في قطاع غزة.

11) وفقاً لاستراتيجية السلطة الفلسطينية الرامية إلى تقوية القدرات المؤسسية والأداء المؤسسي لنظام الحكم المحلي الفلسطيني، فإن البرنامج يهدف إلى توحيد أسس نظام الحكم المحلي في القرى والمجتمعات الريفية. وسوف يُقدّم البرنامج حوافزاً لمجالس القرى لكي تستثمر في الترتيبات المؤسسية الملائمة، وفي بناء القدرات اللازمة للوصول إلى حكم محلي يخضع لدرجة من المساءلة أكبر، ويتّصف بالشفافية، ويكون مستداماً من الناحية المالية. وتُشكّل عملية توفير الحوافز اللازمة للتقوية المؤسسية، وتعزيز قدرات مجالس القرى بهدف تقديم الخدمات المحلية بطريقة تشاركية، وقابلة للمساءلة ومستدامة مالياً محورَ البرنامج المقترح. ويعتزم البرنامج توفير الحوافز لمجالس القرى الكبيرة، التي تتوفر لديها: (1) موارد مخطّط لها ويُمكن التنبؤ بها. (2) دعمٌ للقدرات لتمكينها من الوفاء بتفويضها كحكومات محلية تؤدي وظائفها كاملةً، وتكون قادرةً على إدارة مواردها وبرامج

عملها من تلقاء نفسها، أو بالاشتراك مع وحدات الحكم المحلي الأخرى. وبالنسبة إلى مجالس القرى الصغيرة، التي تواجه نقصاً بالغ الأهمية في المهارات والقدرات، والتي يكون فيها حشدٌ وتجميعُ الموارد والقدرات السبيلَ الوحيد للاستفادة من منافع وفورات الحجم بنجاح، فإنَّ البرنامجَ يعتزمُ تقوية عملية تنفيذ الخطط والمشاريع على المستوى المحلي، من خلال مجالس الخدمات المشتركة. ومن شأن ذلك تمكين مجالس القروية الصغيرة من القيام بمسؤولياتها تجاه المواطنين والجهات المعنية صاحبة المصلحة الأخرى، رغم الحجم المحدود والقيود السائدة في مجال توافر القدرات (الكفاءات). ويعتزمُ البرنامجُ إصلاحَ نظام التحويلات المالية لمجالس القرى، القائم حالياً بين المؤسسات الحكومية، بحيث يكون مستنداً إلى المعادلات، ويتَّصف بالشفافية، ويُمكن التنبؤ به، وجعله مقترناً بالحوافز المؤسسية وبناء القدرات.

(12) **الأنشطة الفرعية للبرنامج وإجمالي التمويل:** سوف يُموَّل البرنامج المقترح تمويل ثلاثة أنشطة فرعية، هي:

- (1) منح رأسمالية سنوية لتقديم خدمات محلية.
 - (2) منح رأسمالية مشروطة للاستثمار في مشاريع مشتركة.
 - (3) دعم القدرات من أجل تعزيز مؤسسات الحكم المحلي.
- ويقدَّر إجمالي الموارد المخصص للبرنامج "تمويل البرامج وفقاً للنتائج" "LGSIP" بحوالي 20 مليون دولار أمريكي، منها مبلغ 5 مليون دولار أمريكي تمول من الصندوق الاستثماري لقطاع غزة والضفة الغربية "TFGWB" الذي يُديره البنك الدولي، و مبلغ 13 مليون دولار أمريكي بتمويل مشترك من الصندوق الاستثماري متعدد المانحين (MDTF) الخاص "بالشراكة من أجل تطوير البنى التحتية (PID)". وسوف تقوم السلطة الفلسطينية بتمويل ما يعادل الـ 2 مليون دولار أمريكي وذلك على هيئة تحويلات رسوم النقل على الطرق. و بالإضافة لذلك، يُقدَّر إجمالي التمويل الموازي للبرنامج بحوالي 40 مليون دولار أمريكي.

(13) **النشاط الفرعي الأول: منح رأسمالية سنوية لتقديم خدمات محلية:** وسوف يُموَّل هذا النشاط الفرعيُّ مجالس القرى المؤهلة بالمنح الاستثمارية الرأسمالية السنوية اللازمة لمشاريع فردية تكون محددة في الخطة الاستثمارية الرأسمالية السنوية "ACIP". ويُمكن تخصيص المنح الرأسمالية لمجالس القرى وفق معادلة تتَّصف بالشفافية، ويُمكن التنبؤ بها. وسوف يتم عمل التخصيصات على أساس حصة الفرد؛ وذلك بهدف جعل المعادلة بسيطة وشفافة وشاملة لجميع الأطراف المعنية. وسوف تستعمل مجالس القرى المنح الرأسمالية لتنفيذ خططها الاستثمارية الرأسمالية السنوية. كذلك سوف يتم تقييم مجالس القرى في بداية دورة البرنامج السنوية. كما سيتم قبول مجالس القرى التي امتثلت بنجاح لمعايير

البرنامج بكونها مؤهلة لتلقي المنحة الرأسمالية السنوية. وسوف تحتاج مجالس القرى إلى استيفاء معايير التأهل لتلقي التمويل المطلوب بمقتضى النشاط الفرعي الأول. أما شروط التنفيذ المطلوبة، فمن شأنها أن تكون مختلفة باختلاف قدرات مجالس القرى، وأن تُميّز بين مجالس القرى "الكبيرة" و"الصغيرة". إذ ستتلقى مجالس القرى الكبيرة المنحة القائمة على أساس مُخصّص حصة الفرد وذلك عبر التحويل مباشرة من وزارة الحكم المحلي. و بالنسبة للمجالس القروية الصغيرة فإنها لن تستلم المنحة الخاصة بها مباشرة، وسوف ينبغي لاستثماراتها أن تُنفذ من خلال مجلس خدمات مشتركة مؤهل.

(14) النشاط الفرعي الثاني منح رأسمالية مشروطة للاستثمار في مشاريع مشتركة: وسوف يُموّل هذا النشاط الفرعي منح الاستثمارات الرأسمالية المشروطة للمشاريع التي تشمل مجموعة من مجالس القرى أو مشاريع مشتركة بطبيعتها، والتي تكون مُحددة بعينها في خطة استثمارية رأسمالية سنوية مشتركة. وسوف تحصل مجالس القرى المُشاركة على تمويل إضافي من خلال التمويل التكميلي ("top-up")، المُخصّص للمشاريع المشتركة التي يقوم بتنفيذها أحد مجالس الخدمات المشتركة، أو من خلال أيّ ترتيب آخر مشترك لتوفير الخدمات. كما يُمكن تحديد حجم المنحة الرأسمالية التكميلية الإضافية، التي تدرج تحت هذا النشاط الفرعي الثاني، عن طريق المبلغ المُخصّص والمُجمّع على أساس حصة الفرد المُقرّرة لمجالس القرى المُشاركة مضروباً بعامل للتحفيز. أما معايير التأهيل اللازمة لتأهيل مجالس الخدمات المشتركة، فهي مماثلة لتلك المعايير التي وردت تحت النشاط الفرعي الأول؛ أي أنّ مجالس الخدمات المشتركة يُمكن أن تُعتبر مؤهلة بعد أن توضح عملياً بأنها تُطبّق على أرض الواقع "هيكلياً للحكم الرشيد" تتوافق وتتماشى مع ستة معايير للحكم الرشيد المقبولة دولياً. ويستهدف هذا النشاط عمليات تحديد المشاريع الاستثمارية الكبيرة، وصياغتها والإعداد لها وتنفيذها، مع توافر الإمكانيات والطاقات اللازمة فيها لحشد المزيد من التمويل الإضافي من الشركاء في التنمية ومن مصادر التمويل الأخرى.

(15) النشاط الفرعي الثالث: دعم القدرات من أجل تعزيز مؤسسات الحكم المحلي: سوف يُموّل هذا النشاط الفرعي نشاطات بناء القدرات بهدف دعم مجالس القرى ومجالس الخدمات المشتركة لكي تتمكن من استيفاء معايير التأهل للبرنامج، ومن إعداد وتنفيذ الخطط الاستثمارية الرأسمالية السنوية، ومن تقوية وظائفها الرئيسية، مثل التخطيط والمشتريات والإدارة المالية. وسيمول هذا النشاط الفرعي أيضاً عملية التقوية المؤسسية التي تستهدف المؤسسات على المستوى المركزي، بغية تحسين مستوى الحكم

المحلي وتقديم الخدمات والتمويل. وسوف يتم تحديد النشاطات التي ينبغي تمويلها وتحديثها في خطة بناء القدرات السنوية التي تُعدّها وزارة الحُكم المحلي.

رابعاً: الهدف التّمويلي (الأهداف التّمويليّة) للبرنامج

16) سيكون الهدف التّمويليّ للبرنامج المُقترح: "تقويةُ نظام تمويل الحُكم المحلي، وتحسين مستوى تقديم الخدمات المحلية في القرى المشمولة بالبرنامج".

خامساً: الآثار البيئية والاجتماعية

17) لقد تم الانتهاء من إجراء تقييم النظام البيئي والاجتماعي "ESSA" اللازم للبرنامج، بهدف فحص أنظمة الإدارة البيئية والاجتماعية لمشاريع البنى التحتية الخاصة بالحُكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وللتأكد من اتساقها مع المبادئ الأساسية الموضحة في السياسة التّفيذية للبنك الدولي²، الخاصة ببرنامج "تمويل البرامج وفقاً للنتائج" (البرنامج). فالتقييم المذكور يُحلّل تلك الأنظمة حسبما هي مُدوّنة، كما يُحلّل كيفية تطبيقها على أرض الواقع العملي بهدف إجراء تقييم تقديريّ للفجوات بين تلك الأنظمة ومبادئ السياسة التّفيذية للبنك الدولي، وتحديد التدابير التي تُخفّف من اتّساع تلك الفجوات.

18) سوف يعتمدُ نظامُ الإدارة البيئية والاجتماعية للبرنامج على المنظومات القانونية، والتنظيمية والمؤسسية الفلسطينية القائمة حالياً، والمُستخدمة في التقييم والإدارة في المجالين البيئي والاجتماعي، وسوف يستفيد من الخبرة المتراكمة لدى كلٍّ من صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحُكم المحلي في مجال البرامج البلدية المماثلة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد وُجِدَ تقييمُ النظام البيئي والاجتماعي أنّ النظام الفلسطيني لتقييم الأثر البيئي والاجتماعي ثابتٌ وراسخٌ الأركان، وشموليٌّ نسبياً، وأنّه يعكس الممارسات الدوليّة. وهذا النظام يكفي، بصورة عامّة، لضمان تحديد وإدارة الآثار الكامنة. ومع ذلك، فقد تمّت معالجة بعض الفجوات والمُحدّدات لأغراض الامتثال لمتطلبات سياسة البنك الدولي التّفيذية ذات العلاقة، وجرى وصفها بإيجاز تالياً. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ النظام الفلسطيني المذكور مُقيّدٌ بالفجوات الموجودة في الموارد البشرية على مختلف المستويات؛ كما أنّ تنفيذه، في بعض الأحيان، لا يفي بالغرض نظراً لأنّ الكوادر طالما كانت تفتقر إلى المؤهلات المطلوبة لإجراء الزيارات التّفتيشية للمواقع، أو للقيام بعمل الاستشارات اللازمة بطريقة تفي بالغرض.

² السياسة التّفيذية / إجراءات البنك الدولي، رقم 9.00 - التمويل بحسب "البرامج وفقاً للنتائج".

(19) جرى تحليلُ محافظة المشاريع المُحتمل إدراجها في البرنامج، بهدف تحديد الآثار البيئية والاجتماعية المُعتادة لأنواع المشاريع المؤهّلة للتمويل ضمن البرنامج. وتتضمّن هذه النشاطات أعمال الطرق (شقّ الطرق، وتمهيدها / تعبيدها، وإعادة تأهيلها، ورفع كفاءتها، وبناء الجدران الاستنادية فيها وإنارة الشوارع)، وشبكات المياه والمجاري، والتّمديدات / التّوسعات، وتصريف مياه العواصف، وجمع النفايات الصلبة، والمُتنزهات والمرافق التّرفيهية، والأسواق، والتّحسينات الأخرى في تقديم الخدمات. ومن المُحتمل أن يكون للآثار السّلبية من أنشطة البرنامج آثارٌ بيئية واجتماعية منخفضة إلى متوسطة المستوى. واستناداً إلى نوع الأعمال المسموح بتنفيذها ضمن هذا البرنامج، ونطاقها وحجمها، فإنّه لمن المتوقّع أن تتمثّل الآثار العكسية في الآثار الإنشائية المُعتادة والتي تكون محصورةً بموقع بعينه، وتقتصر على مرحلة الإنشاء. إنّ المشاريع ذات الآثار البيئية و / أو الاجتماعية السّلبية الكبيرة سوف تكون غير مؤهّلة للتمويل من البرنامج، و سوف تكون جزءاً من معايير الاستبعاد التي سيتم تفصيلها في دليل الإدارة البيئية و الاجتماعية التقني الذي يشكل جزءاً من دليل الاستخدام الفني للبرنامج.

(20) يُمكن لتطبيق سياسة البنك الدولي، بصفة رئيسية، دعم مسائل الاستعمال المحدود وغير الطّوعي للأراضي عند توفر الخبرة بهذه المسائل بالنسبة إلى العملاء. ونظراً للخبرة المحدودة للعملاء في هذا المجال ، والتي تمّ تأكيدها أثناء الاجتماعات التّشاورية مع وحدات الحكم المحلي، ومع صندوق تطوير وإقراض البلديات و وزارة الحكم المحلي، فإنّ المشاريع التي تنطوي على عمليات إعادة توطين غير طوعيّة، واحتياز / استملاك أراضٍ بطريقة غير طوعيّة سوف تستبعد من البرنامج. وبناءً على ذلك، فإنّ المُتطلبات من الأراضي (المؤقتة والدائمة) لأغراض الاستثمارات التي يُصار إلى تمويلها من مُخصّصات البرنامج، سوف يتمّ استيفاؤها من خلال الأراضي التي تتدرج تحت ملكية مجالس القرى أو مجالس الخدمات المشتركة. وسوف يُغطّي الاستبعاد من التمويل المشاريع التي تنطوي على نقل الأسر من أماكن سكنها أو التأثير على الحياة المعيشية للأسر، وأخذ الأراضي بصفة مؤقتة أو دائمة لن يسمح بتمويلها. ولإجراء فحص دقيق (غربلة وتصفية) لهذه الاستبعادات بقصد معرفة مدى ملاءمتها، فإنّ البرنامج سوف يعتمدُ على بناء قدرات وحدات الحكم المحلي، وعلى وضع المبادئ التوجيهية في دليل الإدارة البيئية و الاجتماعية التقني للبرنامج، والتي سوف تتضمّن تنفيذ عملية فحص صارمة للمشاريع، تجريبها وحدات الحكم المحلي. وفي الحالات التي يُحتمل أن تشتري فيها وحدات الحكم المحلي الأرض من "البائع الرّاغب في البيع" و"المشتري

الراغب في الشراء"، أو في حالات التبرّع الطّوعي بالأرض، فإنّ وحدات الحكم المحلي ستكون مُطلبةً بتوثيق "الموافقة عن رغبة"، المطلوب الحصول عليها لتنفيذ المُعاملات خلال تنفيذ البرنامج.

(21) جرى تحديدُ مواطن الضّعف في نظام الإدارة الاجتماعية الفلسطينيّ من منظور اجتماعي. ف فيما يَخْتَصُّ بالعشوائيات (الوحدات السكنية العشوائية المبنية من غير تراخيص) أو بمستخدمي الأراضي العامة أو أراضي الدولة، فإنّ التشريعات الفلسطينية بشأن نزع الملكية، القانون رقم 24 لعام 1943، والمعدّل بالقانون رقم 2 لعام 1953، بشأن نزع ملكية الأراضي لصالح المشاريع العامة، لا يُشيرُ إلى حقوق هذه الفئة من الناس. ولإعمال السياسة التنفيذية للبنك الدولي المعنيةّ بالمطلبات التّموليّة للبرنامج PforR"، فإنّ مسألة بناء القدرات والتّوجيهات الواردة في دليل الإدارة البيئية و الاجتماعية الفني سوف تكون ضروريّةً لعملية الفحص الدقيق للمشاريع، ومنها ما يتعلّق باستبعاد المشاريع التي تنطوي على استعمال الأراضي التي تحتوي على عشوائيات أو على مُستخدمي الأراضي العامة أو أراضي الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ سياسة تقييم الأثر الاجتماعي والبيئيّ الفلسطينية لا تُوفّرُ معلومات عن التبرّع الطّوعي بالأراضي، وعن المراقبة اللازمة لمسائل المخاطر الاجتماعية أثناء عملية تنفيذ المشاريع، وعن مشاركة المجتمعات المحلية في اختيار المشاريع، وتنفيذها ومراقبتها. وتقتضي الحاجة توفير التّدريب والتوجيه الواردين في دليل الإدارة البيئية و الاجتماعية الفني في هذه المجالات. وحسب التّفويض الذي منحه قرار مجلس الوزراء الفلسطيني، رقم 6 لعام 2005، لجميع الوزارات، فإنّه يُوجدُ في وزارة الحكم المحلي نظامٌ للشكاوى، غير أنّ وحدات الحكم المحلي ليست على دراية بهذا النظام. وفي الحقيقة، فإنّ الشكاوى تعامل على مستوى وحدات الحكم المحلي بطريقة غير رسميّة بشكل كبير جداً، كما أنّها لا تُوثّق. وتقتضي الحاجة توفير التّدريب والمبادئ التّوجيهيّة الواردة في دليل الإدارة البيئية و الاجتماعية الفني، لوحدات الحكم المحلي المُشاركة في البرنامج؛ وذلك لكي يتمّ إقرار آلية تظلم وإنصاف نافذة المفعول على مستوى البرنامج.

(22) ولم يحدد تقييم النظام البيئيّ والاجتماعيّ "ESSA" أي سكان أصليين في مناطق الضفة، أو أي مجموعات خاصة من الفئات الضعيفة التي من الممكن أن تتأثر سلبياً من تنفيذ البرنامج. وعلاوة على ذلك، فإنّ تصميم البرنامج يهدف إلى تعزيز التكامل بين الفئات الضعيفة مثل النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن من خلال تصميم البرنامج، بما في ذلك تطوير آليات المساءلة الاجتماعية المناسبة. سوف تشارك الفئات الضعيفة في المشاورات المتعلقة باختيار المشاريع ومراقبة التنفيذ. وسوف يكون هنالك حصص للحد الأدنى لمشاركة المرأة والشباب في

المشاورات كجزء من عملية التخطيط والاستثمار السنوي. وسوف تتلقى وحدات الحكم المحلي التدريب في المتابعة والتقييم بشكل تشاركي مع التركيز على النساء والشباب. بالإضافة إلى ذلك، سوف يركز التدريب على أهمية ضمان الوصول العادل لفوائد المشاريع إلى الفئات الضعيفة، بما في ذلك تعزيز إمكانية الوصول لكبار السن والمعوقين بعمل تعديلات طفيفة في المشاريع. إن التقييم الدوري للأثر على المستفيدين / مسوحات رضا المواطن وتقارير بطاقة الأداء المجتمعي تساعد على رصد إدراج الفئات الضعيفة واقتراح تدابير تصحيحية إذا لزم الأمر. وسوف يتم وضع تفاصيل بشأن تدابير المساءلة الاجتماعية في دليل الاستخدام الفني للبرنامج.

سادساً: التمويل

(23) إجمالي التمويل المتوفر في برنامج "تمويل البرامج وفقاً للنتائج" (البرنامج) حسب المصادر:

تمويل البرنامج بالمليون دولار أمريكي

المصدر	الطريق	المبلغ	% من المجموع
السلطة الفلسطينية	تمويل مشترك	2	10
البنك الدولي	برنامج "تمويل البرامج وفقاً للنتائج" (البرنامج)	5	25
الصندوق الاستئماني المتعدد المانحين الخاص بالشراكة من أجل تطوير البنية التحتية PID MDTF	تمويل مشترك	13	65
مجموع تمويل البرامج		20	100

سابعاً: الترتيبات المؤسسية والتنفيذية لبرنامج "تمويل البرامج وفقاً للنتائج"

24) سوف يستخدم البرنامج الأنظمة الحكومية القائمة. وبناءً على ذلك، فإن عملية تنفيذه سوف تقع على عاتق مجالس القرى أو مجالس الخدمات المشتركة، أو وفق أي ترتيبات مشتركة مماثلة لتوفير الخدمات، ومن خلال وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات بصفته "سكرتير البرنامج". وتمتلك وزارة الحكم المحلي التفويض القانوني للاضطلاع بالشؤون الحكومية المحلية، وهي تتولى مسؤولية وضع السياسة الكلية والإشراف. وسوف تضطلع وزارة الحكم المحلي بالمسؤولية الأولى عن دعم القرى وبناء القدرات (النشاطان الفرعيان الأول والثالث)، بينما سيتولى صندوق تطوير وإقراض البلديات المسؤولية عن المشاريع المشتركة (النشاط الفرعي الثاني). وسوف تقوم وزارة الحكم المحلي بإدارة بناء القدرات و الدعم الفني لتمكين المجالس القروية و مجالس الخدمات المشتركة التي لم تتأهل بعد للحصول على التمويل الاستثماري للبرنامج. سوف تتلقى مجالس القرى الكبيرة، التي تستوفي معايير التأهل المطلوبة تحت النشاط الفرعي الأول، المنح الرأسمالية السنوية بصورة مباشرة في حساباتها؛ كما أن هذه المجالس ستتولى المسؤولية عن تنفيذ ما يخصها من الخطط الاستثمارية الرأسمالية السنوية. أما مجالس القرى الصغيرة، التي تتأهل بمقتضى متطلبات البرنامج، فسوف ترصد لها / توزع عليها حصصها من المنح الرأسمالية، ولكن الأموال لن تحوّل إليها، وسوف تفوض مجالس الخدمات المشتركة بتنفيذ خطط تلك المجالس القروية الاستثمارية الرأسمالية السنوية. وستقوم مجالس الخدمات المشتركة بتنفيذ الخطط الاستثمارية الرأسمالية السنوية لصالح مجالس القرى.

25) وسيكون صندوق تطوير و إقراض البلديات مسؤولاً عن إدارة النشاط الفرعي الثاني الخاص بالمنح المشروطة لتمويل المشاريع المشتركة بما في ذلك التنسيق والإشراف على تنفيذها، بما يشمل الإدارة المالية والمشتريات، ودعم مجالس الخدمات المشتركة في تنفيذ مشاريع مشتركة. وسوف يُمارس صندوق تطوير وإقراض البلديات كذلك مهمة "سكرتير البرنامج"، وتناط به مسؤولية إدارة

وتنظيم نشاطات البرنامج، ومنها إعداد البيانات المالية للبرنامج. مسؤوليات صندوق تطوير و إقراض البلديات كسكرتير البرنامج تشمل دعم إدارة برنامج إعداد البيانات المالية، وتنظيم برنامج التدقيق، وإعداد وتحديث دليل الاستخدام الفني للبرنامج، وتجميع التقارير عن النتائج و المؤشرات المرتبطة بالدفع. و سيقوم سكرتير البرنامج برفع التقارير للجنة البرنامج، والتي يرأسها وزير الحكم المحلي و برئاسة وكيل وزارة الحكم المحلي. أما وزارة المالية فسوف تكون مسؤولة عن ضمان تحويل الأموال إلى موازنة البرنامج في الوقت المناسب.

(26) سيتم تنفيذ الاستثمارات والأنشطة المحددة في خطط الاستثمارات السنوية وفقا لإجراءات المشتريات العامة التي تنطبق على وحدات الحكم المحلي. وستكون المجالس القروية مسؤولة عن حراسة وإدارة الموارد المالية المحولة إليها والاستفادة منها وفقا لأحكام دليل الحكومة المحلية المالي. وتعكس البيانات المالية السنوية للمجالس القروية النفقات المتعلقة بالمنح المالية السنوية كبنء منفصل. وستقوم مديريات وزارة الحكم المحلي بتوفير الرقابة التقنية والمالية المنتظمة من خلال هياكل الرقابة والعمليات المعمول بها.

ثامناً: جهات الاتصال

البنك الدولي:

جهة الاتصال: بيورن فيليب Bjorn Philipp
مسمى الوظيفة: اختصاصي أول بالمناطق الحضرية
البريد الإلكتروني: bphilipp@worldbank.org

المقترض / العميل / المتلقي

اسم الجهة: وزارة المالية
جهة الاتصال: ليلي صبيح
مسمى الوظيفة: مدير عام العلاقات الدولية والمشاريع
رقم الهاتف: 00972-2-2978830
البريد الإلكتروني: Isbah@yahoo.com

الجهات المُنفذة:

اسم الجهة: وزارة الحكم المحلي
جهة الاتصال: معالي السيد محمد حسن جبارين
مسمى الوظيفة: وكيل وزارة الحكم المحلي
هاتف: 00972-2-2401455
البريد الإلكتروني: mohijabarin@yahoo.com
wali_d_halaweh@hotmail.com

اسم الجهة: صندوق تطوير وإقراض البلديات (سكرتير البرنامج)

جهة الاتصال: حازم القواسمي

مسمّى الوظيفة: القائم بأعمال المدير العام

هاتف: 00970 - 2 - 2426610

البريد الإلكتروني: hkawasmi@mdlf.org.ps

تاسعاً: للحصول على المزيد من المعلومات، اتصلوا مع:

The InfoShop

The World Bank

1818 H Street, NW

Washington, D.C. 20433

Telephone: (202) 458-4500

Fax: (202) 522-1500

Web: <http://www.worldbank.org/infoshop>