

الضفة الغربية

برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات

مسودة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية

أبريل/نيسان

2015، 15

إعداد البنك الدولي

## المحتويات

xii.....	ملخص
x.....	الاختصارات
13.....	I مقدمة
13.....	1.1 السياق وأهداف البرنامج
15.....	1.2 تقييم النظم البيئية والاجتماعية: الأهداف والنهج المتبع
16.....	1.3 المنهجية
17.....	II إطار البرنامج وعملية التنفيذ
21.....	2.1 مكونات البرنامج والتكاليف
22.....	2.2 تكاليف البرنامج
23.....	2.3 الهيئات والشركاء الرئيسيين في تنفيذ البرنامج
24.....	2.4 الآثار البيئية والاجتماعية المتوقعة للبرنامج
24.....	2.4.1 المخاطر البيئية الرئيسية للبرنامج
25.....	2.4.2 المخاطر الاجتماعية الرئيسية للبرنامج
30.....	2.5 الخبرات السابقة للمؤسسات المشاركة في البرنامج
31.....	III وصف الأنظمة الوطنية
31.....	3.1 أنظمة الإدارة البيئية
31.....	3.1.1 إجراءات الإدارة البيئية
32.....	3.2 أنظمة الإدارة الاجتماعية
32.....	3.2.1 الإطار الوطني لحيازة الأراضي، والمشاركة، ومعالجة الشكاوى وإدارة المخاطر الاجتماعية
35.....	III تقييم القدرات والأداء المؤسسي
35.....	4.1 أنظمة الإدارة البيئية وقدرات الهيئات المنفذة
36.....	4.2 أنظمة الإدارة الاجتماعية وقدرات الهيئات المنفذة..... خطأ! العلامة المرجعية غير محددة
37.....	4. الاستنتاجات والتوصيات
37.....	1.4 خطة عمل دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية
38.....	2.4 عناصر الشمول في خطة عمل البرنامج

ملحق (1) المراجع

ملحق رقم (2) ورشعة عمل أصحاب المصلحة التشارورية

ملحق رقم (3) مقابلات مع هيئات الحكم المحلي حول الإدارة الاجتماعية

ملحق رقم (4) معيار الاستحقاق

ملق رقم (5) (يرجى الاطلاع على المرفق)

سياسية تقييم الأثر البيئي،

الرقابة والتفتيش

دليل المستثمرين

الدليل الإرشادي

قانون رقم (7) لسنة 1999 بشأن البيئة

## ملخص

### السياق والأهداف

تم وضع دراسة تقييم الأنظمة الاجتماعية والبيئية للتخطيط الاستراتيجي لبرنامج البنك الدولي لتحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات لتمويله بموجب أعمال البرنامج وفقاً للنتائج، حيث ينظر تقييم الأنظمة الاجتماعية والبيئية في النظم الإدارية البيئية والاجتماعية المطبقة في البرنامج لتقييم امتثالها للسياسة التشغيلية للبنك الدولي (OP/9) التي تنطبق على تمويل البرنامج وفقاً للنتائج، وهو يهدف إلى ضمان إدارة المخاطر البيئية والاجتماعية للبرنامج إدارة كافية وأنها تتمثل للمبادئ الأساسية للتنمية المستدامة. تبين الفقرة 8 من السياسة التشغيلية (OP9) المبادئ الجوهرية للإدارة البيئية والاجتماعية التي ينبغي تلبيتها في دراسة تقييم الأنظمة الاجتماعية والبيئية، وهذه المبادئ الجوهرية هي:

### أنظمة الإدارة البيئية:

- تعزيز الاستدامة البيئية والاجتماعية في تصميم البرنامج وتجنب الآثار السلبية أو الحد منها أو تخفيفها، وتعزيز اتخاذ القرارات المطلقة المتعلقة بالآثار البيئية والاجتماعية للبرنامج.
- تجنب الآثار السلبية على البيئة والموائل الطبيعية والموارد المادية الناجمة عن البرنامج أو الحد منها أو تخفيف أثرها.
- حماية السلامة العامة وسلامة العمال من المخاطر المحتملة المتعلقة بإنشاء و/أو تشغيل المنشآت أو الممارسات التشغيلية الأخرى بموجب البرنامج، والتعرض للمواد الكيميائية السامة والمواد الخطرة الأخرى في ظل البرنامج، وإعادة إنشاء أو إعادة تأهيل البنية التحتية في المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية.

### أنظمة الإدارة الاجتماعية:

- إدارة استملاك الأراضي وخسارة إمكانية الوصول إلى الموارد الطبيعية على نحو يتجنب أو يحد من اقتلاعها ويساعد الأشخاص المتأثرين في تحسين أو على الأقل استعادة مصادر إعالتهم ومستويات معيشتهم.
- مراعاة الملائمة الثقافية والمساواة في الحصول على منافع البرنامج، مع الانتباه على وجه الخصوص إلى حقوق ومصالح السكان الأصليين وإلى احتياجات أو مخاوف الفئات المعرضة للخطر.
- تجنب مفاومة الصراعات الاجتماعية وخاصة في الدول الضعيفة أو مناطق ما بعد الصراعات أو المناطق الخاضعة للنزاعات الإقليمية.

تقدر دراسة تقييم الأنظمة الاجتماعية والبيئية توائم أنظمة البرنامج مع المبادئ الجوهرية على مستويين أساسيين هما الأنظمة مثلما حددتها القوانين والتعليمات والإجراءات وغيرها ("النظام كما هو معرف") والقدرات المؤسسية للهيئات التنفيذية في ظل البرنامج على تنفيذ النظام بفاعلية ("النظام كما هو مطبق عملياً")، حيث يحدد ويحلل الفوارق بين الأنظمة الوطنية والمبادئ الجوهرية التي تنطبق على البرنامج على المستويين المشار إليهما أعلاه.

### منهجية تقييم الأنظمة الاجتماعية والبيئية

تم تنفيذ الأعمال التالية من أجل تقييم الأنظمة القائمة وكذلك تحليل كيفية تطبيق هذا النظام:

- **جمع البيانات الأساسية:** تقدم البيانات الأساسية موجزاً شاملاً عن نظام الإدارة البيئية والاجتماعية في فلسطين والذي ينطبق على التخطيط الاستراتيجي للبنك الدولي وعلى إدارة الآثار النموذجية لمشاريع البنية التحتية المدنية ذات الحجم الصغير إلى المتوسط، وهذا يتضمن الأطر العامة القانونية والتنظيمية والأدوار والمسؤوليات المؤسسية وتحليل الثغرات بين تلك والسياسة التشغيلية (OP/BP9.00).
- **تحليل النظم وخطة العمل:** يبني تحليل تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية على البيانات الأساسية التي تم جمعها ويقدم تحليلاً لهذه النظم في مقابل المبادئ الأساسية للسياسة التشغيلية (OP/BP9.00)، ويستفيد التحليل من منهجية نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات للتحقق من السياسة وثغرات الأداء ووضع الإجراءات. تبين خطة العمل التدابير المتفق عليها بين الحكومة والبنك الدولي لتعزيز نظم الإدارة البيئية والاجتماعية وملاً الثغرات، حيث يتم عندئذ دمج هذه الإجراءات في خطة عمل البرنامج الشاملة في إدارة تقييم الأداء.

استفادت عملية دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية من مجموعة كبيرة من المدخلات منها:

المراجعة المكتبية التي تتضمن:

- تحليل قانوني وتنظيمي للسياسات والقوانين والتعليمات وأدلة قطاعات محددة المتعلقة بتقييم الأثر البيئي والاجتماعي والتخطيط التشاركي واللامركزية وإعادة التوطين والتعويض والاندماج الاجتماعي.
- المفكرات وتقارير حالة التنفيذ وتقارير استكمال التنفيذ والوثائق الفنية التي تتضمن الأطر العامة للإدارة البيئية والاجتماعية وتقييمات الآثار البيئية والاجتماعية وأعمال مسح رضا العملاء والأدلة التشغيلية وبرامج التنمية البلدية

وبرنامج تطوير الأحياء والقرى ومشاريع إعادة تأهيل الخدمات البلدية الطارئ وكافة المشاريع التي تتضمن أشغال بنية تحتية بلدية تنفذها هيئات الحكم المحلي.

• زيارات ميدانية إلى عينة ممثلة لهيئات الحكم المحلي بما فيها المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة ومكاتب مديريات وزارة الحكم المحلي التي تتضمن مجموعة من المعلومات الأساسية حول الظروف القائمة التي تواجه البيئات الطبيعية والصناعية، والمشاورات مع الطاقم الفني في هيئات الحكم المحلي كمدخل لتقييم القدرات والأداء. تم اختيار عينة ممثلة لهيئات الحكم المحلي لزيارتها لمراعاة التباين السكاني والجغرافي (مختلف محافظات الضفة الغربية)، وتم جمع بيانات أعمال المسح من كافة هيئات الحكم المحلي على يد مستشار لاستكمال المعلومات المتعلقة بالموارد البشرية والمالية والممارسات الإدارية.

• تم عقد اجتماعات ومقابلات وورشات عمل مع الهيئات الحكومية ووزارة الحكم المحلي ومكاتب المديريات وصندوق تطوير وإقراض البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة وشركاء التنمية.

تتضمن عملية دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية مشاركة أصحاب المصلحة والإفصاح عن تقرير دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية الذي يتبع أدلة سياسة البنك الدولي للوصول إلى المعلومات، وتدمج عملية مشاورات دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية في عملية مشاورات البرنامج وتتضمن الأعمال التالية:

• **فترة توزيع الوثائق وملاحظات الجمهور عليها:** سيتم نشر وتوزيع مسودة تقرير دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية على مجموعة من أصحاب المصلحة المشاركين في القضايا البيئية والاجتماعية في فلسطين، وتنتشر كل من وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية على مواقعها الرسمية على شبكة الإنترنت لإبداء ملاحظات الجمهور.

• **يوم تشاوري:** سيعقد يوم تشاوري جماهيري واحد في 13 مايو 2014 (سيتم تأكيده لاحقاً) حيث ستقدم دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية وسيتم دعوة أصحاب المصلحة بمن فيهم المانحون والهيئات التنفيذية لتقديم مدخلات حول النتائج والإجراءات الموصى بها بأسلوب تفاعلي، وتقدم وتوزع دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية قبل هذا اليوم.

• **ورشة عمل فنية:** ستعقد ورشة عمل للطواقم الفنية في وزارة الحكم المحلي ومنهم مسؤولو الإدارة البيئية والهندسية والموظفون الآخرون المكلفون بالإدارة البيئية والاجتماعية يوم 13 مايو 2015 (سيتم تأكيده لاحقاً) من أجل الحصول على مدخلات حول الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية، حيث سيتم في هذه الورشة مناقشة الإدارة البيئية والاجتماعية (التي تضم تعزيزات الأنظمة المدمجة في البرنامج والمعايير المتبعة في تقييم أداء هيئات الحكم المحلي).

• **ورشة عمل التخطيط الاستراتيجي للبنك الدولي:** ستعقد ورشة عمل لصندوق تطوير وإقراض البلديات يوم 13 مايو 2015 (سيتم تأكيده لاحقاً) للحصول على مدخلات حول الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية، حيث سيتم مناقشة الإدارة البيئية والاجتماعية في هذه الورشة (بما في ذلك التحسينات الداخلة على النظام في البرنامج والمعايير المتبعة لتقييم أداء هيئات الحكم المحلي).

كانت الملاحظات المقدمة من أصحاب المصلحة ذات دور فاعل في وضع وتنقيح خطة عمل البرنامج والمؤشرات والدليل الفني.

### المؤسسات والأدوار والمسؤوليات والتنسيق

سيتم البرنامج النظم الحكومية القائمة، ولهذا ستعمل المجالس القروية أو مجالس الخدمات المشتركة أو ترتيبات تقديم الخدمات المشتركة ووزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات باعتبارها مدير البرنامج- على تنفيذها، حيث تملك وزارة الحكم المحلي الصلاحية القانونية على شؤون الحكم المحلي وهي مسؤولة عن وضع السياسات والإشراف الشاملين، كما تتولى وزارة الحكم المحلي المسؤولية الرئيسية عن دعم القرى وبناء القدرات (البند الفرعي 1 و 2)، ويكون صندوق تطوير وإقراض البلديات مسؤولاً عن المشاريع المشتركة (البند الفرعي 2) والعمل كمدير للمشروع، أما وزارة المالية فهي مسؤولة عن ضمان النقل المتوقع وفي الوقت المناسب للتمويل إلى موازنة البرنامج، ويحدد تقييم البرنامج ويتأكد من الهيئات التنفيذية في حالة وجودها.

### المخاطر البيئية والاجتماعية للبرنامج

#### المخاطر البيئية الأساسية

تهدف الاستثمارات في ظل ورشة عمل التخطيط الاستراتيجي للبنك الدولي إلى إيجاد نتائج هامة مستدامة من خلال تحسين تقديم خدمات هيئات الحكم المحلي، وتباين الفوائد حسب وحدة الحكم المحلي اعتماداً على سياق وخيارات الاستثمار غير أنه يحتمل أن تتضمن الفوائد المجتمعية تدهوراً ضئيلاً على البيئية والظروف الصحية من خلال تحسين نظم إدارة النفايات وخفض نفقات تشغيل المركبات ونفقات تنقل منخفضة وحوادث طرق أقل وخفض ازدحامات السير نتيجة لتحسين ظروف الطرق وإمكانية الوصول إلى خدمات النقل العام وخفض خطر الفيضانات وتآكل التربة نتيجة للتحسينات على نظم تصريف المياه.

وفي حين تستند استثمارات هيئات الحكم المحلي اختيارياً إلى أولويات مجتمعية فإنه بإمكان هيئات الحكم المحلي الاختيار من "قائمة استثمارات" من الأشغال العامة الصغيرة إلى متوسطة الحجم، والتي تتضمن تأهيل الطرق القائمة وإدارة النفايات الصلبة والبنية التحتية للنقل كمواقف الحافلات والشاحنات والأسواق وقنوات تصريف المياه والحدائق الترفيهية وإعادة تأهيل وتوسيع منشآت المياه والمياه العادمة.

يتوقع أن تكون الآثار البيئية والاجتماعية في حدها الأدنى إلى المتوسط من ناحية الحجم استناداً إلى نطاق وحجم المشاريع التي يمولها برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات، مع حصر أهم الآثار السلبية في مرحلة البناء ومحددة من حيث الموقع وموئته، وتخضع كافة الاستثمارات لعملية تقييم بيئي واجتماعي لكل الأنظمة البيئية، ويبين الدليل الفني البيئي والاجتماعي هذه الإجراءات الجاري إعدادها حالياً من قبل مدير المشروع (صندوق تطوير وإقراض البلديات) من الإرشاد الفني من البنك الدولي والمشاورات مع الطاقم الفني على المستويات الوطنية وهيئات الحكم المحلي، وترتبط أغلب الآثار السلبية المتعلقة بأنواع الأشغال التي تمولها برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات بمرحلة الأشغال.

تتضمن الآثار البيئية السلبية المحتملة التلوث من الغبار وعوادم المركبات ومصادر الإزعاج كالضوضاء وإزعاج حركة السير وإغلاق الطرق وتلوث المياه والتربة من حوادث انسكاب النفط أو المواد الأخرى المرتبطة بأعمال الإنشاء إلى جانب النفايات الصلبة والسائلة من مواقع البناء ومخيمات العمال وازدحامات وحوادث السير والأضرار العرضية التي تلحق بالبنية التحتية كمنشآت الكهرباء والمياه العادمة والمياه، غير أن أنواع الآثار تكون عادة محددة من حيث الموقع وموئته. تشير الخبرة المكتسبة من تطبيق الأنواع المشابهة من الأشغال المدنية في فلسطين إلى أنه يمكن تجنب الآثار الإنشائية قصيرة الأمد في الجزء الأكبر منها أو تخفيفها بالإجراءات التشغيلية المعيارية والممارسات الإدارية الإنشائية المثلى، وينص الدليل الفني على هذه الإجراءات وهي جزء معياري من الخطط الإدارية البيئية المدرجة في وثائق العطاءات الخاصة بالمقاولين.

وفي حين لا يتوقع وجود مشاريع كبيرة الحجم أو ذات مخاطر عالية فإن عملية الفحص في دراسة تقييم الإدارة البيئية والاجتماعية تتضمن معايير استثناء فئات معينة من المشاريع إلى جانب المشاريع ذات الأحجام التي تتضمن آثاراً سلبية كبيرة حساسة أو معاكسة أو غير مسبوقة على البيئة و/أو الأشخاص المتأثرين، وتستثنى هذه الأنواع من الاستثمارات من البرنامج (OP/BP9.00). تنطبق المعايير الاستثنائية التالية للأشغال الممولة من برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات إضافة إلى فحص الآثار الكبيرة:

- الأشغال التي تتضمن انتقال الناس أو التأثير على مصادر رزقهم.
- مكبات النفايات أو معامل معالجة المياه العادمة الجديدة.
- الأعمال التي تغير الموائل الطبيعية تغييراً كبيراً أو التي تغير التنوع الحيوي الهام المحتمل تغييراً كبيراً و/أو مناطق الموارد الطبيعية.

### المخاطر الاجتماعية الأساسية

يدعم البرنامج الأعمال التي يتوقع أن تؤدي إلى مكاسب اجتماعية-اقتصادية وآثار إيجابية شاملة، حيث يتوقع أن تكون الآثار الاجتماعية السلبية منخفضة، ويتم تلبية أية متطلبات للأراضي (مؤقتة أو دائمة) للاستثمارات الممولة بموجب البرنامج من خلال الأراضي التي تقع ضمن ملكية المجالس القروية أو مجالس الخدمات المشتركة، ويشمل الاستثناء المشاريع الفرعية الممولة من خلال نقل العائلات أو استملاك الأراضي المؤقت أو الدائم والآثار التي تلحق بالعائلات ومنها تلك التي قد تقع من خلال تقييد إمكانية الوصول إلى الموارد، ويعتمد البرنامج في فرز تلك الاستثناءات على الإرشادات المنصوص عليها في الدليل الفني والذي يتضمن عملية فحص صارمة للمشاريع الفرعية التي ستنفذها هيئات الحكم المحلي. تحتاج هيئات الحكم المحلي في الحالات التي تقوم هيئات الحكم المحلي فيها بشراء الأراضي من خلال منهجية الاستعداد للبيع/الشراء أو في حالات التطور التطوعي بالأراضي إلى التوثيق من أجل القدرة على الاختيار، حيث أبدت هيئات الحكم المحلي خلال المشاورات حاجتها إلى أدلة واضحة وتدريب متعلق بعملية فحص المشاريع الفرعية والتطور التطوعي بالأراضي.

لا تحدد دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية السكان الأصليين في الضفة الغربية أو الفئات المحددة من الناس المعرضين للخطر الذين قد يتأثرون سلباً بالبرنامج، ولا تشير طبيعة الأعمال المقترحة على مستوى هيئات الحكم المحلي إلى إمكانية تأذي الفئات المعرضة للخطر من البرنامج، حيث يهدف وضع البرنامج إلى تبني دمج الفئات المعرضة للخطر كالمراة والشباب من خلال وضع آليات مساندة اجتماعية ملائمة.

وفي حين تعتبر الضفة الغربية وغزة إقليم صراع ضعيف فإن هناك خطر ضئيلاً بأن يكون البرنامج مصدر صراع اجتماعي، غير أنه قد تحدث بعض حالات الصراعات والتظلمات خلال تطبيق المشروع. تكون الفئات المعرضة للخطر على الأغلب غير قادرة على الوصول إلى الأنظمة القانونية نظراً لتكلفتها عند ظهور تظلمات ومنازعات في المشروع، ويهدف وضع البرنامج إلى الحد من الصراعات الاجتماعية من خلال وضع مشاورات ملائمة وآلية لمعالجة التظلمات.

### تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية

#### أنظمة الإدارة البيئية

تطبق هيئات الحكم المحلي في الوقت الحالي مشاريع تنفيذ بصورة أساسية من الأنظمة الفلسطينية للإدارة البيئية والاجتماعية، والتي تم تقييمها من خلال دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية، حيث نفذ هذا الأخير تحليلاً للأنظمة القائمة للإدارة البيئية والاجتماعية من أجل التوافق مع المبادئ الجوهرية للخطة التشغيلية (OP/BP9.00)، أما الثغرات الأساسية لنظام الإدارة البيئية فهي ملخصة أدناه.

**الثغرات في النظام كما هو مكتوب:** يتم مراعاة المبادئ المتعلقة بالأنظمة البيئية بموجب الخطة التشغيلية (OP/BP9.00) من حيث الإدارة البيئية والاجتماعية لمشاريع البنية التحتية البلدية المدنية المنفذة على مستوى هيئات الحكم المحلي، حيث يركز التقييم على الأنظمة الوطنية وعلى كيفية ارتباطها وعملها على مستوى هيئات الحكم المحلي نظراً لعدم وجود نظام محدد مطبق حالياً كالموجود في مشروع البنك الدولي المرحلي (كالإطار العام للإدارة البيئية والاجتماعية).

تم إجراء تحليل للثغرات حيث تبين أن وجود قانون بيئة فلسطيني وسياسة فلسطينية للآثار البيئية بصيغة خطية والتي تعتبر الإطار العام الشامل لإدارة الآثار البيئية والاجتماعية والمتوافقة توافقاً كبيراً مع الخطة التشغيلية (OP/BP9.00)، حيث وضعت عمليات لتعزيز الاستدامة والتعامل مع الآثار البيئية والاجتماعية والعمل كأداة لصنع القرار، غير أنه يوجد ثغرات في النظام المبين أدناه والمحددة في دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية وسيتم إدراجها في قياس الإدارة البيئية والاجتماعية:

● **الثغرات في سياق سياسة تقييم الآثار البيئية والاجتماعية:** في حين يعتبر محتوى فحص وتحليل دراسات التقييم المستقل للآثار البيئية بموجب السياسة الفلسطينية لتقييم الأثر البيئي شاملاً ويغطي أغلبية عناصر الخطة التشغيلية (OP/BP 9.00) فإن هناك ثغرات موجودة في محتوى متطلبات سياسة تقييم الآثار البيئية والاجتماعية في ثلاثة مجالات وهي عملية الفحص التي تتطلب معايير إضافية واضحة وإيضاحاً للمعايير المرتبطة بإعادة التوطين المحتملة والآثار على مصادر المعيشة والمتطلبات المتعلقة بالتطور التطوعي بالأراضي الذي يتضمن توثيق الموافقات والآثار والمخاطر البيئية والاجتماعية الأخرى، وتحليل البدائل الذي يتطلب بديل "دون مشروع" وعملية دراسة التقييم المستقل للآثار البيئية التي تحتاج إلى التحليل الواضح للآثار التي تم استنتاجها.

● **الاختلافات في تصنيف الأثر:** يوجد اختلاف ملحوظ بين ما يعتبره البنك الدولي والسياسة الفلسطينية للتقييم المستقل للآثار البيئية مشاريع ذات آثار "كبيرة"، حيث تشير عبارة "كبيرة" بالنسبة للبنك الدولي إلى المشاريع ذات الآثار السلبية الحساسة أو السلبية أو غير المسبوقة وحيث تؤثر هذه على منطقتي أكبر من موقع الأشغال المادية، أما في فلسطين فإن حدود ما هو "كبير" غير محددة بدقة، وتقع المشاريع ضمن متطلبات دراسة تقييم أثر الأنظمة البيئية وتعتبر ضمن "الفئة أ" على هيئة قائمة تصنيف تعتبر على الأغلب ذات آثار كبيرة حسب معايير البنك الدولي. هناك حاجة إلى معايير أوضح ضمن فحص المشاريع التي تنظم عن كتب التعريفين لمشاريع الفئة "أ" المستثناة من نطاق البرنامج والشروط المرجعية لدراسة تقييم أثر الأنظمة البيئية التي ستنفذ في مشاريع "الفئة ب" التي يحتمل تمويلها بموجب برنامج (PforR).

● **الرقابة على المشاريع غير المشمولة تماماً بدراسة التقييم المستقل للآثار البيئية:** هناك متطلبات لهذه المشاريع التي تنص على إجراء دراسة تقييم للآثار البيئية والاجتماعية حسب معايير السياسة الفلسطينية للتقييم المستقل للآثار البيئية لخطط الإدارة البيئية (بما فيها تدابير التخفيف) وأعمال التدقيق البيئي ومشاركة الجمهور والإفصاح، وتخضع هذه المشاريع التي لا تتطلب تقييماً كاملاً للآثار البيئية لمتطلبات أقل ورقابة أقل، حيث لا يوجد متطلبات تنص على تدقيق هذه المشاريع ومشاركة الجمهور والإفصاح عن الوثائق.

● **المشاركة والمسائلة الجماهيرية:** تعتبر مشاركة الجمهور ومتطلبات الإفصاح لتقييم الآثار البيئية والاجتماعية في فلسطين ضعيفة نسبياً، وتنص هذه المشاريع التي تتطلب تقييماً كاملاً للآثار البيئية والاجتماعية على توفير الوثائق لاطلاع الجمهور، غير أن عملية المراجعة والملاحظات الجماهيرية الفعلية يمكن أن تكون ثقيلة وتؤدي إلى جعل دراسات التقييم المستقل للآثار البيئية صعبة الوصول نسبياً، وفي حين يلزم وجود مشاورات في مرحلة إعداد التقييم الكامل للآثار البيئية والاجتماعية بين التجمعات السكانية والمبادر لاقتراح المشروع فإن جلسات الاستماع الجماهيرية تقع ضمن تقدير الحكومة خلال عملية مراجعة تقييم الآثار البيئية والاجتماعية والمصادقة عليها.

● **الثغرات في النظام كما هي مطبقة على أرض الواقع:** تتباين القدرات بين العدد الكبير من هيئات الحكم المحلي ذات الأحجام المتباينة المدرجة ضمن برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات (المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة)، حيث يوجد لدى بعض منها إدارات فنية هندسية فاعلة تكلف عادة بالإدارة البيئية والاجتماعية والتنسيق مع مديريات وزارة الحكم المحلي حول تلك القضايا، إلى جانب تعزيز الاستدامة الشاملة في مجتمعاتها المحلية، كما يوجد لدى البعض الآخر أعداد قليلة من الموظفين الذين يفتقرون للخبرة وأنظمة التنسيق لإدارة الآثار والمساهمة في التخطيط التنموي في مجالسهم القروية.

● تنص النتائج الشاملة على أنه في حين تدار الآثار إدارة عامة ومع وجود بعض القضايا الجوهرية فإن أغلب هيئات الحكم المحلي يفتقر إلى أنظمة سارية لعملية تقييم الآثار البيئية والاجتماعية وجمع وإدارة البيانات البيئية والاجتماعية وصلاحيات واضحة للإدارة البيئية والاجتماعية، حيث حاولت العديد من مشاريع التمويل جسر هذه الهوة باستخدام الأطر العامة للإدارة البيئية والاجتماعية وأوجه القصور التي تشكل جزءاً من التحديات الأساسية التي وجدت في ضمانات التنفيذ في المشاريع الأخرى المنفذة على المستوى المحلي وهي قوائم الفحص التي لا ينتشر استخدامها على المستويات المحلية والمركزية، ولا تراقب هيئات الحكم المحلي الآثار البيئية والاجتماعية مراقبة منهجية وغالباً ما تبقى الإدارة البيئية والاجتماعية خارج عملية التخطيط وصنع القرار. تعتبر الأسباب صعوبات هيكلية إلى حد كبير، ورغم ذلك فقد تم إدارة آثار المشاريع إدارة جيدة إلى حد ما، وهناك إدراك داخل هيئات الحكم المحلي للاستدامة البيئية والرغبة في مساهمة المشاريع في تحسين الظروف الصحية والحد من التلوث وتحسين نوعية الحياة إلى جانب تعزيز المؤسسات. تشير النتائج المستخلصة خلال الدراسات الميدانية والمشاورات مع الأطراف الوطنية إلى وجود

رغبة قوية على كلا المستويين في العمل على القضايا المبيّنة أدناه، وإدراك الفرص التي يقدمها البرنامج في معالجة القضايا التي تؤثر على الإدارة البيئية والاجتماعية في الحكومات المحلية.

- تراقب هيئات الحكم المحلي الآثار البيئية والاجتماعية مراقبة منهجية وغالباً ما تبقى الإدارة البيئية والاجتماعية خارج عملية التخطيط وصنع القرار. تعتبر الأسباب صعوبات هيكلية إلى حد كبير، ورغم ذلك فقد تم إدارة آثار المشاريع إدارة جيدة إلى حد ما، وهناك إدراك داخل هيئات الحكم المحلي للاستدامة البيئية والرغبة في مساهمة المشاريع في تحسين الظروف الصحية والحد من التلوث وتحسين نوعية الحياة إلى جانب تعزيز المؤسسات. تشير النتائج المستخلصة خلال الدراسات الميدانية والمشاورات مع الأطراف الوطنية إلى وجود رغبة قوية على كلا المستويين في العمل على القضايا المبيّنة أدناه، وإدراك الفرص التي يقدمها البرنامج في معالجة القضايا التي تؤثر على الإدارة البيئية والاجتماعية في الحكومات المحلية.

يبين ما يلي موجزاً للقضايا الأساسية التي يتم معالجتها في البرنامج من خلال التدابير المنصوص عليها في خطة العمل ومؤشرات البرنامج ودعم تطبيق البنك الدولي:

- **الإدارة المركزية:** تصبح الإدارة البيئية والاجتماعية إلى حد كبير في أيدي هيئات الحكم المحلي بمجرد تحديد المشروع، غير أن السلطات المركزية هي من يتعامل مع العديد من القرارات كالتعاقد مع مستشارين لتقييم الآثار البيئية والاجتماعية وعملية مراجعة تقييم الآثار البيئية والاجتماعية والمشاورات وتطبيق الرقابة التي يشرف مدير البرنامج عليها (صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي). يكون التطبيق اليومي لخطة الإدارة البيئية والاجتماعية من مهام موظفي هيئات الحكم المحلي مع السعي لبناء القدرات على يد المستشارين، ويضع هذا التقسيم في التكليف من البداية المشاريع في مسار حيث لا يراقب التنفيذ مراقبة منهجية رغم اعتدال الآثار والمخاطر المباشرة لأنه لا يوجد لدى الهيئة المركزية القدرة على مراقبة كافة المشاريع وعدم وجود قدرات حالية لدى هيئات الحكم المحلي للقيام بذلك أيضاً.

- من النتائج التي أدت إليها نتيجة أخرى من نتائج العمل الميداني والمقابلات هي قدرة الطبيعة ذات المركزية العالية لعملية تقييم الآثار البيئية والاجتماعية على إبطاء دورة المشروع نظراً لتطلب المشاريع ذات الحد الأدنى من الآثار حتى فحصاً بيئياً على يد السلطات المركزية للحصول على الشهادة البيئية المنصوص عليها لكافة المشاريع ووجود فترات تأخير طويلة في الحصول على هذه الشهادات. لوحظ أنه على ضوء التأخير فقد تقدم السير في عمل المشاريع دون الشهادة المطلوبة، وهذا يترك بعض المشاريع خاضعة لخطر ضئيل من الرقابة بسبب عدم وضوح أدوار هيئات الحكم المحلي.

- **قدرات الموارد البشرية:** يوجد لدى هيئات الحكم المحلي موظفون مختلفون مشاركون في الإدارة البيئية والاجتماعية، كمسؤول التنمية المجتمعية والقائمون على التخطيط والمهندسون وكبار الموظفين الآخرين الموجودين في هيئات الحكم المحلي، ونادراً ما يوجد مسؤول إدارة بيئية أو اجتماعية في هيئات الحكم المحلي، كما تعتبر القدرات الإجمالية التي تتمتع بها الإدارة البيئية والاجتماعية وتقييم الآثار البيئية والاجتماعية منخفضة للغاية (رغم تباينها بين هيئات الحكم المحلي). بينت الزيارات الميدانية أن أغلبية موظفي هيئات الحكم المحلي ليسوا مدربين على التعامل مع المخاطر الفنية كعملية تقييم الآثار البيئية والاجتماعية، كما أن هيئات الحكم المحلي غير قادرة إضافة لذلك على استخدام موظفيها المختصين لهذا الغرض، وهنا يستدعي غياب أنظمة واضحة المعالم على المستوى المحلي ومنهجية واضحة الحاجة إلى التنسيق على مستوى المحافظات والمستويات المركزية.

- **موارد الميزانية وأدواتها:** لطالما كانت الميزانية عائقاً شائعاً أمام الإدارة البيئية والاجتماعية المثالية، حيث كان هناك ضغط من مجتمع المانحين من أجل إدراج بند أساسي من ميزانيات المشاريع للإدارة البيئية والاجتماعية ومراقبة الإدارة البيئية والاجتماعية على المستوى المركزي، ونادراً ما يكون هناك تدفق في التمويل أو أنه لا يكفي للموظفين من أجل الاطلاع بمتطلبات الإدارة البيئية والاجتماعية، حيث يملك الموظفون الفنيون موارد محدودة لتنفيذ مهامهم الميدانية ويفتقرون للمركبات ومعدات الرقابة البيئية أيضاً.

- **محفزات الأداء:** تبين العديد من القضايا المحددة وغياب الإجراءات الفاعلة حتى تاريخه حول كافة القضايا التي سبق ذكرها هيكلية المحفزات المتعلقة بكيفية نقل مخصصات التنمية إلى هيئات الحكم المحلي، حيث يربط نظام منح هيئات الحكم المحلي على أساس الأداء - كما هو مبين بمزيد من التفصيل في وثيقة تقييم المشروع - أداء هيئات الحكم المحلي في مجالات الحوكمة المحلية الأساسية بالامتثال للسياسات والقوانين والأطر العامة التنظيمية الوطنية.

لا تعتبر هذه العوامل ضمن الحد الأدنى لشروط هيئات الحكم المحلي للحصول على المنح ولا ضمن المؤشرات التي تحفز الأداء الجيد رغم الدور الأساسي الذي تلعبه الحكومات المحلية في الإدارة البيئية والاجتماعية والامتثال للقوانين ذات العلاقة، حيث تعتبر الإدارة البيئية والاجتماعية من الموضوعات مسالة شاملة إلى جانب الفقر والنوع الاجتماعي وقضايا الحوكمة، لكن مؤشر الأداء عبارة عن تجميع لكل تلك القضايا معاً، ولا تتطلب سوى تنفيذ هيئات الحكم المحلي تحليلاً لهذه القضايا لإدراجها في عملية التخطيط التنموي لديها.

ويملك الحد الأدنى من الشروط ومؤشرات الأداء تأثيرات هامة حيث توجه هيئات الحكم المحلي موارد الميزانية المباشرة وأولويات التوظيف، ودون أية مقاييس أداء أو عقوبات مفروضة على الأداء الضعيف (أي أنه في حالة عدم وجود تبعات للأداء فلا توجه موارد الميزانية في أغلب الحالات إلى تلك المجالات).



**نقاط قوة النظام:** رغم الثغرات الموجودة في النظام فإن هناك العديد من الممارسات الإيجابية في هيئات الحكم المحلي وعلى المستوى الوطني التي تعتبر مراعاتها مهمة، حيث يمكن رسملتها وكذلك تعزيزها من خلال محفزات الأداء في هيئات الحكم المحلي إلى جانب دعم بناء القدرات. أدارت هيئات الحكم المحلي أولاً الآثار البيئية والاجتماعية على نحو جيد نسبياً على مستويي صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي رغم وضوح الأدوار والمسؤوليات، ولم تلاحظ التقارير الإشرافية والزيارات الميدانية أثراً جوهرياً لم يتم تخفيفها في البنية التحتية كبيرة الحجم لمشاريع البنك الدولي (كمشروع دعم الحكم المحلي والمشاريع المدنية الأكبر حجماً).

- ثانياً: لاحظت الزيارات الميدانية أن بعض هيئات الحكم المحلي استفادت استفادة فاعلة للغاية من القوانين المتعلقة بالإدارة البيئية والاجتماعية، مثل تحسين إدارة النفايات الصلبة على يد مجالس الخدمات المشتركة المتخصصة بالصحة (سواء المياه العادمة أو النفايات الصلبة).
- تدعم وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات تدابير تعزيز الأنظمة وهي على دراية بالبرامج التي حاولت القيام بذلك في السابق، حيث كان لهذه الأنظمة بعض الآثار الدائمة لكنها لم تتمكن من تعميم نظام الإدارة البيئية والاجتماعية في هيئات الحكم المحلي بصورة كاملة، وهو جانب سيتم التطرق إليه في وضع برنامج (PforR).

### تقييم أنظمة الإدارة الاجتماعية

تستثنى المشاريع الفرعية -على النحو المفصل أعلاه- والتي تتضمن نقل العائلات واستملاك الأراضي المؤقت أو الدائم وآثاره على سبل العيش بما في ذلك تلك التي تقع بفعل القيود المفروضة على الوصول للموارد، ويتم تلبية متطلبات الأراضي من خلال تلك التي تقع ضمن ملكية هيئات الحكم المحلي أو من خلال التطور التطوعي بالأراضي في بعض الحالات أو من خلال شراء الأراضي الخاصة باستخدام منهجية الاستعداد للبيع/الشراء. لا تقدم السياسة الفلسطينية لتقييم الآثار الاجتماعية أي إرشاد حول التطور التطوعي بالأراضي بما في ذلك المصادقات الموثقة/ وكذلك لا تتضمن سياسة تقييم الآثار البيئية والاجتماعية أية معلومات حول مراقبة المخاطر الاجتماعية خلال تطبيق المشاريع الفرعية، ويقدم الإرشاد لهيئات الحكم المحلي حول التطور التطوعي بالأراضي وحول مراقبة المخاطر الاجتماعية في الدليل الفني للبرنامج البيئي والاجتماعي، وتم كذلك تخطيط بناء قدرات هيئات الحكم المحلي في هذه المجالات.

ينبغي أن تكون عملية تحديد المشاريع الفرعية وأعمال البرنامج تشاركية وتفاعلية وتراعي احتياجات وأولويات السكان المحليين، ولا يتم تدوين تقرير هيئات الحكم المحلي الذي يفيد باختيار المشاريع الفرعية بصورة غير رسمية في معظم الحالات ولا تعتبر ممثلة، وبدعم تصميم البرنامج العملية التشاركية التي تتيح للناس المشاركة في تحديد الاحتياجات خلال وضع وتنفيذ ومراقبة أعمال البرنامج. يقدم بناء القدرات إلى هيئات الحكم المحلي حول مشاورات المستفيدين في مراحل متعددة من اختيار المشاريع الفرعية وتنفيذها.

أنشأت إدارة للتظلمات في وزارة الحكم المحلي تضم مديراً واثنتين من الموظفين استناداً إلى قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 60 لسنة 2005 الذي ينص على وضع آليات للتظلمات في جميع الوزارات، ورغم وجود هذه الوحدة التي تتضمن جوانب أساسية لنظام التظلمات الرسمي (توثيق التظلمات والردود عليها والردود في الوقت المناسب وسجل بكافة التظلمات المستلمة وتاريخ استلامها وتاريخ الرد عليها ونوع الردود وغيرها من الأمور) والمشاورات التي أكدت أن التجمعات السكانية ليست على دراية بهذا النظام، وتم إضافة لذلك التعامل مع التظلمات بطريقة غير رسمية على مستوى هيئات الحكم المحلي ولم يتم توثيقها، ويقدم البرنامج بناء القدرات إلى هيئات الحكم المحلي حول كيفية معالجة التظلمات وتلقيها والتعامل معها.

### عناصر الشمول في خطة عمل البرنامج

على الرغم من رفع تصنيف الآثار البيئية والاجتماعية لأعمال برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات من منخفض إلى معتدل فإن البرنامج يقدم فرصة لتعزيز نقاط الضعف في الإجراءات المذكورة أعلاه لتحديد وتخفيف هذه الآثار وكذلك لتعزيز كامل النظام في ثلاثة مجالات:

1. تعزيز الإدارة البيئية والاجتماعية.
2. ضمان تطبيق الإدارة البيئية والاجتماعية المثلى.
3. مراقبة الإدارة البيئية والاجتماعية.

تدعم وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات تدابير محددة لتعزيز أداء نظام الإدارة البيئية والاجتماعية في الضفة الغربية وذلك لملاً الثغرات المحددة في دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية، وتطبق هذه التدابير من خلال مجالين رئيسيين وخاصة مراجعة الدليل الفني وبناء القدرات.

تم دمج هذه التدابير في خطة عمل دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية التي تقود الصياغة الشاملة للبرنامج، وسيكون تنفيذ هيئات الحكم المحلي للإجراءات البيئية والاجتماعية المنصوص عليها في دليل البرنامج الفني أحد معايير الأداء في نظام تقييم البرنامج الذي سيطبق لبرنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات. سيتم تعزيز تنفيذ بعض من هذه التدابير عن طريق دمجها في خطة عمل البرنامج الشاملة بموافقة حكومة فلسطين و/أو الاندماج قانونياً في اتفاقية تمويل البرنامج، حيث تم تجميع هذه الإجراءات في ثلاثة مجالات:

1. إجراءات تعزيز الإدارة البيئية والاجتماعية.
2. إجراءات تعزيز ومراقبة النظام.

### 3. إجراءات بناء القدرات في الإدارة البيئية والاجتماعية.

#### تعزيز نظام الإدارة البيئية والاجتماعية

الإجراءات الموصى بها ضمن هذا البند:

- الدليل الفني المنقح قبل إطلاق البرنامج.
- موظفو هيئات الحكم المحلي المكلفون بالإدارة البيئية والاجتماعية.
- وضع آلية لحل التظلمات في هيئات الحكم المحلي.
- التشاور والإفصاح العلني عن الوثائق البيئية والاجتماعية.
- إيجاد نظام للرقابة البيئية والاجتماعية.

#### تعزيز تطبيق نظام الإدارة والمراقبة البيئية والاجتماعية

الإجراءات الموصى بها ضمن هذا البند:

- تطبيق هيئات الحكم المحلي للإجراءات البيئية والاجتماعية الموثقة في الدليل الفني.
- الموافقة المسبقة على النماذج البيئية ونماذج المراجعة الاجتماعية.
- الإفصاح العلني عن خطة الإدارة البيئية والاجتماعية.
- الإشراف على الأعمال من قبل الطاقم الفني لهيئات الحكم المحلي المسؤول عن الإدارة البيئية والاجتماعية.
- تطبيق هيئات الحكم المحلي لإجراءات فحص المشاريع الفرعية الموثقة في الدليل الفني.
- تطبيق هيئات الحكم المحلي لإجراءات التطور التطوعي بالأراضي الموثقة في الدليل الفني.
- مراقبة التظلمات والقضايا المتعلقة بالآثار البيئية والاجتماعية ضمن آلية معالجة التظلمات الرسمية.
- تطبيق هيئات الحكم المحلي لتدابير التخفيف والتعويض.
- تقديم هيئات الحكم المحلي تقارير حول القضايا البيئية والاجتماعية.
- تقييم تدابير التخفيف والتعويض.

#### تعزيز قدرات الإدارة البيئية والاجتماعية

الإجراءات الموصى بها ضمن هذا البند:

- دمج الإدارة البيئية والاجتماعية في خطة تعزيز قدرات البرنامج.
- تدريب الموظفين والمسؤولين الفنيين حول الإدارة البيئية والاجتماعية.
- توسيع التدريب ليشمل الجوانب المالية من الإدارة البيئية والاجتماعية.
- التدريب حول فحص المشاريع الفرعية بحثاً عن الآثار الاجتماعية والتي تتضمن معايير الاستثناء من إعادة التوطين القسرية واستملاك الأراضي والمسائل المتعلقة بمصادر الإعاقة والفئات المعرضة للخطر.
- تدريب وزارة الحكم المحلي/صندوق تطوير وإقراض البلديات وهيئات الحكم المحلي حول وضع آلية معالجة التظلمات وتطبيقها.
- التدريب حول إجراءات التطور التطوعي بالأراضي.
- إيجاد برنامج تدريبي لهيئات الحكم المحلي حول الإدارة البيئية والاجتماعية.
- دمج متطلبات الاستعلام والمتطلبات الجماهيرية في البرنامج التدريبي المتعلق بالإدارة البيئية والاجتماعية.

## Acronyms

ACIP	Annual Capital Investment Plan	خطة الاستثمار الرأسمالي السنوية
AfD	French Agency for Development ( <b>Agence Francaise de Development</b> )	الوكالة الفرنسية للتنمية
BDA	Belgian Development Agency	الوكالة البلجيكية للتنمية
CDD	Community-Driven Development	التنمية المركزة على المجتمع المحلي
CPS	Country Partnership Strategy	استراتيجية الشراكة القطرية
DLI	Disbursement Linked Indicator	
DP	Development Partner	شريك في التنمية
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي
EMP	Environmental Management Plan	خطة الإدارة البيئية
EIA	Environmental Impact Assessment	دراسة تقييم مستقل للأثر البيئي
ESMF	Environmental and Social Management Framework	إطار عمل الإدارة البيئية والاجتماعية
ESMP	Environmental and Social Management Plan	خطة الإدارة البيئية والاجتماعية
ESSA	Environmental and Social Systems Assessment	دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية
ESTM	Environment and Social Technical Manual	الدليل البيئي والاجتماعي الفني
GG	Good Governance	الحوكمة الرشيدة
GGIB	Governance and Institutional Building	الحوكمة الرشيدة والبناء المؤسساتي
GiZ	The German Society for International Cooperation (Deutsche Gesellschaft Fur Internationale Zusammenarbeit)	الوكالة الألمانية للتعاون الدولي
GoI	Government of Israel	حكومة اسرائيل
GRM	Grevience Redressal Mechanism	آلية معالجة التظلمات
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	البنك الدولي للإعمار والتنمية
IDA	International Development Association	المؤسسة الدولية للتنمية
IRA	Integrated Risk Assessment	تقييم شامل للمخاطر
ISN	Interim Strategy Note	مذكرة استراتيجية مؤقتة
JSC	Joint Services Council	مجلس الخدمات المشترك
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	بنك التعمير الألماني
LGU	Local Government Unit	هيئة الحكم المحلي
LGSIP	Local Governance and Services improvement Program	برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات
MC	Minimum Condition	الشروط الدنيا
MDLF	Municipal Development and Lending Fund	صندوق تطوير البلديات
MDP	Municipal Development Program	برنامج تطوير البلديات
MoLG	Ministry of Local Government	وزارة الحكم المحلي

NDP	National Development Plan	خطة التنمية الوطنية
PA	Palestinian Authority	السلطة الفلسطينية
PAD	Project Appraisal Document	وثيقة تقييم المشروع
PDO	Project Development Objective	هدف المشروع التطويري
PforR	Program for Result	برنامج وفقاً للنتائج
SDC	Swiss Development Cooperation	الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون
SDIP	Strategic Development and Investment Planning	التنمية الاستراتيجية وتخطيط الاستثمار
TA	Technical Assistance	الدعم الفني
VC	Village Council	المجلس القروي
VLD	Voluntary Land Donation	التطور التطوعي بالأراضي
VNDP	Village and Neighborhood Development Program	برنامج تطوير الأحياء والقرى
WBG	West Bank and Gaza	الضفة الغربية وقطاع غزة

## السياق وأهداف البرنامج

لقد تأسست السلطة الفلسطينية في البداية لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات وذلك في أعقاب إبرام اتفاقات أوسلو في العام 1993، مع منح السلطة الفلسطينية المسؤولية عن إدارة الأراضي الخاضعة لسيطرتها. إلا أنه لم يجر تطبيق اتفاقات أوسلو تطبيقاً كاملاً كما توقف العمل بها توفراً تاماً مع اندلاع الانتفاضة الثانية في العام 2000. وقد تمخض عن ذلك ما نشهده اليوم من وجود نظام متعدد الطبقات من المعوقات المادية، والمؤسسية والإدارية الأمر الذي أفضى إلى تجزأة الأراضي الفلسطينية إلى جيوب أو كانتونات صغيرة. ولم تقتصر تجزأة الأراضي الفلسطينية على الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بل شهدت أراضي الضفة الغربية مزيداً من التجزأة حيث تم تقسيمها إلى المناطق "أ" و "ب" و "ج"<sup>1</sup>، حيث كان لكل منطقة من هذه المناطق ترتيباتها الأمنية والإدارية المصاحبة.

وللمرة الأولى منذ سبع سنوات، أعلنت السلطة الفلسطينية في أوائل شهر حزيران/يونيو 2014، عن تشكيل حكومة موحدة لتغطية مجمل المساحة الجغرافية للضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أنه لم يتم تطبيق ذلك على أرض الواقع عندما اندلع صراع جديد في غزة في شهري تموز/ يوليو وأب/ أغسطس 2014. وقد أفضى هذا الصراع إلى إلحاق أضرار فادحة بالبنية التحتية في غزة ناهيك عن خلق الحاجة إلى تنفيذ أعمال إعادة الإعمار المترتبة على ذلك. وفي تاريخ 24 آب/ أغسطس 2014، تم التوصل في نهاية المطاف إلى توقيع اتفاقية لوقف إطلاق النار من قبل كلا الطرفين. ومع أن الطرفين قد التزما حتى الآن بهذه الاتفاقية، إلا أن حالة عدم الاستقرار وهشاشة الوضع ظلت هي المهيمنة.

أما على صعيد معدل النمو الاقتصادي، فقد شهدت الضفة الغربية وقطاع غزة انخفاضاً في معدلات النمو من 6 بالمائة في العام 2012 إلى نحو 2 بالمائة في العام 2013 وذلك نتيجة لحالة عدم اليقين السياسي. من ناحية أخرى، فقد أفضى خفض حجم المعونات، واستمرار فرض القيود على القطاع وانحياز نشاط الأنفاق إلى ترك أثر شديد على اقتصاد غزة. وقد تواصلت حالة التراجع الاقتصادي هذه في العام 2014، إذ تشير التقديرات الأولية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى دخول الاقتصاد في حالة من الركود في الربع الأول من هذا العام حيث وصل معدل النمو إلى ما نسبته 1 بالمائة فقط: 0.5 بالمائة في الضفة الغربية و 0.4 بالمائة في غزة. وعلى الرغم من الانخفاض الملحوظ في معدلات النمو، إلا أن السلطة الفلسطينية تمكنت من تخفيض حجم العجز في الاقتصاد في العام 2013. ومع ذلك، لا يزال الوضع المالي صعباً بل أنه يزداد صعوبة من جراء الحاجة إلى الإنفاق الإضافي على أعمال إعادة إعمار غزة الأمر الذي من المتوقع أن يشكل ضغطاً إضافياً على ميزانية السلطة التي تعتبر أصلاً ميزانية محدودة. بالإضافة إلى ذلك، فقد انخفضت المعونة التي تخصصها الجهات المانحة للإنفاق المتكرر من 1.76 مليار دولار أمريكي في العام 2008 إلى حوالي 1.3 مليار دولار أمريكي هي قيمة المعونة المتوقعة للعام 2014. وعلى الرغم من أن السلطة الفلسطينية قد تمكنت من تسوية بعض المتأخرات لقطاعها الخاص في العام 2014، إلا أنها تواصلت مراكمة ديوناً إضافية من جراء صعوبة وضعها المالي.

## السياق القطاعي والمؤسسي

مع تفاقم حالة التجزأة على الصعيدين السياسي والجغرافي على مدى العقد الماضي، اكتسبت هيئات الحكم المحلي أهمية قصوى إذ كانت تعمل على تقديم الخدمات للسكان المحليين، ولا سيما في المناطق التي كانت فيها الحكومة المركزية الفتيحة تعاني نسبياً من القيود والعراقيل السياسية، والجغرافية والمالية. ويعود تأسيس بعض هيئات الحكم المحلي القائمة إلى مرحلة مبكرة من النصف الثاني من القرن التاسع عشر مع الإشارة إلى أن هذه الهيئات قد عملت على مدى عقود على أداء مهامها في ظل عدد من التعقيدات المرتبطة بالأنظمة السياسية والقانونية المختلفة. وقد كانت هيئات الحكم المحلي، حتى تأسيس السلطة الفلسطينية في العام 1993، المؤسسات الإدارية الوحيدة التي سمح لها بالوجود وممارسة مهامها رسمياً في

<sup>1</sup> تشمل المناطق المصنفة "أ" معظم المناطق الحضرية الفلسطينية القائمة من قبل، وهي تغطي ما نسبته 18 بالمائة من مساحة الضفة الغربية وتخضع للسيطرة الأمنية والمدنية الفلسطينية التامة. أما المناطق المصنفة "ب" فهي تشمل إلى حد بعيد المناطق المحيطة بالمدن والبلدات الصغيرة، وهي تشكل ما نسبته 21 بالمائة من أراضي الضفة الغربية وتخضع للسيطرة المدنية الفلسطينية والسيطرة الأمنية الإسرائيلية. في حين تشكل المناطق المصنفة "ج" حوالي 61 بالمائة من أراضي الضفة الغربية. وبحسب الاتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية المؤقتة الموقعة في العام 1995 حول الضفة الغربية وقطاع غزة، فإنه يتم تعريف هذه المناطق على أنها "مناطق الضفة الغربية الواقعة خارج المناطق المصنفة "أ" و "ب"، والتي، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي، سيتم نقلها تدريجياً إلى الولاية الفلسطينية وفقاً لهذه الاتفاقية. المصدر: البنك الدولي: المناطق "ج" ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني. تشرين أول/ أكتوبر 2013. البنك الدولي.

الضفة الغربية وغزة التي كانت خاضعة للأوامر العسكرية للحكومة الإسرائيلية. وفي أعقاب تأسيس السلطة الفلسطينية، تم تعزيز هيئات الحكم المحلي باعتبارها بمثابة وسائل لتعزيز الهوية الوطنية الفلسطينية على المستوى المحلي، ولتجاوز بعض الثغرات وأوجه القصور الجديدة على الصعيد المؤسسي وعلى صعيد تقديم الخدمات على حد سواء.

تم تأسيس وزارة الحكم المحلي من قبل السلطة الفلسطينية في العام 1994. وكان من بين الأهداف الأولية للوزارة زيادة الإدارة المحلية الخاضعة للسيطرة الذاتية للسلطة الفلسطينية، الأمر الذي أفضى إلى خلق عدد جديد من هيئات الحكم المحلي. وبناءً على ذلك، فقد تزايد عدد هيئات الحكم المحلي بعد تأسيس السلطة الفلسطينية من 139 هيئة إلى ما يزيد عن 350 هيئة حكم محلي في العام 1997. ويبلغ عدد هيئات الحكم المحلي في الأراضي الفلسطينية اليوم 378، منها 137 بلدية و 241 مجلساً قروياً. ولا يميز قانون الحكم المحلي بين المهام الوظيفية للبلديات والمجالس القروية. وعلى الرغم من عدم وجود معايير واضحة يتم تحديدها من قبل وزارة الحكم المحلي، إلا أن حجم السكان هو العامل الحاسم الرئيسي الذي يميز بين كلتا الطبقتين الإداريتين.

وقد تلقت المجالس القروية ذات العدد المتنامي المساعدة من السلطة الفلسطينية ومن عدد مختار من شركاء التنمية، مع التركيز على تمويل النفقات الرأسمالية على نطاق صغير، وتحسين التنمية المجتمعية والتخطيط الاستثماري. ومع ذلك، تم التعامل مع مسألة تأمين الحد الأدنى من المستويات الخدماتية والاستدامة والتطوير المؤسسي طويل الأمد كمسألة ذات أولوية أقل إلحاحاً. وتواجه المجالس القروية، التي تعمل على تقديم خدماتها لحجم صغير من السكان ناهيك عن محدودية إمكانات توليد العائدات من مواردها الخاصة، تحدياً خاصاً للوصول إلى تحقيق مستويات مقبولة من تقديم الخدمات وبتكلفة معقولة نظراً لأن القانون<sup>2</sup> يحدد نفس المجموعة من المهام الوظيفية لكل من البلديات والمجالس القروية على حد سواء. علاوة على ذلك، فقد تم في كثير من الأحيان إهمال تكاليف تشغيل وصيانة البنية التحتية الجديدة الأمر الذي أفضى إلى تراجع مستويات الخدمات المقدمة. وثمة عدد كبير من القرى الصغيرة التي تجعل من الصعوبة بمكان الاستفادة من اقتصادات الحجم في عملية تقديم الخدمات وتشكل تحدياً رئيسياً أمام تحقيق الاستدامة طويلة الأمد لعملية تقديم الخدمات على المستوى المحلي. بالإضافة إلى ذلك، لا تزال الهيكلية المالية وهيكلية الحاكمية الحالية لعملية تقديم الخدمات المحلية غير واضحة، بما في ذلك الغموض الذي يكتنف الترتيبات المتعلقة بعملية تقديم الخدمات المشتركة مع هيئات الحكم المحلي الأخرى.

وهناك نسبة صغيرة فقط من المجالس القروية القائمة قادرة على الحفاظ على ديمومة عملية تقديم الخدمات المحلية. علاوة على ذلك، فإن حجم السكان الحاصلين على الخدمات من قبل أكثر من 70 بالمائة من المجالس القروية، أو حوالي 170 منها، هو دون الـ 3,000 نسمة؛ وحتى العدد القليل من القرى التي تعتبر نسبياً أكبر حجماً تعاني هي الأخرى من عدم الكفاءة في عملية تقديم الخدمات، ناهيك عن تحمل عبء رواتب الموظفين الذي يعتبر عبئاً ثقيلاً بالنسبة إليها، بالإضافة إلى عدم امتلاك القدر الكافي من القدرات الفنية. علاوة على ذلك، تعتبر القدرات المؤسسية محدودة للغاية كما تعمل العديد من المجالس القروية من دون موظفين دائمين. وفي حين تكون البلديات قادرة على الوصول إلى التمويل المتاح من قبل صندوق تطوير وإقراض البلديات، فإنه يلاحظ غياب أي آلية تمويل منهجية لتمويل الاستثمارات في المجالس القروية.

لقد اعترفت وزارة الحكم المحلي بالحاجة إلى العمل على نحو أفضل على الاستفادة من اقتصادات الحجم في عملية تقديم الخدمات المحلية كما أطلقت في العام 2010 سياسة الدمج. وتسعى هذه السياسة إلى إدماج المجالس القروية في البلديات المجاورة لها أو الانضمام إليها. ومع ذلك، فلم تظهر هذه المحاولة من قبل الوزارة سوى نتائج مختلطة كما اقتصر تحقيق مستوى أكبر من التعاون في معظمه فقط على تلك المجالس القروية التي تلقت الدعم في مجال بناء القدرات واللازم من أجل بناء نهج استثماري واجتماعي قوي وصعودي. وعموماً، يفيد أصحاب المصلحة بوجود مستوى عام من التردد لدى المجالس القروية فيما يخص التخلي عن وظائفها التمثيلية أو هوياتها الثقافية الفردية وخصائصها المحلية، مع قدر قليل من الحماسة لتقاسم الأموال الاستثمارية المتاحة بين جمهور أوسع. ومن بين البلديات الثماني التي جرى تأسيسها خلال السنوات الأربع الماضية من خلال عمليات الدمج والتي يتم دعمها إلى حد كبير من خلال التمويل المتاح من قبل شركاء التنمية، فإن اثنتين منها على الأقل قد كانت على وشك التفكك بعد الانتخابات المحلية في أواخر العام 2013، إلا أن جميعها بقيت في أعقاب جهود جديده لتوحيدها من قبل وزارة الحكم المحلي.

ومن بين السياسات الأخرى الأكثر قابلية للتطبيق لتحسين الخدمات هي سياسة تأسيس مجالس الخدمات المشتركة، التي يسمح بها قانون السلطات المحلية (1997). وتتيح هذه المجالس لهيئات الحكم المحلي تقديم الخدمات، وتنفيذ مهام التخطيط والتنمية بصورة مشتركة من خلال مجلس الخدمات المشترك. ويبلغ إجمالي عدد مجالس الخدمات المشتركة القائمة 91 مجلساً (82 في الضفة الغربية و 9 في غزة)، إلا أن درجة أدائها الوظيفي تتفاوت إلى حد كبير فيما بينها، إذ يبلغ عدد المجالس الفاعلة منها 55 مجلساً فقط<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> المادة رقم 1 من قانون السلطات المحلية للعام 1997.

<sup>3</sup> المصدر: وزارة الحكم المحلي، 2015: تقييم مجالس الخدمات المشتركة المنفذ كجزء من عملية التقييم الفني للخطة الاستثمارية لقطاع الحكم المحلي.

ومع ذلك، فإن الإطار المؤسسي الحالي وهيكلية الحاكمة لتقديم الخدمات المشتركة تلمس الأدوار والمسؤوليات المناطة بهيئات الحكم المحلي، ومجالس الخدمات المشتركة والمرافق العامة. وثمة حالة من عدم الوضوح تكتنف الترتيبات المتعلقة بالتمويل، والإدارة والإشراف، ناهيك عن ضعف المساءلة العمودية بين المستويات الأعلى والأدنى للحكومة على حد سواء؛ بالإضافة إلى ضعف المساءلة الأفقية بين المواطنين، والسلطات المحلية ومقدمي الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، لا تمتلك مجالس الخدمات المشتركة أية روابط مباشرة، أو أنها تمتلك روابط ضعيفة لإخضاعها للمساءلة من قبل مستخدمي الخدمات كما أنها تميل إلى الخضوع للمساءلة فقط تجاه أعضاء هيئات الحكم المحلي التابعة لها. ومما يزيد في مفازمة الأزمة المالية للسلطات المحلية والمركزية وجود المهام الوظيفية غير الممولة، والإعانات التقاطعية والمتأخرات المتركمة. وبصورة عامة، لا يزال الحد الأدنى لمستوى الخدمات ومعايير الأداء غير محددة، مع ممارسة القدر القليل من الرقابة من قبل السلطات المحلية أو انعدامها و/ أو القدر القليل من التغذية المرتدة التي يتم الحصول عليها من المواطنين. ونتيجة لذلك، بالكاد تتم مساءلة مجالس الخدمات المشتركة كما يصعب تقييم تكاليف عملية تقديم الخدمات.

#### أهداف البرنامج

يتمثل الهدف التنموي لهذا البرنامج المقترح في تعزيز نظام تمويل قطاع الحكم المحلي وتحسين عملية تقديم الخدمات في القرى.

### تقييم النظم البيئية والاجتماعية: الأهداف والنهج المتبع

لقد عمل البنك الدولي على إعداد تقييم يتناول النظم البيئية والاجتماعية مع توفير الدعم والتعاون من قبل الجهة المقترضة في سياق إعداد عملية البنك الدولي: برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات- برنامج "وفقاً للنتائج" LGSIP-PforR.

ويتم من خلال عملية تقييم النظم الاجتماعية والبيئية دراسة أنظمة البرنامج للإدارة البيئية والاجتماعية من أجل تقييم مدى امتثالها مع الأحكام المنصوص عليها في وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.00، وذلك بهدف إدارة المخاطر المرتبطة بالبرنامج وتعزيز التنمية المستدامة. وتصف الفقرة الثامنة في وثيقة السياسات التشغيلية OP 9.00 المبادئ الجوهرية التي ينبغي احترامها في عملية تقييم النظم البيئية والاجتماعية. أما هذه المبادئ الجوهرية، فهي:

#### أنظمة الإدارة البيئية

- تعزيز الاستدامة البيئية والاجتماعية في تصميم البرنامج، وتفاذي الآثار السلبية، أو الحد أو التخفيف منها، وتعزيز القرارات المستنيرة المتعلقة بالآثار البيئية والاجتماعية للبرنامج.
- تفادي، تخفيف أو الحد من الآثار السلبية الناتجة والتي قد تطل الموارد الطبيعية والموارد المادية والثقافية والناشئة عن تنفيذ هذا البرنامج.
- حماية السلامة العامة وسلامة العمال من المخاطر المحتملة المرتبطة بما يلي: (أ) أعمال البناء و/أو تشغيل المرافق أو أي ممارسات أخرى مرتبطة بالأعمال التي يتم تنفيذها في إطار هذا البرنامج، (ب) التعرض للمواد الكيميائية السامة، والنفائيات الخطرة وأية سلع خطيرة أخرى يتم التعامل معها في إطار هذا البرنامج؛ (ج) إعادة إعمار أو تأهيل البنية التحتية في المناطق المعرضة للمخاطر الطبيعية.

#### أنظمة الإدارة الاجتماعية

- إدارة عملية حيازة الأراضي وفقدان سبل الوصول إلى الموارد الطبيعية بطريقة يتم من خلالها تجنب اللجوء إلى خيار إعادة التوطين أو التقليل منه، ومساعدة الأشخاص المتضررين من جراء تنفيذ هذا البرنامج في تحسين، أو على الأقل، استعادة سبل معيشتهم ومستوياتهم المعيشية.
- إيلاء الاعتبار الواجب لمدى ملاءمة الفوائد المتأتية من هذا البرنامج من الناحية الثقافية ولتحقيق الفرص المتكافئة من حيث الوصول إلى هذه الفوائد، مع إيلاء اهتمام خاص لحقوق ومصالح السكان الأصليين ولاحتياجات وشواغل الجماعات المستضعفة.
- تجنب تفاقم الصراع الاجتماعي ولا سيما في الدول الهشة، أو المناطق التي تمر بمراحل ما بعد الصراع، أو في المناطق الخاضعة للنزاعات الإقليمية.

ويتم من خلال تقييم النظم البيئية والاجتماعية تقييم مدى توافق نظم البرنامج مع المبادئ الجوهرية على اثنين من المستويات الأساسية:

(أ) الأنظمة التي تحددها القوانين، واللوائح والإجراءات، وما إلى ذلك ("النظام على نحو ما هو محدد")، وكذلك

(ب) القدرات المؤسسية للكيانات المنفذة في إطار هذا البرنامج والتي تمكنها من العمل بصورة فعالة على تطبيق النظام ("النظام على نحو ما هو مطبق في الممارسة العملية"). كما يتم من خلال هذا التقييم تحديد وتحليل الاختلافات بين الأنظمة الوطنية والمبادئ الأساسية التي تنطبق على البرنامج على كلا المستويين المشار إليهما أعلاه.

ومن أجل إعداد عملية "البرنامج وفقاً للنتائج" لدعم برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات فإنه ينبغي تنفيذ تقييم يتناول النظام البيئي والاجتماعي القابل للتطبيق على البرنامج للتأكد من أنه لا يفضي إلى نشوء مخاطر بيئية واجتماعية كبيرة، وأن الأنظمة القائمة تسمح بتحديد المخاطر والتخفيف من أثارها على نحو ملائم، بما في ذلك إعداد التقارير والإفصاح عن المعلومات بشأن الآثار البيئية والاجتماعية المرتبطة بأنشطة البرنامج.

وتهدف عملية تقييم النظم البيئية والاجتماعية إلى تحديد نقاط القوة والضعف في النظام البيئي والاجتماعي القابل للتطبيق على هذا البرنامج وذلك من أجل تحديد الإجراءات اللازمة لتحسين الأداء. ويتم إدراج التدابير المحددة المقترحة لمعالجة أوجه الضعف أو أوجه القصور التي جرى تحديدها في خطة عمل البرنامج. كما يتم في ضوء خطة العمل هذه تنفيذ تقييم يتناول المخاطر البيئية والاجتماعية المرتبطة بالبرنامج، كما يتم تبعاً لذلك اقتراح تدابير الرقابة والتقييم المحددة.

## المنهجية

لقد تمت الاستفادة من عدد مختلف من مصادر المعلومات ومن عملية التشاور المكثفة في إعداد تقييم النظم البيئية والاجتماعية وتطوير التدابير الرامية إلى تعزيز نظام الإدارة البيئية والاجتماعية. أما مصادر المعلومات التي جرت الاستفادة منها فتشمل:

**المراجعة المكتبية، بما في ذلك:**

• **تحليل قانوني وتنظيمي** للسياسات، والقوانين، واللوائح بالإضافة إلى تحليل المبادئ التوجيهية الخاصة بالقطاع والمتعلقة بتقييم الأثر البيئي والاجتماعي، والتخطيط التشاركي، واللامركزية، وإعادة التوطين والتعويض والإدماج الاجتماعي.

• المذكرات المساعدة، وتقارير حالة التنفيذ، وتقارير استكمال التنفيذ والوثائق الفنية، بما في ذلك أطر الإدارة البيئية والاجتماعية، وتقييمات الأثر البيئي والاجتماعي، ومسوحات رضى العملاء، وأدلة العمليات، وبرامج التنمية البلدية (المرحلتين الأولى والثانية من مشروع تطوير البلديات والمرحلة الثانية من هذا المشروع الممولة في إطار التمويل الإضافي (MDPI, MDPII, MDPIIAF)، ومشروع تطوير القرى والأحياء، ومشاريع إعادة التأهيل الطارئة للخدمات البلدية (EMSRPI, EMSRPII) – وكافة المشاريع التي تتضمن تنفيذ أعمال في مجال البنية التحتية البلدية والمنفذة من قبل هيئات الحكم المحلي؛

• الزيارات الميدانية لعينة تمثيلية من هيئات الحكم المحلي بما فيها المجالس القروية، ومجالس الخدمات المشتركة، والمكاتب الإقليمية لوزارة الحكم المحلي، حيث شملت هذه الزيارات جمع المعلومات الأساسية حول الظروف القائمة للبيئات الطبيعية والمبنية، بالإضافة إلى تنفيذ المشاورات مع الموظفين الفنيين في هيئات الحكم المحلي حيث كانت المعلومات المقدمة من قبلهم بمثابة مدخلات لتقييم القدرات والأداء. وقد تم اختيار عينة تمثيلية من هيئات الحكم المحلي التي ستتم زيارتها مع أخذ التعداد السكاني والتباين الجغرافي بعين الاعتبار (محافظات مختلفة في الضفة الغربية). كما تم جمع بيانات المسوحات من كافة هيئات الحكم المحلي من قبل استشاري من أجل استكمال المعلومات حول الموارد البشرية والمالية والممارسات الإدارية.

• تم عقد الاجتماعات وإجراء المقابلات وجلسات ورش العمل مع الوكالات الحكومية، ومع وزارة الحكم المحلي، والمكاتب الإقليمية التابعة للوزارة، بالإضافة إلى صندوق تطوير وإقراض البلديات، والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة وشركاء التنمية.

لقد تضمنت عملية تقييم النظم البيئية والاجتماعية تنفيذ مشاورات شاملة مع أصحاب المصلحة والإفصاح عن تقرير تقييم النظم البيئية والاجتماعية باتباع المبادئ التوجيهية للبنك الدولي حول سياسة الوصول إلى المعلومات. كما تعتبر عملية التشاور المنفذة في إطار عملية تقييم النظم البيئية والاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من عملية المشاورات المنفذة في إطار البرنامج كما أنها تشمل الأنشطة التالية:



● **فترة نشر الوثائق وتلقي ملاحظات الجمهور:** سيتم الإفصاح علناً عن النسخة المسودة من تقرير تقييم النظم البيئية والاجتماعية وتوزيعه على مجموعة من أصحاب المصلحة المشاركين في قضايا الإدارة البيئية والاجتماعية في فلسطين. وسيعمل كل من وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات على الإفصاح عن نتائج عملية تقييم النظم البيئية والاجتماعية على مواقعها الإلكترونية الرسمية على شبكة الإنترنت من أجل الحصول على ملاحظات وتعليقات الجمهور؛

● **حدث المشاورات:** سيتم عقد حدث ليوم واحد للمشاورات العامة بتاريخ 13 أيار/ مايو 2015، حيث سيتم عرض تقرير تقييم النظم البيئية والاجتماعية كما ستتم دعوة أصحاب المصلحة، بمن فيهم الجهات المانحة، والوكالات المنفذة إلى هذا الحدث من أجل عرض مدخلاتهم حول النتائج التي خلص إليها التقرير والإجراءات الموصى بها في إطار جو تفاعلي. وسيتم الإفصاح عن تقرير تقييم النظم البيئية والاجتماعية كما سيتم توزيعه في وقت مسبق قبل انعقاد هذا الحدث؛

● **ورشة العمل الفنية:** سيتم عقد ورشة عمل للموظفين الفنيين مع وزارة الحكم المحلي بتاريخ 13 مايو 2015 ، بما في ذلك المسؤولين عن الإدارة البيئية والهندسية، وغيرهم من الموظفين ممن توكل إليهم مهام مرتبطة بالإدارة البيئية والاجتماعية وذلك بتاريخ يتم تأكيده لاحقاً من أجل الحصول على المدخلات حول الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية. وسيتم أيضاً في ورشة العمل هذه مناقشة مسألة الإدارة البيئية والاجتماعية (بما في ذلك التحسينات التي سيتم إدخالها على النظام والتي سيتم تضمينها في البرنامج بالإضافة إلى المعايير المستخدمة من أجل تقييم أداء هيئات الحكم المحلي).

● **ورشة عمل حول برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات:** سيتم عقد ورشة عمل لصندوق تطوير وإقراض البلديات بتاريخ 13 مايو 2015 (يتم تأكيده لاحقاً) من أجل الحصول على المدخلات حول الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية. كما سيتم أيضاً في هذه الورشة مناقشة مسألة الإدارة البيئية والاجتماعية (بما في ذلك التحسينات على النظام والتي سيتم إدماجها في البرنامج بالإضافة إلى المعايير المستخدمة لتقييم أداء هيئات الحكم المحلي).

تجدر الإشارة إلى أن الملاحظات والتغذية المرتدة التي جرى الحصول عليها من أصحاب المصلحة قد كانت مفيدة للغاية في تصميم ومراجعة خطة عمل البرنامج، والمؤشرات والدليل الفني.

## إطار البرنامج وعملية التنفيذ

### 2.1 نهج برنامج "وفقاً للنتائج" ومكونات هذا البرنامج

سيتم من خلال هذا البرنامج الذي يتبع نهج "برنامج وفقاً للنتائج" (والمشار إليه لاحقاً بـ "البرنامج") دعم رغبة الحكومة في النأي عن اتباع نهج محدد لمشاريع بعينها لتمويل وتنفيذ مشاريع محددة بطريقة حلقية والاستعاضة عن ذلك بإدخال النهج الذي يركز على النتائج لتعزيز مؤسسات الحكم المحلي التي يمكنها تقديم خدمات في مجال البنية التحتية وغيرها من الخدمات المحلية الأخرى بطريقة تتسم بالمساءلة، والشفافية والفعالية. ويعتزم هذا البرنامج إصلاح منحة ضريبة النقل القائمة التي قدمتها الحكومة المركزية للمجالس القروية عن طريق جعلها أكثر شفافية وأكثر قابلية للتنبؤ ولتوسيع تخصيصات المنحة للفرد. وسيكون من شأن ذلك تزويد المجالس القروية بمجموعة من الموارد المعقولة جنباً إلى جنب مع تقديم الدعم لها في مجال بناء القدرات الأمر الذي سيمكنها من الوفاء بمسؤولياتها في مجال عملية تقديم الخدمات وتحسين بنيتها التحتية وتعزيز المساءلة المحلية.

وسيكون برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات جزءاً لا يتجزأ من عملية إصلاح قطاع الحكم المحلي الأوسع نطاقاً والتي تتطلب تقديم الدعم المؤسسي بالإضافة إلى الدعم في مجال السياسات والاستثمار على المستويين المحلي والمركزي على حد سواء. وتلجأ الحكومة وشركاء التنمية أيضاً في هذا القطاع إلى اتباع نهج برامجي جيد التنسيق لتطوير البلديات، لتقدم المنح الاستثمارية القائمة على أساس الأداء إلى البلديات. ومع ذلك، لا يوجد حتى اليوم نهج منظم للوصول إلى أبعد من البلديات كما تبرز الحاجة إلى وجود خارطة طريق ذات أمد أطول نحو تحقيق الإصلاح الشامل في قطاع الحكم المحلي، بما في ذلك تعميم الممارسات الجيدة في النظام الحكومي الرسمي. وفي حين سيتم من خلال برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات توفير التمويل الذي يستهدف القرى، فإنه سيتم من خلال البرنامج أيضاً دعم عملية الشروع في

تنفيذ عمليات الإصلاح المؤسسي والسياسات الرئيسية على المستوى المركزي بحيث تعتبر تلك الإصلاحات بالغة الأهمية بالنسبة للقرى والبلديات على حد سواء، بما في ذلك الإصلاح الذي تأخر تنفيذه والذي يستهدف النظام المالي لقطاع الحكم المحلي وتأسيس إطار قوي لتقديم الخدمات المشتركة. وفي حين أن كلاً من برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات وبرنامج تطوير البلديات هما مكونان لنهج قطاعي واحد ومتكامل وسيكون من شأنهما التقارب في نهاية المطاف على الأمدين المتوسط إلى الطويل، إلا أنه ما من طريق مختصر: لا يمكن لبرنامج تطوير البلديات معالجة القيود المتعلقة بالقدرات والاستثمار في القرى؛ كما أنه لا يمكن للمجالس القروية القفز إلى برنامج المنح المشروطة المقدمة على أساس الأداء. كما تحتاج الترتيبات المؤسسية الحالية في القطاع إلى مزيد من التطور لتحقيق النتائج المثلى لتقديم الخدمات بصورة لامركزية. وسيتم من خلال هذا البرنامج المقترح "البرنامج وفقاً للنتائج" لبرنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات دعم عملية تعزيز الأنظمة الحكومية لتحسين التمويل الحكومي المحلي وتقديم الخدمات؛ والسماح لصندوق تطوير وإقراض البلديات بالعمل إلى حد أبعد على تطوير صلاحياته بوصفه الأداة المفضلة بالنسبة للحكومة من أجل حشد وتوجيه الأموال الاستثمارية للسلطات المحلية. ويعرض الجدول رقم 1 الوارد أدناه لمحة عامة عن البرامج المستمرة والمقترحة لدعم قطاع الحكم المحلي في إطار خطة التنمية الوطنية للعام 2014، بما في ذلك عرض "البرنامج وفقاً للنتائج".

الجدول رقم (1): برنامج الحكومة المحلية للسلطة الفلسطينية

خطة التنمية الوطنية الحكومية للفترة 2014 إلى 2016	
برنامج تطوير البلديات الحكومي - قطاع الحكم المحلي (خطة التنمية الوطنية : القطاع الفرعي: الحكم المحلي)	
<p><b>بناء القدرات، والتنمية المؤسسية وإصلاح القطاع</b></p> <p>(أ) تطوير أنظمة لجباية الإيرادات، ولا سيما ضرائب الأملاك (صندوق الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الدنماركية للتنمية الدولية- دانيدا)؛ (ب) دعم تطوير سياسات الحكومة المحلية وعمليات الإصلاح (الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، والوكالة البلجيكية للتنمية، والوكالة الدنماركية للتنمية الدولية)؛ (ج) الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية (الوكالة الدنماركية للتنمية الدولية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي).</p>	<p>تقديم الدعم على المستوى المركزي (وزارة الحكم المحلي، وصندوق تطوير وإقراض البلديات، والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية)</p>
<p><b>البرامج الرامية إلى تعزيز التعاون والبناء المؤسسي.</b></p> <p>(أ) تجمعات من أجل الإدماج وأشكال مختلفة من التعاون بين القرى (الوكالة البلجيكية للتنمية، والوكالة الدنماركية للتنمية الدولية)؛ (ب) التخطيط، وبناء القدرات وتطوير البنية التحتية (الاتحاد الأوروبي، والوكالة الفرنسية للتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي)؛ (ج) تقديم الخدمات المشتركة لعدد مختار من الخدمات المحلية، بما في ذلك إمدادات المياه وإدارة النفايات الصلبة (البنك الدولي، ووكالة اليابان للتعاون الدولي- جايبا وإيطاليا).</p>	<p>مجالس الخدمات المشتركة وتجمعات القرى</p>
<p><b>الوصول إلى البنية التحتية الأساسية في المناطق المصنفة "ج".</b> سيتم من خلال البرامج المنفذة تمويل الاستثمارات في المناطق المصنفة "ج" باتباع الخطوط القانونية العريضة وخطط العمل، بتمويل من (الاتحاد الأوروبي، وبنك التعمير الألماني).</p>	<p>المجتمعات المحلية المهمشة (منطقة "ج")</p>
<p><b>تعزيز الحاكمية البلدية للبلديات لتغزو جديرة بالانتماء</b></p>	<p>تطوير البلديات</p>
<p>تقديم منح الاسثمارات الراسماليه وبناء القدرات للبلديات فقط. تم اطلاق برنامج المنح هذا في العام 2010 وتم تطبيقه من قبل صندوق تطوير وإقراض البلديات. تم الحصول على التمويل من البنك الدولي، وتوسع شركاء من شركاء التنمية بالإضافة إلى السلطة الفلسطينية.</p>	<p>البرنامج (برنامج تطوير البلديات)</p>
<p><b>تعزيز آلية تمويل المجالس القروية وتحسين عملية تقديم الخدمات في القرى (البنك الدولي، وبنك التعمير الألماني، والوكالة الدنماركية للتنمية الدولية، والوكالة السويدية للتعاون الدولي من أجل التنمية- سيدا).</b></p> <p>(أ) تأسيس آلية منتظمة لنقل الأموال من أجل تمويل خطط التنمية الاستراتيجية وتخطيط الاستثمار للمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة؛ (ب) تعزيز الإطار المؤسسي لترتيبات تقديم الخدمات المشتركة؛ (ج) بناء قدرات المجالس القروية لتحسين عملية تقديم الخدمات؛ (د) بناء قدرات مجالس الخدمات المشتركة والترتيبات المشتركة الأخرى من أجل تحسين عملية تقديم الخدمات؛ (هـ) تعزيز القدرات المؤسسية وأنظمة وزارة الحكم المحلي لتمكينها من تقديم التوجيه الفعال فيما يخص السياسات، والاضطلاع بمهامها الإشرافية والراقبية على مؤسسات الحكم المحلي.</p>	<p>برنامج وفقاً للنتائج المنفذ في إطار برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات</p>

سوف يستهدف برنامج وفقاً للنتائج المجالس القروية في الضفة الغربية حيث سيتم من خلالها تمويل الاستثمارات في المناطق المصنفة "أ" و "ب". ولن يشمل هذا البرنامج قطاع غزة نظراً لعدم وجود مجالس قروية في القطاع ناهيك عن أنه يتم دعم كافة بلديات القطاع البالغ عددها 25 بلدية في إطار المرحلة الثانية من مشروع تطوير البلديات، بما في ذلك الاستفادة من نافذة الدعم الطارئ التي جرى تأسيسها في أعقاب الحرب التي شهدتها القطاع خلال الفترة تموز/ يوليو - آب/ أغسطس 2014.

وفقاً لاستراتيجية السلطة الفلسطينية الرامية إلى تعزيز القدرات المؤسسية لنظام الحكم المحلي الفلسطيني وتحسين أدائه، فإن هذا البرنامج يهدف إلى ترسيخ أسس نظام الحكم المحلي في القرى والمجتمعات الريفية. ويتبع برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات المقترح نفس نهج الترخيص والإدماج الذي تتبعه السلطة الفلسطينية وهو يستهدف المجالس القروية، ويتم تنفيذه من خلال تطبيق مزيج من الاستراتيجيات، أي، الدمج، والخدمات المقدمة بصورة مشتركة، والتجميع من أجل التخطيط المشترك وتقديم الخدمات، ورفع مستوى المجالس القروية إلى مركز بلدية. وتهدف كافة هذه النهج إلى تحسين قدرات المجالس القروية وتحسين الاستدامة المالية لتقديم الخدمات من قبل هيئات الحكم المحلي الأدنى مستوى. كما سيتم من خلال البرنامج تقديم الحوافز للمجالس القروية للاستثمار في الترتيبات المؤسسية الملائمة وبناء قدراتها لتحقيق قدر أكبر من المساءلة، والشفافية والاستدامة المالية لهيئات الحكم المحلي. ويتبنى البرنامج نهجاً غير متماثل للتطوير المؤسسي من أجل تمكين عملية تقديم الخدمات المحلية على مستوى القرى كما يشير إلى تحول في استراتيجية الحكومة في قطاع الحكم المحلي عن طريق الابتعاد عن نهج تطوير البنية التحتية والتحرك نحو نهج التطوير المؤسسي. وتماشياً مع هذه الرؤية، فإنه يعترف من خلال هذا البرنامج المقترح دعم رغبة السلطة الفلسطينية في إدخال نهج يركز على النتائج لتعزيز الحكم المحلي وتحسين عملية تقديم الخدمات ولسد واحدة من الفجوات التمويلية الحرجة بالنسبة للقرى إذ أنه لا يجري في الوقت الراهن تناول ذلك باتباع نهج منظم في إطار خطة التنمية الوطنية.

إن تقديم الحوافز لتعزيز القدرات المؤسسية وتعزيز قدرات المجالس القروية بما يمكنها من تقديم الخدمات المحلية بطريقة تشاركية مع الحفاظ على جانبي المساءلة والاستدامة المالية هي في صلب هذا البرنامج المقترح. ويعترف هذا البرنامج بتقديم الحوافز للمجالس القروية الكبيرة التي تمتلك (أ) موارد مخططة وقابلة للتنبؤ بها؛ وأيضاً (ب) دعم القدرات لتمكينها من الوفاء بولايتها كهيئات حكم محلي تعمل بكامل طاقتها وتكون قادرة على إدارة مواردها وبرامج العمل بنفسها أو بشكل مشترك مع غيرها من هيئات الحكم المحلي. وفي الوقت ذاته، سيتم من خلال هذا البرنامج إخضاع هذه المجالس القروية لمعايير أعلى من المساءلة تجاه مواطنيها وأصحاب المصلحة لديها. وستحصل المجالس القروية على الدعم في مجال بناء القدرات على مدى فترة حياة البرنامج لتعدو من الهيئات المرشحة المحتملة لإعادة تصنيفها رسمياً "كبلديات"، بحيث ستكون في ظل هذا الوضع الجديد مؤهلة للحصول على التمويل والدعم المقدم في إطار برنامج تطوير البلديات. أما بالنسبة للمجالس القروية الصغيرة، والتي تواجه نقصاً حاداً في القدرات والمهارات، والتي سيكون تجميع الموارد والقدرات في حالتها هو السبيل الوحيد للحصول على فوائد اقتصادات الحجم بصورة ناجحة، فإن البرنامج يعترف تعزيز عملية تنفيذ الخطط والمشاريع على المستوى المحلي من خلال مجالس الخدمات المشتركة. وسيكون من شأن ذلك تمكين المجالس القروية الصغيرة من الوفاء بمسؤوليتها تجاه مواطنيها وأصحاب المصلحة على الرغم من محدودية النطاق والمعيقات السائدة التي تواجه قدراتها. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النهج المزدوج الذي يستهدف المجالس القروية الكبيرة والصغيرة على حد سواء يتماشى مع نية سياسة الحكومة المتمثلة في تمكين المجالس القروية الكبيرة لتصبح حكومات محلية ناضجة وكاملة للارتفاع إلى مستوى البلديات في المستقبل القريب، في حين يضمن هذا البرنامج في الوقت ذاته لكافة المجالس القروية القدرة على معالجة المسؤوليات المرتبطة بعملية تقديم الخدمات الأساسية المناطة بها بطريقة فعالة ومسؤولة. كما يعترف البرنامج تنفيذ الإصلاحات في النظام الحالي لنقل الأموال من الهيئات الحكومية للمجالس القروية وذلك عن طريق جعله قائماً على أساس صيغة معينة، وشفافاً، وقابل للتنبؤ بالإضافة إلى ربطه مع الحوافز المؤسسية وبناء القدرات.

طالما كانت آلية تمويل المجالس القروية غير منتظمة، ومفتقرة إلى الشفافية وغير قابلة للتنبؤ بها إلى حد بعيد. أما في الوقت الراهن، فإن الحكومة تمتلك نظاماً بدائياً قائماً لتحويل الأموال بحيث يتم في ظل هذا النظام تحصيل ضريبة الأملاك وضريبة النقل من قبل الحكومة المركزية، وإعادة توزيعها إلى هيئات الحكم المحلي على أساس مخصص وبطريقة غير قابلة للتنبؤ. وبالإضافة إلى ذلك، تلجأ الحكومة المركزية إلى تمويل استثمارات رأسمالية وتشغيلية في هيئات الحكم المحلي من خلال تخصيص مبالغ من الميزانية على أساس مخصص لوزارة الحكم المحلي والتي يتم استخدامها لاحقاً لتمويل المشاريع الاستثمارية لهيئات الحكم المحلي. ويتم من خلال برنامج تطوير البلديات تقديم المنح الاستثمارية من خلال آلية شفافة وقائمة على أساس الأداء في تخصيص مبلغ المنحة، على الرغم من أنه يجري تقديم هذه المنح للبلديات فحسب. ومن هنا، سيعمل هذا البرنامج على إدخال آلية رسمية للتمويل ليتم من خلالها تقديم المنح الرأسمالية التي تتسم بالشفافية والقابلية للتنبؤ إلى تلك المجالس القروية التي تلبى الحد الأدنى والأساسي من المعايير لتنفيذ خططها الاستثمارية الرأسمالية السنوية. وسيتم تخصيص المنح الرأسمالية للمجالس القروية وفقاً لصيغة شفافة وقابلة للتنبؤ. وللحفاظ على بساطة هذه الصيغة وجعلها مفهومة من قبل كافة أصحاب المصلحة، فإنه سيتم تحديد مخصصات التمويل على أساس فردي.

## 2.2 مكونات البرنامج والتكاليف

سيتم من خلال هذا البرنامج تمويل المكونات الفرعية الثلاث التالية: (أ) تقديم الخدمات المحلية من قبل المجالس القروية؛ (ب) تقديم خدمات البنية التحتية من خلال تنفيذ مشاريع مشتركة؛ وكذلك (ج) تطوير القدرات لتعزيز قطاع الحكم المحلي، على نحو ما هو مفصل أدناه:

المكون الفرعي الأول: تقديم الخدمات المحلية من قبل المجالس القروية (16 مليون دولار أمريكي؛ الصندوق الائتماني للضفة الغربية وقطاع غزة: 2.5 مليون دولار أمريكي، والصندوق الائتماني متعدد المانحين للشراكة المعنية بتنمية البنية التحتية (PID MDTF): 11 مليون دولار أمريكي، والسلطة الفلسطينية: 2.5 مليون دولار أمريكي). سيتم من خلال هذا المكون الفرعي تقديم منح الاستثمار الرأسمالي السنوية للمجالس القروية المؤهلة لتمويل مشاريع فردية يجري تحديدها في خطة الاستثمار الرأسمالي السنوية. وسيتم تخصيص المنح الرأسمالية للمجالس القروية وفقاً لصيغة تخصيص شفافة وقابلة للتنبؤ. وسيتم تقديم هذه المخصصات على أساس الفرد من أجل الإبقاء على بساطة الصيغة، وشفافيتها وبحيث تكون هذه الصيغة مفهومة بالنسبة لجميع أصحاب المصلحة. وستلجأ المجالس القروية إلى استخدام المنح الرأسمالية لتنفيذ خطط الاستثمار الرأسمالي السنوية الخاصة بها. كما سيتم تقييم المجالس القروية في بداية الدورة السنوية للبرنامج. كما سيتم قبول المجالس القروية التي تتمكن من الامتثال بنجاح لمعايير التأهل في البرنامج وستكون مؤهلة أيضاً للحصول على المنحة الرأسمالية السنوية. وسيكون على المجالس القروية تلبية معايير التأهل التالية من أجل الحصول على التمويل في إطار المكون الفرعي الأول: -

- (أ) أن تتم الموافقة على بيان الميزانية السنوية للسنة المالية الحالية من قبل المجالس القروية وأن يتم تقديمها إلكترونياً إلى وزارة الحكم المحلي؛
- (ب) أن يتم إعداد خطة الاستثمار الرأسمالي السنوية بطريقة تشاركية؛ وكذلك
- (ت) أن يتم الإفصاح علناً عن خطة الاستثمار الرأسمالي السنوية للسنة اللاحقة وعن ميزانية المجلس القروي للسنة الحالية.

أما بالنسبة لطرائق تنفيذ عملية التمويل فهي تختلف وفقاً لقدرات المجلس القروي كما أنها تميز بين المجالس القروية "الكبيرة" و"الصغيرة". فالمجالس القروية التي تخدم تعداداً سكانياً يتجاوز 4,000 نسمة (مجالس قروية كبيرة) وتستوفي معايير التأهل ستحصل على مخصصات منحة نصيب الفرد والتي سيتم تحويلها مباشرة من وزارة الحكم المحلي إلى الحسابات البنكية لهذه المجالس لتنفيذ من قبل كل مجلس قروي على حدة. وبالإضافة إلى معايير التأهل الأساسية، فإنه ينبغي على المجالس القروية الكبيرة أن تثبت امتلاكها للحد الأدنى من قدرات الموظفين من أجل التنفيذ الفردي مما يعني ضرورة وجود مدير (بدوام كلي)، ومحاسب (بدوام كلي أو جزئي، بالإضافة إلى مهندس (بدوام كلي أو جزئي).

أما بالنسبة للمجالس القروية التي تخدم عدداً من السكان دون 4,000 نسمة (المجالس القروية "الصغيرة") والتي تستوفي معايير التأهل، فإنها ستحصل كذلك على تخصيصات منح نصيب الفرد. ومع ذلك، لن يتم تحويل مبلغ المنحة مباشرة من وزارة الحكم المحلي إلى تلك المجالس كما يشترط أن يتم تنفيذ عملية تحويل هذه المنحة من خلال إحدى مجالس الخدمات المشتركة المؤهلة. وينبغي أن يكون لدى المجالس القروية الصغيرة اتفاقية موقعة مع مجلس الخدمات المشترك المؤهل لتنفيذ المشاريع الفردية. ويشترط أن يحرز مجلس الخدمات المشتركة المؤهل درجة تتجاوز 40 نقطة في التقييم نصف السنوي لمجالس الخدمات المشتركة؛ كما ينبغي أن تكون الاتفاقية الموقعة متماشية مع الصيغة المعتمدة لدى وزارة الحكم المحلي (أنظر المعلق الأول). أما المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة التي لا تستوفي معايير التأهل، فستحصل على الدعم الذي يستهدف بناء قدراتها لتمكينها من استيفاء معايير التأهل وليتم قبولها في البرنامج. وسيتم الإشراف على تنفيذ المكون الأول من قبل وزارة الحكم المحلي.

المكون الفرعي الثاني: تقديم خدمات البنية التحتية من خلال تنفيذ المشاريع المشتركة (5 مليون دولار أمريكي؛ الصندوق الائتماني للضفة الغربية وقطاع غزة: 1.5 مليون دولار أمريكي، والصندوق الائتماني متعدد المانحين للشراكة المعنية بتنمية البنية التحتية: 3.5 مليون دولار أمريكي). سيتم من خلال هذا المكون الفرعي تمويل المنح الاستثمارية الرأسمالية لتنفيذ المشاريع التي تتقاطع مع المجالس القروية والتي يجري تحديدها في خطة سنوية موحدة ومشتركة للاستثمار الرأسمالي. وستحصل المجالس القروية المشاركة على قدر إضافي من التمويل من خلال التمويل الإضافي للمشاريع المشتركة المنفذة من قبل مجالس الخدمات المشتركة المؤهلة أو غيرها من ترتيبات تقديم الخدمات المشتركة.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> سيتم تنفيذ المشاريع المشتركة من قبل مجالس الخدمات المشتركة، إلا أنه يجوز تنفيذها أيضاً من قبل أشكال أخرى من مقدمي الخدمات المشتركة التي تتوافق مع معايير الحوكمة الرشيدة التي جرى تحديدها من قبل وزارة الحكم المحلي، على سبيل المثال، اتفاقية لتفويض عملية تقييم

وسيتم تحديد قيمة التمويل الإضافي للمنحة الرأسمالية في إطار المكون الفرعي الثاني بحسب المجموع الكلي لقيمة المخصصات الرأسمالية الفردية للمجالس القروية المشاركة مضروباً بعامل الحافز<sup>5</sup>. وتتشابه معايير تأهل مجالس الخدمات المشتركة مع تلك المحددة ضمن المكون الفرعي الأول، أي، سيتم اعتبار مجالس الخدمات المشتركة مؤهلاً لدى إثباته امتلاك هيكلية راسخة للحوكمة الرشيدة تكون متماشية مع ستة معايير من معايير الحوكمة الرشيدة المقبولة عالمياً. وبذلك، فإنه ينبغي على مجالس الخدمات المشتركة استيفاء المعايير التالية من أجل التأهل للبرنامج:

(أ) أن تحرز عتبة من الدرجات بما نسبته 40 بالمائة على الأقل في التقييم السنوي لمجالس الخدمات المشتركة؛<sup>6</sup>  
وأيضاً (ب) أن يكون لديها اتفاقية موقعة مع مجالس الخدمات المشتركة الأعضاء، وموافق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي.

ويستهدف هذا المكون الفرعي تحديد، وصياغة، وإعداد وتنفيذ المشاريع الاستثمارية الكبيرة مع إمكانية حشد قدر إضافي من التمويل من شركاء التنمية وغيرهم من مصادر التمويل. وتماشياً مع نية الحكومة لتشجيع خطط الاستثمار المشترك والمشاريع المشتركة بين المجالس القروية، فإنه سيتم من خلال هذا البرنامج تقديم الحوافز لإعداد مشاريع مشتركة بين المجالس القروية. وستعمل مجالس الخدمات المشتركة من ناحيتها على إعداد خطط الاستثمار الرأسمالي السنوي الموحدة والتي تتألف من مشاريع مشتركة بين اثنين أو أكثر من المجالس القروية. وستتولى مجالس الخدمات المشتركة مهمة القيادة المباشرة لعملية تحديد المشاريع المشتركة وترتيب أولوياتها، وذلك استناداً إلى خطط الاستثمار الرأسمالي السنوية التي عملت على إعدادها. وسيصاحب المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة في عملها على تنفيذ عملية تحديد أولويات الاستثمارات فرق الحشد المجتمعي من أجل مساعدتها خلال عملية التفاوض التي ستقضي إلى إبرام الاتفاقيات بشأن الاستثمارات المشتركة. وسيتولى صندوق تطوير وإقراض البلديات مهمة إدارة هذا المكون.

المكون الفرعي الثالث: تطوير قدرات المؤسسات على المستويين المركزي والمحلي وتعزيز الحكومة الرشيدة لديها 4)  
مليون دولار أمريكي؛ الصندوق الائتماني للضفة الغربية وغزة: 1 مليون دولار أمريكي، والصندوق الائتماني متعدد المانحين للشراكة المعنية بتنمية البنية التحتية: 3 مليون دولار أمريكي. سيتم من خلال هذا المكون الفرعي تمويل أنشطة بناء القدرات لدعم المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة المستوفية لشروط التأهل لهذا البرنامج، بالإضافة إلى دعم عمليات إعداد وتنفيذ خطط الاستثمار الرأسمالي السنوية، وتعزيز المهام الأساسية لهذه الهيئات من قبيل التخطيط، والتوريد والإدارة المالية. كما سيتم من خلال هذا المكون الفرعي تمويل أنشطة التعزيز المؤسسي التي تستهدف المؤسسات العاملة على المستوى المركزي بغية تحسين الحوكمة المحلية، وتقديم الخدمات والتمويل. وسيتم تحديد وتحديث الأنشطة التي سيتم تمويلها في خطة سنوية لبناء القدرات يجري إعدادها من قبل وزارة الحكم المحلي. وستدعم الأنشطة الممولة تعزيز الأنظمة الحكومية لدى وزارة الحكم المحلي من أجل تعزيز قدراتها على تحقيق النتائج المتوخاة من هذا البرنامج بحيث سيتم إخضاعها للمساءلة عن ذلك؛ بالإضافة إلى دعم هيئات الحكم المحلي المستفيدة، المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة على حد سواء، لاستيفاء معايير التأهل والأهداف المحددة لتعزيز القدرات من أجل تقديم الخدمات المحلية على نحو أفضل بما يسهم في تحقيق الأهداف المرجوة للبرنامج. كما سيتم من خلال هذا المكون الفرعي تزويد صندوق تطوير وإقراض البلديات، مثل مدير البرامج العامل لدى الصندوق، بالدعم اللازم في مجال القدرات لتمكينه من الاضطلاع بمسؤولياته وفقاً لخطة عمل البرنامج. وستحصل المجالس القروية على الدعم الفني والدعم في مجال تطوير القدرات لتعمل على إعداد خطط وتنفيذ خطط الاستثمار الرأسمالي السنوية الخاصة بها وذلك عن طريق التدريب والعمل جنباً إلى جنب مع وزارة الحكم المحلي؛ كما ستحصل مجالس الخدمات المشتركة هي الأخرى على الدعم في مجال تحديد، وإعداد وتنفيذ المشاريع المشتركة بمساعدة صندوق تطوير وإقراض البلديات.

## 2.2 تكاليف البرنامج

الخدمات موقعة بين المجالس القروية والبلدية. ومع ذلك، يتم في هذه الحالة تطبيق نفس معايير التأهل، ألا وهي: (أ) اتفاقية موقعة متماشية مع الإطار المعتمد لدى وزارة الحكم المحلي؛ وأيضاً (ب) إحرار أكثر من 40 نقطة كحد أدنى في التقييم نصف السنوي.

<sup>5</sup> سيتم تقدير مضاعف الحافز ما بين 5-10 أضعاف قيمة المخصصات الأساسية، إلا أنه يظل خاضعاً للقيمة الكلية لمجموع التمويل المتاح في إطار المكون الثاني وهو الأمر الذي سيتم تأكيده عند التقييم.

<sup>6</sup> لقد جرى تنفيذ عملية تقييم أساسية لمجالس الخدمات المشتركة خلال مرحلة إعداد البرنامج وقد أشارت نتائج هذه العملية إلى أن عدد المجالس القروية المستوفية للحد الأدنى من الشروط والتي حققت أكثر من 40 نقطة قد بلغ 16 مجلساً، في حين بلغ الحد الأقصى للدرجات المحرزة 58 نقطة.

سيتم من خلال البرنامج المقترح تمويل ثلاث مكونات فرعية، على النحو التالي: (أ) تقديم الخدمات المحلية من قبل المجالس القروية؛ (ب) تقديم خدمات البنية التحتية من خلال تنفيذ المشاريع المشتركة؛ وأيضاً (ج) تطوير القدرات لتعزيز هيئات الحكم المحلي. وتقدر القيمة الإجمالية الكلية لموارد المشروع بنحو 30-40 مليون دولار أمريكي للمرحلة الأولى من البرنامج، على أن يتم تأكيد ذلك عند التقييم. وسيتم تمويل المكونين الفرعيين الأول والثالث، بقيمة تتراوح ما بين 20-25 مليون دولار أمريكي، من خلال برنامج "البرنامج وفقاً للنتائج" الممول من قبل صندوق البنك الدولي الائتماني للضفة الغربية وعزة، بالإضافة إلى التمويل المشترك المتاح من خلال الصندوق الائتماني متعدد المانحين للشراكة المعنية بتنمية البنية التحتية. وتقدر القيمة الإجمالية للتمويل الموازي بنحو 10-15 مليون دولار أمريكي. وستهدف نافذة منح نصيب الفرد البرامجية الممولة في إطار المكون الفرعي الأول إلى مطابقة الحد الأدنى من المخصصات الحالية لضريبة النقل التي تعادل حوالي 25.00 شيكل إسرائيلي جديد (أي ما يعادل 5.6 دولار أمريكي) للفرد الواحد من أجل توفير مصدر مفيد من العائدات القابلة للتنبؤ والتي تراعي حسن التوقيت، ولتخدم بمثابة حافز من أجل الإصلاح. وبذلك، فإن الحد الأدنى للحاجة التمويلية للمكون الفرعي الأول ستعادل نحو 16 مليون دولار أمريكي للوصول إلى قيمة ما هو مخصص للفرد الواحد، أي ما يعادل 8 دولار أمريكي، استناداً إلى التقييم الأولي للمجالس القروية المؤهلة. ويشترط أن يتوفر الحد الأدنى من الحجم لمجموع المبالغ التمويلية للمشاريع المشتركة في إطار المكون الفرعي الثاني لتمكين مضاعفة المخصصات الأساسية للقرى المؤهلة بضرب هذه القيمة بعامل 5-10. وحالياً، سيبلغ عدد مجالس الخدمات المشتركة المؤهلة في إطار هذا البرنامج 16 مجلساً مع تعداد سكاني يبلغ في مجموعه حوالي 263,000 نسمة، وبذلك ستصل القيمة الإجمالية للمخصصات الأساسية في إطار المكون الفرعي الثاني إلى 2.1 مليون دولار أمريكي (8 دولار أمريكي للفرد الواحد). وبذلك، سينترواح الحد الأدنى للحاجة التمويلية ما بين 10.5 مليون دولار أمريكي (في مضاعف من خمسة) إلى 21 مليون دولار أمريكي (في مضاعف من عشرة)، والتي سيتم تقديم معظمها من خلال التمويل الموازي. وتقدر تكلفة أنشطة بناء القدرات الممولة في إطار المكون الفرعي الثالث بنحو 4 مليون دولار أمريكي أي ما يعادل 15 بالمائة من إجمالي قيمة التمويل.

### 2.3 الهيئات والشركاء الرئيسيين في تنفيذ البرنامج

سوف يستخدم هذا البرنامج الأنظمة الحكومية القائمة. وبذلك، سيتم الاضطلاع بعملية التنفيذ من قبل المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة أو الهيئات المماثلة التي تعمل على تقديم الخدمات بصورة مشتركة، بالإضافة إلى وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات، كمدير للبرنامج. وتمتلك وزارة الحكم المحلي التفويض القانوني لشؤون الحكم المحلي كما أنها مسؤولة عن وضع السياسات العامة والإشراف عليها. كما ستوكل إلى وزارة الحكم المحلي المسؤولية الرئيسية عن تقديم الدعم للقرى وبناء قدراتها (المكون الفرعي الأول والثالث)؛ أما صندوق تطوير وإقراض البلديات فسيكون مسؤولاً عن المشاريع المشتركة (المكون الفرعي الثاني) كما أنه يؤدي وظيفة مدير هذا البرنامج. وستكون وزارة المالية مسؤولة عن ضمان تحويل الأموال لميزانية البرنامج في الوقت المناسب وبما يراعي القابلية للتنبؤ. من جهة أخرى، سيتم تحديد أي كيانات منفذة أخرى، إن وجدت، كما سيتم التأكيد عليها عند تقييم البرنامج.

## 2.4 الآثار البيئية والاجتماعية المتوقعة للبرنامج

### 2.4.1 المخاطر البيئية الرئيسية للبرنامج

إن الغرض من تنفيذ الاستثمارات في إطار برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات هو تحقيق نتائج كبيرة على مستوى الاستدامة وذلك من خلال تحسين عملية تقديم الخدمات المنفذة من قبل هيئات الحكم المحلي. وستتفاوت الفوائد باختلاف هيئات الحكم المحلي المنفذة حيث يعتمد ذلك على السياق والخيارات الاستثمارية، إلا أنه من المرجح أن تشمل الفوائد المجتمعية لهذا البرنامج الحد من التدهور البيئي وتدهور الظروف الصحية من خلال تحسين أنظمة إدارة النفايات؛ وبذلك تتخفض التكاليف التشغيلية للمركبات، وتتنخفض تكاليف النقل، بالإضافة إلى تقليل حجم الحوادث المرورية والحد من الاكتظاظات المرورية على الطرق كنتيجة لتحسين ظروف الطريق وتحسين سبل الوصول إلى خدمات المواصلات العامة؛ كما يتم الحد من خطر الفيضانات وانجراف التربة كنتيجة للتحسينات التي يتم إدخالها على أنظمة الصرف.

وفي حين أن الاستثمارات المنفذة من قبل هيئات الحكم المحلي هي قائمة على نحو تقديري على الأولويات المجتمعية، إلا أنه يجوز لهيئات الحكم المحلي الاختيار من "قائمة الاستثمارات" التي تتضمن الأعمال المدنية صغيرة إلى متوسطة النطاق والتي تشمل تحديث الطرق القائمة، وإدارة النفايات الصلبة، وتحسين البنية التحتية لنظام المواصلات، مثل مواقف الحافلات والشاحنات، والأسواق، وأنظمة الصرف، والحدايق الترفيهية، بالإضافة إلى إعادة تأهيل وتوسيع مرافق المياه والصرف الصحي.

واستناداً إلى نطاق وحجم المشاريع التي سيتم تمويلها في إطار برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات، فمن المتوقع أن تكون الآثار البيئية والاجتماعية المترتبة على تنفيذ هذا البرنامج آثاراً طفيفة إلى متوسطة من حيث نطاقها، حيث تقتصر الآثار السلبية لهذا البرنامج على مرحلة البناء كما أنها تكون مؤقتة ومحدودة بالموقع الذي يجري فيه تنفيذ أعمال البناء. وسيتم إخضاع كافة الاستثمارات لعملية تقييم تتناول الأثر البيئي والاجتماعي لها وفقاً للأنظمة البيئية. ويتم تحديد هذه الإجراءات في الدليل البيئي والاجتماعي الفني للبرنامج، والذي يجري العمل حالياً على إعداده من قبل مدير البرنامج (صندوق تطوير وإقراض البلديات) مع التوجيه الفني المقدم من قبل البنك الدولي، بالإضافة إلى الاستفادة من المشاورات مع الموظفين الفنيين على المستوى الوطني وعلى مستوى هيئات الحكم المحلي. وترتبط غالبية الآثار السلبية المرتبطة بهذه الأنواع من الأعمال الممولة في إطار برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات بمرحلة البناء.

أما بالنسبة للآثار البيئية السلبية المحتملة فتشمل تلوث الهواء من جراء الغبار وعوادم المركبات؛ والمضايقات من قبيل الضوضاء، وحالات عرقلة الحركة المرورية، وإغلاق طرق الوصول؛ وتلوث المياه والتربة من جراء التسرب العرضي للوقود أو المواد الأخرى المرتبطة بأعمال البناء، فضلاً عن النفايات الصلبة والسائلة التي يتم إنتاجها في مواقع البناء ومعسكرات العمال، وتعطيل الحركة المرورية والحوادث على الطرق؛ والضرر العرضي الذي قد يطال البنية التحتية، كالحاق الضرر بشبكات الكهرباء، والصرف الصحي ومرافق المياه. ومع ذلك، تكون هذه الأنواع من الآثار عموماً محدودة بموقع العمل ومؤقتة. وتشير التجربة السابقة من تنفيذ أنواع مشابهة من الأعمال العمرانية في فلسطين إلى أنه من الممكن تجنب أو التخفيف من الآثار المرتبطة بأعمال البناء والتي تكون قصيرة الأمد بالنسبة للجزء الأكبر منها وذلك باتباع الإجراءات التشغيلية القياسية والممارسات الإدارية الجيدة في أعمال البناء. وسيتم إدراج هذه الإجراءات في الدليل الفني، كما أنها ستكون جزءاً أساسياً من خطط الإدارة البيئية في وثائق العطاءات بالنسبة للمقاولين.

ومع أنه من غير المتوقع وجود مشاريع عالية الخطورة أو واسعة النطاق، إلا أن عملية الفرز في دليل الإدارة البيئية والاجتماعية ستتضمن معايير يتم بموجبها إقصاء فئات معينة من المشاريع فضلاً عن مشاريع الحجم التي ستتطوي على آثار سلبية كبيرة تكون حساسة، ومتنوعة وغير مسبوقه بالنسبة للبيئة و/ أو للأشخاص المتضررين من جراء تنفيذ هذا البرنامج. ويتم استثناء هذه الأنواع من الاستثمارات من البرنامج (بموجب وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.00). وبالإضافة إلى فرز المقترحات لتحديد الآثار الكبيرة، فإنه يتم تطبيق معايير الاستبعاد التالية على الأعمال الممولة في إطار برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات:

- الأعمال التي تنطوي على نقل الأشخاص أو المساس بسبل عيشهم؛



- المطامر الجديدة أو محطات معالجة مياه الصرف الصحي؛
- الأنشطة التي سيكون من شأنها إحداث تحويل كبير في الموائل الطبيعية أو إحداث تغيير كبير في التنوع البيولوجي الذي يكون على قدر ممكن من الأهمية و/ أو إحداث تغيير في المناطق التي تحتوي على موارد ثقافية.

#### 2.4.2 المخاطر الاجتماعية الرئيسية للبرنامج

نظراً لأن أنواع الأنشطة التي يعتزم برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات دعمها تتطوي على قضايا اجتماعية بالإضافة إلى قضايا التدهور البيئي، فإنه ينبغي أن يكون الأثر العام لاستثمارات هيئات الحكم المحلي مفيداً على الصعيد الاجتماعي. ومع ذلك، ثمة آثار اجتماعية سلبية محتملة.

من المتوقع أن تكون الآثار السلبية صغيرة من حيث الحجم كما أنها قد تكون مرتبطة بالاضطرابات المؤقتة الناجمة عن تنفيذ الأعمال، مثل صعوبة الوصول، وتحويل الحركة المرورية، والضوضاء، والاهتزاز والغبار والأتربة، وما إلى ذلك، وهي آثار قد ينجم عنها اضطرابات في الأنشطة العادية في الأحياء المجاورة. واعتماداً على نوع، ونطاق ومدى الأعمال المؤهلة في إطار برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات، فإن الآثار الاجتماعية السلبية ستكون تلك الآثار التي ترتبط عادة بمرحلة البناء وتكون مقتصرة عليها، وهي عموماً آثار تقتصر على الموقع المحدد.

ويخلص الجدول أدناه المخاطر المحتملة المرتبطة بالآثار الاجتماعية للبرنامج.

الخطورة	التقييم	الآثار
لا توجد خطورة	سيتم تنفيذ المشاريع الفرعية على الأراضي التي تعود ملكيتها إلى هيئات الحكم المحلي. كما سيتم استبعاد المشاريع الفرعية التي تنطوي على أنشطة نقل الأسر، أو حيازة الأراضي بصورة دائمة أو مؤقتة، أو المشاريع التي قد تمس بسبل العيش، بما في ذلك تلك التي قد ينشأ عنها منع الوصول إلى الموارد. ومن أجل فرز هذه المشاريع المستبعدة، فإن البرنامج سيعتمد على المبادئ التوجيهية الواردة في الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية، والذي يتضمن عمليات فرز المشاريع الفرعية على نحو دقيق بحيث يتم تنفيذ هذه العمليات من قبل هيئات الحكم المحلي. واستناداً إلى المقابلات مع هيئات الحكم المحلي، فقد عبرت هذه الهيئات عن الحاجة إلى وجود إرشادات واضحة بالإضافة إلى تنفيذ التدريب المرتبط بعملية فرز المشاريع الفرعية. ومن الضروري تنفيذ إجراءات بناء القدرات لضمان الدقة في عملية فرز المشاريع الفرعية.	1. إعادة التوطين القسري
لا توجد خطورة	على نحو ما هو مفصل أعلاه (تحت قسم تقييم الأثر الأول)، فإنه سيتم استبعاد المشاريع الفرعية التي تنطوي على مصادرة الأراضي والممتلكات الخاصة وذلك من خلال عملية فرز دقيقة للمشاريع الفرعية. وسيكون من شأن الإجراءات المتخذة في مجال بناء القدرات ضمان الدقة في عملية فرز المشاريع الفرعية. وفي الحالات التي قد تلجأ فيها هيئات الحكم المحلي إلى شراء الأراضي من خلال نهج رغبة البائع والمشتري في البيع والشراء، أو في الحالات التي تنطوي على التبرع بالأراضي بصورة طوعية، فإنه ينبغي على هيئات الحكم المحلي العمل على توثيق حق الاختيار على النحو المفصل أدناه:	2. مصادرة الأراضي والممتلكات الخاصة
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• التبرع الطوعي بالأراضي: يتم في هذه الحالة التنازل طوعاً عن الأرض من قبل المالك لهيئات الحكم المحلي مقابل الحصول على وثيقة تنازل قانونية موقعة ومصدقة؛</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شراء الأراضي من خلال نهج استعداد البائع والمشتري للبيع والشراء: تحدث حالات حيازة الأراضي عن طريق التوصل إلى اتفاقية مشتركة مقابل عقد شراء مصدق على أساس سعر السوق في تاريخ حيازة الأرض.</li> </ul> <p>وسيعتمد البرنامج على المبادئ التوجيهية لهذا الغرض والتي يتم إدراجها في الدليل الفني إلى جانب أنشطة بناء القدرات.</p>	

الخطورة	التقييم	الآثار
لا توجد خطورة	على نحو ما هو مفصل أعلاه (تحت قسم تقييم الأثر الأول)، فإن هذا البرنامج سيستبعد المشاريع الفرعية التي تنطوي على آثار تطال سبل المعيشة بما في ذلك تلك التي قد تحدث من خلال فرض القيود على الوصول إلى الموارد. وسيعتمد البرنامج على المبادئ التوجيهية لهذا الغرض والواردة في الدليل الفني، بما في ذلك اتباع عملية دقيقة لفرز المشاريع الفرعية يتم تنفيذها من قبل هيئات الحكم المحلي في أعقاب التدريب في هذا المجال.	3. منع الوصول إلى السلع والخدمات والموارد الطبيعية وفقدان الدخل
خطورة متدنية	بحسب التقديرات، فإن هذه المخاطر ستكون متدنية نظراً لأنه قد جرى تصميم البرنامج لتفادي هذه المخاطر أو التخفيف منها. وسيتم أخذ هذه العوامل بعين الاعتبار في تصميم المشاريع الفرعية. كما سيتم اتخاذ التدابير اللازمة لتقديم الدعم للأشخاص في هذه العملية (المعلومات وحملات التوعية) كما سيتم تحديد مؤشرات الأداء ورصدها من قبل أصحاب المصلحة لضمان تحقيق أهداف البرنامج.	4. وجود قدر غير كاف من تشجيع الاندماج الاجتماعي والتخفيف من الفوارق المحلية

#### المخاطر المرتبطة بحيازة الأراضي قبل عملية البناء

نظراً لكون تطبيق وثيقة السياسات التشغيلية OP 9.0 يدعم بصورة أساسية قضايا استخدام الأراضي بصورة غير طوعية بالنسبة للعلاء ممن لديهم تجربة في هذا المجال، ونظراً لافتقار العميل إلى الخبرة اللازمة، فإنه سيتم استبعاد المشاريع الفرعية التي تنطوي على إعادة التوطين أو حيازة الأراضي بشكل غير طوعي وذلك في مرحلة اختبار المشاريع الفرعية وباستخدام معايير الاستبعاد من أجل الحد من المخاطر الاجتماعية. في الواقع، فقد أكدت المشاورات مع المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة عدم امتلاك هذه الهيئات للخبرة اللازمة في مجال إعادة التوطين القسري وحيازة الأراضي بشكل غير طوعي، فضلاً عن قدراتهم المحدودة فيما يخص إدارة المخاطر الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، لا يمتلك كل من صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي، اللتان ستكونان الوكالات المنفذة لهذا البرنامج، الخبرة اللازمة في مجال حيازة الأراضي وإعادة التوطين القسري. وبالتالي، سيتم تلبية المتطلبات المرتبطة بالأراضي (المؤقتة منها والدائمة) واللازمة من أجل تنفيذ الاستثمارات الممولة في إطار هذا البرنامج من خلال الاستفادة من الأراضي التي تعود ملكيتها إلى هيئات الحكم المحلي. وستغطي عملية الاستبعاد المشاريع الفرعية التي تنطوي على أنشطة نقل الأسر، أو الحيازة المؤقتة أو الدائمة للأراضي، أو تلك التي تنطوي على آثار تطال سبل المعيشة، بما في ذلك تلك التي قد تنشأ من خلال فرض القيود على إمكانية الوصول إلى الموارد. ومن أجل استبعاد هذه المشاريع، فإن البرنامج سيعتمد على المبادئ التوجيهية الواردة في الدليل الفني، الذي سيتضمن عملية فرز قوية للمشاريع الفرعية يتم تنفيذها من قبل هيئات الحكم المحلي. ومن الضروري الإشارة إلى أن التشريع الفلسطيني حول مصادرة الأراضي، القانون رقم 24 للعام 1943، والمعدل بالقانون رقم 2 للعام 1953 حول مصادرة الأراضي لتنفيذ المشاريع العامة، لا يلبي متطلبات وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.0 نظراً لأنه لا يتضمن أية إشارة إلى حقوق المتجاوزين أو مستخدمي الأراضي العامة أو أراضي الدولة. وبالتالي، سيتم تطبيق عملية فرز المشاريع الفعلية من أجل استبعاد أنشطة وضع اليد على الأرض أو استخدام الأراضي العامة أو أراضي الدولة من أجل تلبية المتطلبات المنصوص عليها في وثيقة السياسات التشغيلية OP 9.0 ولضمان عدم إلحاق أي ضرر بهذه الفئة من الأشخاص. وفي الحالات التي يجوز فيها لهيئات الحكم المحلي اللجوء إلى شراء الأراضي من خلال نهج رغبة البائع والمشتري في البيع والشراء، أو في حالات التبرع بالأراضي بصورة طوعية، فإنه ينبغي على هيئات الحكم المحلي توثيق حق الاختيار. كما ينبغي تسوية قضايا الأراضي وينبغي أن تكون الأرض خالية من أي رهن أو أعباء ناهيك عن وجوب توخي العناية الواجبة للتأكد من أنه لم تجر حيازة الأراضي بانتظار تنفيذ المشروع وفي وقت يسبق التوقيع على اتفاقية تمويل المشاريع الفرعية. وقد عبرت هيئات الحكم المحلي من خلال المشاورات عن الحاجة إلى وجود مبادئ توجيهية واضحة بالإضافة إلى ضرورة تنفيذ تدريب ذي صلة بحيازة الأراضي

### المخاطر المرتبطة بالاضطرابات الاجتماعية والاقتصادية خلال مرحلة البناء

قد تفضي أنشطة البناء في المشاريع الفرعية إلى إحداث اضطرابات على النشاط الاقتصادي، والتسبب في فقدان الدخل لأولئك المتضررين من جراء تنفيذ هذه الأنشطة، بالإضافة إلى تقييد حرية الوصول إلى المنازل، والمحال التجارية وغيرها من المؤسسات العامة (المدارس، والعيادات، وما إلى ذلك). واستناداً إلى تجربة هيئات الحكم المحلي التي جرت زيارتها<sup>7</sup> كجزء من دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية، فقد اشتكى عدد قليل من الأشخاص من هذه الآثار فيما مضى. وعلى الرغم من أنه من المرجح لهذه الآثار الاجتماعية أن تكون ضئيلة وألا ينجم عنها منازعات، نظراً لحجم المشاريع الفرعية وطبيعتها، إلا أنه لا بد من توثيق هذه الآثار خلال مرحلة تصميم المشاريع الفرعية من أجل تفاديها والتخفيف منها، بما في ذلك تعويض المتضررين عند الحاجة.

علاوة على ذلك، ونظراً لواقع كون تلك الآثار الاجتماعية تظهر في المقام الأول خلال مرحلة البناء، فإنه ينبغي تخطيطها تبعاً لذلك. وينبغي أن يتم تحديد مسؤولية المقاول بوضوح في بنود العقد. في الواقع، ينبغي أن تنص البنود الإدارية التي تنطبق على عقود الأشغال العامة على ما يلي: "ينبغي على المقاول، فيما يتعلق بالعميل، تحمل المسؤولية المالية عن الأضرار التي لحقت بالأشخاص والممتلكات من جراء تنفيذ أو تأدية الأشغال العامة...". ومن أجل تحديد المسؤوليات بقدر أكبر من التفصيل، فإنه ينبغي الإشارة إلى الآثار التي جرى تحديدها في البنود الفنية المحددة. وفي ضوء ما ورد أدناه، ونظراً للتجربة السابقة لهيئات الحكم المحلي، فإن المخاطر المرتبطة بالآثار الاجتماعية المتوقعة من جراء تنفيذ الأشغال العامة تعتبر مخاطر متدنية.

<sup>7</sup> أنظر الملحق الثالث للاطلاع على المنهجية وقائمة الزيارات الميدانية.

### إدارة عمليات حيازة الأراضي، والحيازة الطوعية للأراضي ونهج رغبة البائع والمشتري بالبيع والشراء

سيتم تنفيذ المشاريع الفرعية على الأراضي التي تعود ملكيتها لهيئات الحكم المحلي، حيث لا تكون هذه الأراضي مستخدمة من قبل أي طرف آخر ولا يتم وضع اليد عليها. واستناداً إلى الزيارات الميدانية لهيئات الحكم المحلي<sup>8</sup>، لم يتم تحديد أي من الحالات لوضع اليد أو استخدام الأراضي المملوكة لهيئات الحكم المحلي من قبل أطراف أخرى. وسيتم استبعاد المشاريع الفرعية التي تنطوي على نقل الأسر، أو الحيازة المؤقتة أو الدائمة للأراضي بالإضافة إلى تلك التي تنطوي على آثار تطال سبل المعيشة، بما في ذلك تلك التي قد تنشأ من خلال فرض القيود على حرية الوصول إلى الموارد. ومن أجل استبعاد مشاريع كهذه، فإن البرنامج سيعتمد على المبادئ التوجيهية لهذا الغرض والواردة في الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية، والذي يتضمن أيضاً عملية صارمة لفرز المشاريع يتم تنفيذها من قبل هيئات الحكم المحلي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن التشريع الفلسطيني الذي يتناول مسألة مصادرة الأراضي، القانون رقم 24 للعام 1943، والمعدل بالقانون رقم 2 للعام 1953 حول مصادرة الأراضي من أجل تنفيذ المشاريع العامة، لا يلبي المتطلبات المنصوص عليها في وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.0 نظراً لأنه لا يشير إلى حقوق مستخدمي الأراضي العامة أو أراضي الدولة أو واضعي اليد عليها. ولتلبية متطلبات وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.0، ولتفادي إلحاق أي ضرر بهذه الفئة من الأشخاص، سيتم اللجوء إلى تنفيذ عملية فرز المشاريع الفرعية بهدف استبعاد المشاريع الفرعية التي تنطوي على استخدام الأراضي العامة أو أراضي الدولة التي يتم استخدامها أو تم وضع اليد عليها من قبل أطراف أخرى. ومن الضروري أيضاً تنفيذ إجراءات بناء القدرات لضمان الدقة في عملية فرز المشاريع الفرعية.

وقد أشارت هيئات الحكم المحلي، من خلال المشاورات، إلى أن حيازة الأراضي من خلال الحيازة الطوعية لها أو شرائها من خلال نهج استعداد البائع والمشتري سيكون محدوداً. ومع ذلك، سيوفر الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية المبادئ التوجيهية للاسترشاد بها في مثل هذه الحالات. كما سيكون من الضروري تقديم التدريب الملائم في مجال بناء القدرات.

### إيلاء الاهتمام لحقوق ومصالح السكان الأصليين والفئات المستضعفة

لم تحدد دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية السكان الأصليين في الضفة الغربية أو الفئات المحددة من الأشخاص المستضعفين الذين يمكن أن يتأثروا سلباً بهذا البرنامج. ويهدف تصميم البرنامج إلى تعزيز إدماج الجماعات المستضعفة، كالنساء والشباب، من خلال تطوير آليات المساءلة الاجتماعية الملائمة.

<sup>8</sup> أنظر الملحق الثالث للاطلاع على المنهجية وقائمة الزيارات الميدانية.

تجنب تفاقم الصراعات الاجتماعية، ولا سيما في البلدان الهشة، أو المناطق التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، أو المناطق الخاضعة للنزاعات الإقليمية.

تعتبر الضفة الغربية وغزة من الدول الهشة والتي تشهد صراعاً. وفي حين أن الخطورة المرتبطة بخلق صراعات اجتماعية من جراء تنفيذ هذا البرنامج هي خطورة ضئيلة، إلا أن الصراعات قد تحدث وقد يتم تقديم الشكاوى خلال مرحلة تنفيذ المشروع. وفي الحالات التي تنشأ فيها التظلمات والخلافات في المشاريع، تكون الفئات المستضعفة، على وجه الخصوص، غير قادرة عادة على الوصول إلى الأنظمة القانونية بسبب التكاليف. ويهدف تصميم هذا البرنامج إلى التقليل من الصراعات الاجتماعية من خلال تطوير آلية ملائمة للمشاورات وآلية معالجة التظلمات.

## 2.5 الخبرات السابقة للمؤسسات المشاركة في البرنامج

لم تكن غالبية هيئات الحكم المحلي المستهدفة في هذا البرنامج مستفيدة من مشاريع سابقة ممولة من البنك الدولي (أنظر الملحق الخامس للاطلاع على معايير الاختيار). في الواقع، ومن خلال الزيارات المنفذة للمواقع<sup>9</sup>، فقد أكدت هيئات الحكم المحلي امتلاكها لعدد محدود من الخبرات في مجال رصد المشاريع الفرعية للتحقق من الضمانات البيئية والاجتماعية نظراً لمحدودية مهاراتها الفنية ومحدودية الموارد المتاحة. بالإضافة إلى ذلك، فقد أكدت هيئات الحكم المحلي على أنه وعلى الرغم من كون المشاريع قائمة على أساس متطلبات الأفراد أو ممثلي المجتمعات المحلية، إلا أنه لم يجر إشراك المجتمعات المحلية في عملية اختيار، وتصميم وتنفيذ المشاريع. ومع ذلك، فإن واقع امتلاك الوكالات المنفذة المشاركة في هذا البرنامج، كوزارة الحكم المحلي (التي تعمل على إدارة المكونين الأول والثالث) وصندوق تطوير وإقراض البلديات (الذي يعمل على إدارة المكون الثاني) تاريخاً طويلاً من التعاون مع البنك الدولي في الضفة الغربية وغزة يأتي ليخفف من مسألة افتقار هيئات الحكم المحلي إلى الخبرة في مجال المشاريع الممولة من البنك الدولي. وقد عمل صندوق تطوير وإقراض البلديات على إدارة مشاريع تطوير البلديات الممولة من البنك الدولي (المرحلتين الأولى والثانية من مشروع تطوير البلديات وكذلك المرحلة الثانية من مشروع تطوير البلديات الممول في إطار التمويل الإضافي في غزة)، ومشاريع إعادة التأهيل الطارئة للخدمات البلدية (المرحلتين الأولى والثانية من مشروع إعادة التأهيل الطارئ للخدمات البلدية)، كما عملت وزارة الحكم المحلي على إدارة هيئات الحكم المحلي من خلال مشروع تطوير الأحياء والقرى الممول من البنك الدولي. ومن خلال هذه المشاريع، اكتسب صندوق تطوير وإقراض البلديات خبرات كبيرة في مجال إدارة الأعمال البلدية كما اكتسبت وزارة الحكم المحلي الخبرات في مجال تخطيط وإدارة الأعمال المدنية الصغيرة التي تنفذها المجالس القروية/ مجالس الخدمات المشتركة. وتعتبر بعض المشاريع مثل المرحتين الأولى والثانية من مشروع تطوير البلديات ومشروع تطوير الأحياء والقرى من المشاريع الناجحة ناهيك عن أنه قد جرى بذل جهود كبيرة لضمان المساءلة الاجتماعية بين السلطات المحلية. وسيركز التصميم الحالي للمشروع على المشاركة المجتمعية ضمن التجمعات السكانية المستهدفة.

<sup>9</sup> أنظر الملحق الثالث للاطلاع على القائمة المفصلة لزيارات المواقع.

## وصف الأنظمة الوطنية

### أنظمة الإدارة البيئية

#### إجراءات الإدارة البيئية

تلجأ المشاريع التي يجري تنفيذها حالياً من قبل هيئات الحكم المحلي في المقام الأول إلى استخدام الأنظمة الفلسطينية للإدارة البيئية والاجتماعية، إذ إنه جرى تقييم تلك الأنظمة من خلال دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية. وقد تم من خلال هذه الدراسة تحليل الأنظمة القائمة للإدارة البيئية والاجتماعية للتحقق من اتساقها مع المبادئ الأساسية الواردة في وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.00. ويتم أدناه عرض ملخص للثغرات الرئيسية في نظام الإدارة البيئية.

• **الثغرات في النظام على نحو ما ورد نصياً:** يتم النظر في المبادئ المتعلقة بالأنظمة البيئية في إطار وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.00 من حيث الإدارة البيئية والاجتماعية لمشاريع البنية التحتية البلدية في المناطق الحضرية والتي يتم تنفيذها على مستوى هيئات الحكم المحلي. ونظراً لعدم وجود نظام محدد قائم كما هو الحال بالنسبة لمشاريع البنك الدولي التي يتم تنفيذها على مراحل (على سبيل المثال، إطار الإدارة البيئية والاجتماعية)، فإن التقييم يركز على الأنظمة الوطنية وكيفية ارتباطها وماهية وظيفتها على مستوى هيئات الحكم المحلي.

وقد خلص تحليل الثغرات الذي جرى تنفيذه إلى أن قانون البيئة الفلسطيني وسياسة تقييم الأثر البيئي الفلسطينية، على نحو ما ورد نصاً، والتي تعتبر الإطار الجامع لإدارة الأثر البيئي والاجتماعي، قد كانا متماشيين إلى حد كبير مع وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.00 – يتم تصميم العمليات لتعزيز الاستدامة، ومعالجة الآثار البيئية والاجتماعية كما أنها تخدم بمثابة أداة لصنع القرار. ومع ذلك، ثمة ثغرات في النظام يجري تلخيصها أدناه، حيث جرى تحديد هذه الثغرات في دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية كما سيتم إدراجها ضمن دليل الإدارة البيئية والاجتماعية:

• **الفجوات في محتوى تحليل الأثر البيئي والاجتماعي:** على الرغم من أن محتوى عملية تحليل وفحص تحليلات الأثر البيئي في إطار سياسة تحليل الأثر البيئي الفلسطينية هو محتوى شامل ويغطي معظم عناصر وثيقة السياسات التشغيلية OP/BP 9.00، إلا أنه ثمة ثغرات في محتوى متطلبات تحليل الأثر البيئي والاجتماعي في ثلاث مجالات: (أ) تتطلب عملية الفحص المزيد من المعايير الواضحة وشرح المعايير المرتبطة بها (أي، أنشطة إعادة التوطين المحتملة، والآثار التي قد تطل سبل العيش، والمتطلبات المتعلقة بالتبرع الطوعي بالأراضي، بما في ذلك توثيق الموافقة، وغيرها من الآثار والمخاطر البيئية والاجتماعية)، (ب) يتطلب تحليل البدائل وجود بديل "بخلاف وجود المشروع"، وأيضاً (ج) تحتاج عملية تحليل الأثر البيئي إلى تحليل الآثار التي يحفزها المشروع على نحو صريح.

• **الاختلافات في تصنيف الآثار:** لا توجد حالة من عدم التطابق الملحوظ بين ما تعتبره سياسة البنك الدولي وسياسة تحليل الأثر البيئي الفلسطينية مشاريع ذات آثار "كبيرة". فبالنسبة للبنك الدولي، تشير الآثار "الكبيرة" إلى المشاريع التي تنطوي على آثار سلبية بحيث تكون هذه الآثار حساسة، ومتنوعة أو غير قابلة للتنبؤ، كما أنها قد تؤثر على منطقة أوسع تتعدى موقع التنفيذ الفعلي للأعمال. أما بالنسبة للسياسة الفلسطينية، فإنه لا يجري تحديد عتبة الأثر "الكبير" بدقة، كما يتم إخضاع المشاريع لمتطلب إجراء التحليل الكامل للأثر البيئي والاجتماعي وتعتبر من "النوع أ" في شكل قائمة الفئات التي تعتبر في الغالب مشاريع ذات آثار كبيرة بموجب معايير البنك الدولي. وبما أنه من غير المرجح إلى حد بعيد أن تنطوي المشاريع التي سيتم تمويلها وتنفيذها من قبل هيئات الحكم المحلي على الآثار التي يتم تصنيفها ضمن مستوى الفئة أ بحسب معايير البنك الدولي، نظراً لأن مشاريع كهذه ستكون غير مؤهلة للتمويل في إطار هذا البرنامج، فستنشأ الحاجة إلى إدراج معايير أكثر وضوحاً في عملية فرز المشاريع التي يتم من خلالها العمل عن كئيب على ترتيب كلا التعريفين لمشاريع الفئة "أ" والتي يتم استبعادها من نطاق البرنامج بالإضافة إلى ضرورة تطبيق الشروط المرجعية لعملية تحليل الأثر البيئي والاجتماعي بالنسبة لمشاريع النوع "ب" التي من المرجح أن يتم تمويلها في إطار برنامج "البرنامج وفقاً للنتائج".

• **الإشراف على مشاريع تحليل الأثر البيئي غير المكتملة:** بالنسبة للمشاريع التي تتطلب إجراء تحليل كامل للأثر

البيئي والاجتماعي بموجب المعايير الواردة في سياسة تقييم الأثر البيئي الفلسطينية، فإن هناك حاجة إلى إعداد خطط الإدارة البيئية والاجتماعية (بما في ذلك التدابير الرامية إلى التخفيف من الأثر)، وعمليات التدقيق البيئي، والمشاركة العامة والإفصاح. أما بالنسبة للمشاريع التي لا تتطلب تنفيذ تقييم كامل للأثر البيئي والاجتماعي، فتكون خاضعة لعدد أقل من المتطلبات ولقدر أقل من الرقابة والإشراف – ليس ثمة متطلبات تستدعي تدقيق المشاريع، أو إشراك الجمهور أو الإفصاح عن الوثائق.

• **المشاركة العامة والمساءلة:** تعتبر متطلبات المشاركة العامة والإفصاح لعمليات تقييم الأثر البيئي والاجتماعي في فلسطين متطلبات ضعيفة إلى حد ما. أما بالنسبة للمشاريع التي تتطلب إجراء تقييم كامل للأثر البيئي والاجتماعي، فإنه يشترط في مثل هذه الحالة إتاحة الوثائق للعامة. ومع ذلك، فإن عملية المراجعة العامة الفعلية وإبداء الملاحظات قد تكون مرهقة ناهيك عن أنها قد لا تفضي إلى جعل تقييمات الأثر البيئي متاحة بصورة نسبية. وفي حين يشترط تنفيذ المشاورات خلال مرحلة إعداد التقييم الكامل للأثر البيئي والاجتماعي بين المجتمعات المحلية والجهة صاحبة المشروع، إلا أن مسألة عقد جلسات الاستماع العامة هي أمر متروك للحكومة أثناء عملية مراجعة تقييم الأثر البيئي والاجتماعي والموافقة عليه.

(أ) أنظمة الإدارة الاجتماعية

### 3.2.1 الإطار الوطني لحيازة الأراضي، والمشاركة، ومعالجة الشكاوى وإدارة المخاطر الاجتماعية

#### الإطار الوطني لحيازة الأراضي

لن يتم تفصيل الإطار الوطني الذي يملي حيازة الأراضي، القانون رقم 24 للعام 1943 والمعدل بالقانون رقم 2 للعام 1953 حول مصادرة الأراضي من أجل تنفيذ المشاريع العامة، في هذه الوثيقة نظراً لكون هذا الإطار غير ذي صلة بهذا البرنامج. وعلى نحو ما هو مفصل أعلاه، سيتم استبعاد المشاريع الفرعية التي تنطوي على نقل الأسر، أو الحيازة المؤقتة أو الدائمة للأراضي، أو تلك التي تنطوي على آثار تطال سبل المعيشة، بما في ذلك تلك التي قد تنشأ من خلال فرض القيود على حرية الوصول إلى الموارد. وسيتم الوفاء بالمتطلبات المتعلقة بتأمين الأراضي في الغالب من خلال استخدام الأراضي التي تعود ملكيتها إلى هيئات الحكم المحلي، وأيضاً، في بعض الحالات، من خلال التبرع الطوعي بالأراضي أو من خلال شراء الأراضي الخاصة من خلال نهج الرغبة المتبادلة للبايع والمشتري في البيع والشراء. ولا تنص سياسة تقييم الأثر البيئي والاجتماعي الفلسطينية على أي مبادئ توجيهية بشأن التبرع الطوعي بالأراضي. وقد أثبتت الزيارات الميدانية بأن هيئات الحكم المحلي تكون مطالبة، في حالات الوهب الطوعي للأراضي، ومن أجل الحصول على الترخيص المناسب لتنفيذ أعمال البناء، بتقديم الوثائق القانونية التي تثبت نقل ملكية الأرض إلى هيئات الحكم المحلي. ولضمان الموافقة في جميع حالات التبرع الطوعي بالأراضي، سيتم تقديم التدريب الذي يتناول النسخة الموسعة من المبادئ التوجيهية الحالية لوهب الأراضي بشكل طوعي والتي يجري تفصيلها في أدلة العمليات لمشروع تطوير الأحياء والقرى والمرحلة الثانية من مشروع تطوير البلديات (أنظر المربع النصي الأول). وتعتمد هذه المبادئ التوجيهية على تجربة البنك الدولي في المشاريع المنفذة حول العالم كما أنه لا بد من تعديلها لتتلاءم والسياق المحلي. وعلى نحو ما هو مفصل في قسم المخاطر الاجتماعية من هذه الوثيقة، فإنه سيتم توفير المبادئ التوجيهية في الدليل الفني للإدارة البيئية والاجتماعية لهيئات الحكم المحلي حول التبرع الطوعي بالأراضي وشراء الأراضي من خلال نهج الرغبة المتبادلة للبايع والمشتري في البيع والشراء. كما سيتم تقديم الدعم في مجال بناء القدرات في هذه المجالات.

#### المشاورات

على نحو ما هو مفصل في قسم الإدارة البيئية الوارد أعلاه، فيما يتعلق بمسألتي المشاورات والإفصاح، تشير سياسة تقييم الأثر البيئي والاجتماعي بأنه ينبغي جعل الوثائق متاحة فيما يتعلق بالمشاريع التي تتطلب تنفيذ تقييم كامل للأثر البيئية والاجتماعية. ومع ذلك، تعتبر عملية المراجعة العامة وتلقي الملاحظات عملية مرهقة من ناحية التطبيق العملي ناهيك عن احتمالية عدم كون تقييمات الأثر البيئي والاجتماعي متاحة نسبياً. وفي حين يشترط إجراء المشاورات خلال عملية إعداد التقييم الكامل للأثر البيئي والاجتماعي بين المجتمعات المحلية والجهة صاحبة المشروع، إلا أن مسألة عقد جلسات الاستماع العامة هي أمر متروك للحكومة خلال مرحلة مراجعة تقييم الأثر البيئي والاجتماعي والموافقة عليه. بالإضافة إلى ذلك، لا توفر سياسة تقييم الأثر البيئي والاجتماعي أية مبادئ توجيهية بشأن المشاورات في الحالات التي لا يشترط فيها تنفيذ تقييمات الأثر البيئي والاجتماعي.



وينبغي أن تكون عملية تحديد المشاريع الفرعية وأنشطة البرنامج عملية تشاركية وتفاعلية كما ينبغي مراعاة احتياجات وأولويات التجمعات السكانية المحلية في هذه العملية. وعلى الرغم من أن هيئات الحكم المحلي قد أشارت إلى أنه قد جرى اختيار المشاريع الفرعية على أساس المتطلبات التي عبر عنها أفراد في المجتمع، إلا أنه لم تكن هناك عملية رسمية قائمة، في معظم الحالات، لاختيار المشاريع. وبعبارة أخرى، لم يتم عقد المشاورات مع الممثلين كما لم يتم توثيق المتطلبات. وباختصار، لم يتم إشراك المجتمعات المحلية في عملية اختيار، وتصميم وتنفيذ المشاريع. أما تصميم هذا المشروع فهو يدعم العملية التشاركية التي تضمن مشاركة المجتمع في تحديد، وتنفيذ ورصد أنشطة هذا البرنامج.

#### معالجة الشكاوى وإدارة المخاطر الاجتماعية

استناداً إلى قرار المجلس الفلسطيني رقم 60 للعام 2005، والذي يأمر بتطوير آلية للشكاوى في جميع الوزارات، فإنه توجد دائرة للشكاوى في وزارة الحكم المحلي تتضمن وجود مدير للدائرة وموظفين اثنين. وعلى الرغم من وجد هذه الدائرة بما في ذلك الجوانب الرئيسية لنظام رسمي للشكاوى (توثيق الشكاوى والردود، وتقديم الردود في الوقت المناسب، ووجود سجل يتضمن كافة الشكاوى التي تم تلقيها مؤرخة بتاريخ استلامها، وتاريخ الرد عليها، ونوع الرد، وما إلى ذلك)، إلا أن المشاورات قد أكدت بأن التجمعات المحلية لم تكن على دراية بوجود نظام من هذا القبيل. وبالإضافة إلى ذلك، لا توجد آلية رسمية لمعالجة التظلمات على مستوى هيئات الحكم المحلي. وينبني من الزيارات الميدانية<sup>10</sup> بأنه يجري التعامل مع الشكاوى بصورة غير رسمية بشكل كبير، بحيث يكون هذا التعامل شفوياً وغير موثق، كما يتم تسويتها من خلال الاستفادة من العلاقات العائلية والمعارف إن لزم الأمر. ويتم من خلال هذا البرنامج تقديم دعم بناء القدرات لهيئات الحكم المحلي في مجال الكيفية التي يتم من خلالها تلقي التظلمات، والتعامل معها ومعالجتها.

بالإضافة إلى ذلك، فإن سياسة تقييم الأثر البيئي والاجتماعي الفلسطينية لا تتضمن أي إشارة إلى إدارة المخاطر الاجتماعية. في الواقع، لا تشير هذه السياسة إلى التحليل الاجتماعي اللازم من أجل تحديد الآثار التي قد تطال الفئات المستضعفة والتخفيف منها. وبالإضافة إلى ذلك، لا تأتي سياسة تقييم الأثر البيئي والاجتماعي على ذكر رصد المخاطر الاجتماعية خلال مرحلة تنفيذ المشاريع الفرعية. أما من ناحية الممارسة العملية، فإنه لا يتم رصد وتحليل المخاطر الاجتماعية نظراً لغياب التوجيه في هذه المجالات وبسبب الافتقار إلى الموارد والطاقت الفني المتخصص في هذا المجال. ويوفر الدليل المالي وأنشطة بناء القدرات التوجيه والإرشاد بشأن إدارة المخاطر الاجتماعية.

<sup>10</sup> أنظر الملحق الثالث للاطلاع على القائمة المفصلة للزيارات الميدانية.

## المربع النصي الأول: توصيات البنك الدولي المتعلقة بالممارسات في مجال التبرع الطوعي بالأراضي استناداً إلى التجربة العالمية

بغض النظر في مسألة خصوصيات البلد والمشروع، يوصي البنك الدولي باتتباع المبادئ التوجيهية الأساسية في حالات التبرع الطوعي بالأراضي، على النحو التالي:

1. ينبغي أن يتم تحديد الأرض التي سيتم التبرع بها من قبل المجتمع المحلي من خلال اتباع النهج التشاركي؛ كما ينبغي تقديم تفسير كامل للطرف المتبرع بشأن الآثار التي ستركها الأنشطة المقترحة على الأرض التي جرى وهبها.
2. ينبغي أن يكون المتبرع المحتمل على دراية بأن الرفض هو خيار متاح، وأن يتم تحديد الحق في الرفض في وثيقة التبرع بالأرض التي سيعمل المتبرع على توقيعها؛
3. ينبغي أن يتم تنفيذ عملية التبرع بالأرض دون ممارسة أي إكراه، أو تلاعب أو أي شكل من أشكال الضغط من جانب السلطات العامة أو التقليدية؛
4. يجوز للمتبرع التفاوض على التعويض (الكلي أو الجزئي) أو الأشكال البديلة من الفوائد كشرط لوهب الأرض؛
5. لا يجوز أن تتجاوز نسبة الأرض التي قد يتم التبرع بها المساحة اللازمة للحفاظ على سبل معيشة المتبرع/ة أو سبل معيشة أسرته/ أسرتها؛
6. لا يجوز الاضطلاع بعمليات التبرع بالأراضي إذا كانت تنطوي على الحاجة إلى نقل الأسرة؛
7. بالنسبة للأراضي الجماعية أو أراضي المجتمع المحلي، فإنه لا يجوز وهب الأرض إلا بموافقة الأفراد الذي يستخدمون تلك الأرض أو يشغلونها؛
8. ينبغي التحقق من كل شخص يتبرع بالأرض (إما من خلال الوثائق الصحيحة أو من خلال الحصول على تأكيدات من قبل شاهدين على الأقل)؛
9. ينبغي على الوكالة المنفذة تقديم البرهان بأن الأرض التي سيتم التبرع بها هي أرض غير خاضعة لأي رهن أو تعدي كما ينبغي أن تعمل على تسجيل الأرض التي تم التبرع بها في السجل العقاري الرسمي؛
10. ينبغي أن يتم إعادة الأراضي الموهوبة إلى المتبرع في الحالات التي لا يتم فيها استخدامها للأغراض المتفق عليها للمشروع

ينبغي توثيق كل حالة من حالات التبرع بالأراضي. وهذا يتطلب إشعاراً خطياً يشير إلى موقع الأرض وحجمها والغرض من استخدامها في المشروع، كما يتطلب بياناً رسمياً بالتبرع، بالإضافة إلى ضرورة الحصول على الموافقة المستنيرة للمالك والتوقيع على هذا الإشعار من قبل المالك أو المستخدم. كما ينبغي تغطية الضرائب التي ينبغي دفعها من قبل المتبرع بالأرض من أجل تسجيل نقل ملكية الأرض، إن كانت هذه هي الحالة، كليا من قبل الوكالة المنفذة. كما ينبغي على الوكالة المنفذة الاحتفاظ بسجل يتضمن كافة الوثائق لكل حالة من حالات التبرع بالأراضي. وينبغي أن تتم إتاحة هذه الوثائق للمراجعة في أي حالة من حالات التظلم التي قد تنشأ، وأن يتم تقديمها إلى البنك الدولي عند الطلب.

## 4. تقييم القدرات والأداء المؤسسي

### 1.4 كفاية الأنظمة المطبقة

#### 1.1.4 نظام الإدارة البيئية وقدرات الهيئات المنفذة

**الثغرات في النظام كما هي مطبقة على أرض الواقع:** تتباين القدرات بين العدد الكبير من هيئات الحكم المحلي ذات الأحجام المتباينة المدرجة ضمن برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات (المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة)، حيث يوجد لدى بعض منها إدارات فنية هندسية فاعلة تكلف عادة بالإدارة البيئية والاجتماعية والتنسيق مع مديريات وزارة الحكم المحلي حول تلك القضايا، إلى جانب تعزيز الاستدامة الشاملة في مجتمعاتها المحلية، كما يوجد لدى البعض الآخر أعداد قليلة من الموظفين الذين يفكرون للخبرة وأنظمة التنسيق لإدارة الآثار والمساهمة في التخطيط التنموي في مجالسهم القروية.

تنص النتائج الشاملة على أنه في حين تدار الآثار إدارة عامة ومع وجود بعض القضايا الجوهرية فإن أغلب هيئات الحكم المحلي يفتقر إلى أنظمة سارية لعملية تقييم الآثار البيئية والاجتماعية وجمع وإدارة البيانات البيئية والاجتماعية وصلاحيات واضحة للإدارة البيئية والاجتماعية، حيث حاولت العديد من مشاريع التمويل جسر هذه الهوة باستخدام الأطر العامة للإدارة البيئية والاجتماعية وأوجه القصور التي تشكل جزءاً من التحديات الأساسية التي وجدت في ضمانات التنفيذ في المشاريع الأخرى المنفذة على المستوى المحلي وهي قوائم الفحص التي لا ينتشر استخدامها على المستويات المحلية والمركزية، ولا تراقب هيئات الحكم المحلي الآثار البيئية والاجتماعية مراقبة منهجية وغالباً ما تبقى الإدارة البيئية والاجتماعية خارج عملية التخطيط وصنع القرار. تعتبر الأسباب صعوبات هيكلية إلى حد كبير، ورغم ذلك فقد تم إدارة آثار المشاريع إدارة جيدة إلى حد ما، وهناك إدراك داخل هيئات الحكم المحلي للاستدامة البيئية والرغبة في مساهمة المشاريع في تحسين الظروف الصحية والحد من التلوث وتحسين نوعية الحياة إلى جانب تعزيز المؤسسات. تشير النتائج المستخلصة خلال الدراسات الميدانية والمشاورات مع الأطراف الوطنية إلى وجود رغبة قوية على كلا المستويين في العمل على القضايا البيئية أدناه، وإدراك الفرص التي يقدمها البرنامج في معالجة القضايا التي تؤثر على الإدارة البيئية والاجتماعية في الحكومات المحلية.

يبين ما يلي موجزاً للقضايا الأساسية التي يتم معالجتها في البرنامج من خلال التدابير المنصوص عليها في خطة العمل ومؤشرات البرنامج ودعم تطبيق البنك الدولي:

- **الإدارة المركزية:** تصبح الإدارة البيئية والاجتماعية إلى حد كبير في أيدي هيئات الحكم المحلي بمجرد تحديد المشروع، غير أن السلطات المركزية هي من يتعامل مع العديد من القرارات كالتعاقد مع مستشارين لتقييم الآثار البيئية والاجتماعية وعملية مراجعة تقييم الآثار البيئية والاجتماعية والمشاورات وتطبيق الرقابة التي يشرف مدير البرنامج عليها (صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي). يكون التطبيق اليومي لخطة الإدارة البيئية والاجتماعية من مهام موظفي هيئات الحكم المحلي مع السعي لبناء القدرات على يد المستشارين، ويضع هذا التقسيم في التكليف من البداية المشاريع في مسار حيث لا يراقب التنفيذ مراقبة منهجية رغم اعتدال الآثار والمخاطر المباشرة لأنه لا يوجد لدى الهيئة المركزية القدرة على مراقبة كافة المشاريع وعدم وجود قدرات حالية لدى هيئات الحكم المحلي للقيام بذلك أيضاً.
- من النتائج التي أدت إليها نتيجة أخرى من نتائج العمل الميداني والمقابلات هي قدرة الطبيعة ذات المركزية العالية لعملية تقييم الآثار البيئية والاجتماعية على إبطاء دورة المشروع نظراً لتطلب المشاريع ذات الحد الأدنى من الآثار حتى فحصاً بيئياً على يد السلطات المركزية للحصول على الشهادة البيئية المنصوص عليها لكافة المشاريع ووجود فترات تأخير طويلة في الحصول على هذه الشهادات. لوحظ أنه على ضوء التأخير فقد تقدم السير في عمل المشاريع دون الشهادة المطلوبة، وهذا يترك بعض المشاريع خاضعة لقدر ضئيل من الرقابة بسبب عدم وضوح أدوار هيئات الحكم المحلي.
- **قدرات الموارد البشرية:** يوجد لدى هيئات الحكم المحلي موظفون مختلفون مشاركون في الإدارة البيئية والاجتماعية، كمسؤول التنمية المجتمعية والقائمون على التخطيط والمهندسون وكبار الموظفين الآخرين الموجودين في هيئات الحكم المحلي، ونادراً ما يوجد مسؤول إدارة بيئية أو اجتماعية في هيئات الحكم المحلي، كما تعتبر القدرات الإجمالية التي تتمتع بها الإدارة البيئية والاجتماعية وتقييم الآثار البيئية والاجتماعية منخفضة للغاية (رغم تباينها بين هيئات الحكم المحلي). بينت الزيارات الميدانية أن أغلبية موظفي هيئات الحكم المحلي ليسوا مدربين على التعامل مع

المخاطر الفنية كعملية تقييم الأثر البيئية والاجتماعية، كما أن هيئات الحكم المحلي غير قادرة إضافة لذلك على استخدام موظفيها المختصين لهذا الغرض، وهنا يستدعي غياب أنظمة واضحة المعالم على المستوى المحلي ومنهجية واضحة الحاجة إلى التنسيق على مستوى المحافظات والمستويات المركزية.

- **مصادر الميزانية وأدواتها:** لطالما كانت الميزانية عائقاً شائعاً أمام الإدارة البيئية والاجتماعية المثالية، حيث كان هناك ضغط من مجتمع المانحين من أجل إدراج بند أساسي من ميزانيات المشاريع للإدارة البيئية والاجتماعية ومراقبة الإدارة البيئية والاجتماعية على المستوى المركزي، وندراً ما يكون هناك تدفق في التمويل أو أنه لا يكفي للموظفين من أجل الاطلاع بمتطلبات الإدارة البيئية والاجتماعية، حيث يملك الموظفون الفنيون موارد محدودة لتنفيذ مهامهم الميدانية ويفتقرون للمركبات ومعدات الرقابة البيئية أيضاً.
- **محفزات الأداء:** تبيين العديد من القضايا المحددة وغياب الإجراءات الفاعلة حتى تاريخه حول كافة القضايا التي سبق ذكرها هيكلية المحفزات المتعلقة بكيفية نقل مخصصات التنمية إلى هيئات الحكم المحلي، حيث يربط نظام منح هيئات الحكم المحلي على أساس الأداء - كما هو مبين بمزيد من التفصيل في وثيقة تقييم المشروع - أداء هيئات الحكم المحلي في مجالات الحوكمة المحلية الأساسية بالامتثال للسياسات والقوانين والأطر العامة التنظيمية الوطنية.

لا تعتبر هذه العوامل ضمن الحد الأدنى لشروط هيئات الحكم المحلي للحصول على المنح ولا ضمن المؤشرات التي تحفز الأداء الجيد رغم الدور الأساسي الذي تلعبه الحكومات المحلية في الإدارة البيئية والاجتماعية والامتثال للقوانين ذات العلاقة، حيث تعتبر الإدارة البيئية والاجتماعية من الموضوعات مسألة شاملة إلى جانب الفقر والنوع الاجتماعي وقضايا الحوكمة، لكن مؤشر الأداء عبارة عن تجميع لكل تلك القضايا معاً، ولا تتطلب سوى تنفيذ هيئات الحكم المحلي تحليلاً لهذه القضايا لإدراجها في عملية التخطيط التنموي لديها.

ويملك الحد الأدنى من الشروط ومؤشرات الأداء تأثيرات هامة حيث توجه هيئات الحكم المحلي موارد الميزانية المباشرة وأولويات التوظيف، ودون أية مقاييس أداء أو عقوبات مفروضة على الأداء الضعيف (أي أنه في حالة عدم وجود تبعات للأداء فلا توجه موارد الميزانية في أغلب الحالات إلى تلك المجالات).

**نقاط قوة النظام:** رغم الثغرات الموجودة في النظام فإن هناك العديد من الممارسات الإيجابية في هيئات الحكم المحلي وعلى المستوى الوطني التي تعتبر مراعاتها مهمة، حيث يمكن رسمتها وكذلك تعزيزها من خلال محفزات الأداء في هيئات الحكم المحلي إلى جانب دعم بناء القدرات. أدارت هيئات الحكم المحلي أولاً الآثار البيئية والاجتماعية على نحو جيد نسبياً على مستوي صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي رغم وضوح الأدوار والمسؤوليات، ولم تلاحظ التقارير الإشرافية والزيارات الميدانية أثراً جوهرياً لم يتم تخفيفها في البنية التحتية كبيرة الحجم لمشاريع البنك الدولي (كمشروع دعم الحكم المحلي والمشاريع المدنية الأكبر حجماً).

- ثانياً: لاحظت الزيارات الميدانية أن بعض هيئات الحكم المحلي استفادت استفادة فاعلة للغاية من القوانين المتعلقة بالإدارة البيئية والاجتماعية، مثل تحسين إدارة النفايات الصلبة على يد مجالس الخدمات المشتركة المتخصصة بالصحة (سواء المياه العادمة أو النفايات الصلبة).
- تدعم وزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير وإقراض البلديات تدابير تعزيز الأنظمة وهي على دراية بالبرامج التي حاولت القيام بذلك في السابق، حيث كان لهذه الأنظمة بعض الآثار الدائمة لكنها لم تتمكن من تعميم نظام الإدارة البيئية والاجتماعية في هيئات الحكم المحلي بصورة كاملة، وهو جانب سيتم التطرق إليه في وضع برنامج (PforR).

#### 2.1.4 أنظمة الإدارة الاجتماعية وقدرات الهيئات المنفذة

تستثنى المشاريع الفرعية - على النحو المفصل في القسم الأول تحت بند المخاطر الاجتماعية الأساسية - والتي تتضمن نقل العائلات واستملاك الأراضي المؤقت أو الدائم وآثاره على سبل العيش بما في ذلك تلك التي تقع بفعل القيود المفروضة على الوصول للموارد، ويعتمد البرنامج في فحص هذه الاستثناءات على تدريب هيئات الحكم المحلي والأدلة الإرشادية في الدليل البيئي والاجتماعي الفني والتي تتضمن عملية فحص صارمة للمشروع الفرعي تنفيذها هيئات الحكم المحلي، ومن المهم ملاحظة أن التشريعات الفلسطينية المتعلقة بنزع الملكية والقانون رقم 24 لسنة 1943 والمعدل بالقانون رقم 2 لسنة 1953 حول نزع ملكية الأراضي للمشاريع العامة لا تلبي متطلبات السياسة التشغيلية (OP/BP 9.0) نظراً لعدم إشارتها إلى حقوق من يشغلون أو يستغلون الأراضي العامة أو أراضي الدولة. يتم استغلال عملية فحص المشروع الفرعي لتلبية متطلبات السياسة التشغيلية (OP/BP 9.0) وعدم الإضرار بهذه الفئة من الناس لاستثناء المشاريع الفرعية التي تتضمن استغلال الأراضي مع شاعلي أو مستخدم الأراضي العامة أو أراضي الدولة.

ويتم تلبية متطلبات الأراضي من خلال تلك التي تقع في ملكية هيئات الحكم المحلي وفي بعض الحالات من خلال التطور التطوعي بالأراضي ومنهجية الاستعداد للبيع/الشراء، ولا تقدم سياسة دراسة التقييم المستقل للأثر البيئي والاجتماعي أية إرشادات حول التطور التطوعي بالأراضي، غير أن الزيارات الميدانية أكدت أن حالات التطور التطوعي بالأراضي أو الأراضي المشتركة من خلال منهجية الاستعداد للبيع/الشراء للحصول على رخص البناء الملائمة، وعلى هيئات الحكم المحلي تقديم الوثائق القانونية لنقل ملكية الأراضي إلى هيئات الحكم المحلي، ولهذا فإن التطور التطوعي بالأراضي وشراء الأراضي يمارس من قبل هيئات الحكم المحلي امتثالاً للإجراءات الرسمية والقانونية (الاتفاقيات أو الرخص أو اتفاقيات الشراء)، وعلى هيئات الحكم المحلي في هذه الحالات تسليم الوثائق ذات العلاقة إلى وزارة الحكم المحلي أو صندوق تطوير وإقراض البلديات كوئائق نقل تطوعي أو اتفاقيات شراء والتي توثق الموافقة عليها، ولا يمكن تمويل المشاريع الفرعية دون قرار مسبق على كافة عمليات استملاك الأراضي أو قضايا تنظيم حيازة الأراضي.

لا تقدم السياسة الفلسطينية لدراسة التقييم المستقل للأثر الاجتماعي والبيئي - كما هو مفصل في القسم 2.3 حول أنظمة الإدارة الاجتماعية- إرشاداً كافياً حول المشاورات ولا تقدم أية مراجع حول التحليل الاجتماعي أو مراقبة المخاطر الاجتماعية خلال تنفيذ المشاريع، ولا يقدم قرار المجلس الفلسطيني رقم 60 لسنة 2005 الذي يخول كافة الوزارات بوضع آليات للشكاوى إضافة لذلك إرشاداً كافياً حول وضع آلية لمعالجة التظلمات على مستوى هيئات الحكم المحلي، حيث تملك أغلب هيئات الحكم المحلي نتيجة لذلك قدرات إدارة اجتماعية تنسم بالضعف في مجالات كفحص المشاريع الفرعية بحثاً عن المخاطر الاجتماعية والرقابة الاجتماعية والمشاورات وممارسات المسائلة الاجتماعية، وهناك غياب للموظفين والتدريب والموارد الملائمة المخصصة لتلك المجالات. كثيراً ما يوجد غياب للشفافية والمسائلة على مستوى هيئات الحكم المحلي، ولا تشترك أغلب هيئات الحكم المحلي المجتمعات المحلية في القرارات المتعلقة باختيار الأنشطة التنموية وتطبيقها ومراقبتها، ويتم التعامل مع الشكاوى بصورة غير رسمية ودون توثيقها. تحصل هيئات الحكم المحلي على بناء القدرات للتعامل مع ضعف الإدارة الاجتماعية ويتم إعداد إرشادات حول هذا الموضوع في الدليل الفني، وتلتزم هيئات الحكم المحلي إضافة لذلك بتبني آليات تظلمات فاعلة.

يملك صندوق إقراض وتطوير البلديات ووزارة الحكم المحلي - مثلما هو مفصل في القسم 2.5- خبرة ناجحة في الإدارة الاجتماعية من خلال إدارة المشاريع الممولة من البنك الدولي، حيث اكتسبت خبرة من خلال تلك المشاريع في فحص استثناء المشاريع الفرعية التي تتضمن نقل العائلات واستملاك الأراضي المؤقت أو الدائم والآثار على سبل العيش بما في ذلك تلك التي تحدث من خلال القيود المفروضة على الوصول إلى الموارد، كما أدار كل من صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي مشاريع فرعية تتضمن التطور التطوعي بالأراضي وقدمت الوثائق اللازمة لهذه الغاية، وعلى الرغم من خبرة صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي في وضع وتطبيق آليات معالجة التظلمات فإن هناك حاجة إلى عملية بناء قدرات إضافية لضمان وجود نظام قوي لمعالجة التظلمات لبرنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات.

## 4. الاستنتاجات والتوصيات

### 1.4 خطة عمل دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية

على الرغم من رفع تصنيف الآثار البيئية والاجتماعية لأعمال برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات من منخفض إلى معتدل فإن البرنامج يقدم فرصة لتعزيز نقاط الضعف في الإجراءات المذكورة أعلاه لتحديد وتخفيف هذه الآثار وكذلك لتعزيز كامل النظام في ثلاثة مجالات:

4. تعزيز الإدارة البيئية والاجتماعية.

5. ضمان تطبيق الإدارة البيئية والاجتماعية المثلى.

6. مراقبة الإدارة البيئية والاجتماعية.

يدعم برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات اتخاذ تدابير محددة لتعزيز أداء نظام الإدارة البيئية والاجتماعية في الضفة الغربية وذلك لملاً الثغرات المحددة في دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية، وتطبق هذه التدابير من خلال مجالين رئيسيين وخاصة:

1. مراجعة الدليل الفني: يعد صندوق تطوير وإقراض البلديات/وزارة الحكم المحلي الدليل البيئي والاجتماعي الفني واستخدامه من قبل هيئات الحكم المحلي في تقييم وإدارة الآثار البيئية والاجتماعية، ويستند الدليل إلى أدلة العمليات القائمة المستخدم من صندوق تطوير وإقراض البلديات ووزارة الحكم المحلي في مشاريع البنك الدولي السابقة. عزز تقييم أداء الأنظمة المطبقة على برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات بصورة كبيرة هيكل القضايا البيئية والاجتماعية عن طريق تقديم الحد الأدنى من متطلبات الطاقم الجوهري وعن طريق ضمان تطبيق نظام ملائم وتشغيله وتفعيله.

2. بناء القدرات: تدمج تدابير الإدارة البيئية والاجتماعية في البرنامج من خلال بنود بناء القدرات والمساعدة الفنية التي تقدم للحكومات المحلية إمكانية الحصول على التدريب الرسمي، حيث يقدم صندوق إقراض وتطوير البلديات/وزارة الحكم المحلي الدعم الاستشاري لهيئات الحكم المحلي من أجل وضع وتطبيق خططها لبناء القدرات وتقديم الدعم المستهدف لبناء قدرات هيئات الحكم المحلي، يعتبر تحسين قدرات هيئات الحكم المحلي في الإدارة البيئية والاجتماعية والإشراف على المشاريع أحد المجالات الأساسية المؤهلة لتلقي الدعم لبناء قدرات هيئات الحكم المحلي، حيث تتضمن أنواع الأنشطة المحتملة وضع أدلة وأدوات وتدريب رسمي وغير رسمي والتوجيه والتعليم المستمر، ويكون تطبيق هيئات الحكم المحلي للإجراءات البيئية والاجتماعية المنصوص عليها في الدليل البيئي والاجتماعي الفني أحد معايير الأداء في تقييم أنظمة البرنامج المطبقة من أجل برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات.

## 2.4 عناصر الشمول في خطة عمل البرنامج

توثق خطة عمل دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية جميع التدابير التي توجه الصياغة الشاملة للبرنامج، ويتم تعزيز تطبيق بعض من هذه التدابير من خلال دمجها في خطة عمل البرنامج بالاتفاق مع حكومة فلسطين و/أو دمجها قانونياً في اتفاقية تمويل البرنامج، ويتم تجميع هذه الإجراءات في ثلاثة مجالات:

4. إجراءات تعزيز الإدارة البيئية والاجتماعية.
  5. إجراءات تعزيز ومراقبة النظام.
  6. إجراءات بناء القدرات في الإدارة البيئية والاجتماعية.
1. تعزيز نظام الإدارة البيئية والاجتماعية  
الإجراءات الموصى بها ضمن هذا البند:

- الدليل الفني المنقح قبل إطلاق البرنامج: يتضمن إجراءات محدثة للإدارة البيئية والاجتماعية لبرنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات للتعامل مع الثغرات المحددة في دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية (تقييم الأثر الاجتماعي والمعلومات والمشاورات الجماهيرية وآليات التظلمات والتقارير الرقابية وإجراءات الفحص المحدثة لإدراج أدلة تحديد الأعمال ذات المخاطر العالية غير المؤهلة للدعم بموجب البرنامج).
- موظفو هيئات الحكم المحلي المكلفون بالإدارة البيئية والاجتماعية: على كافة هيئات الحكم المحلي ضمان وجود مهارات بيئية واجتماعية فنية لدى الموظفين.
- وضع آلية تظلمات بلدية لمعالجة الشكاوى: على جميع هيئات الحكم المحلي وضع آلية لمعالجة التظلمات تتضمن إجراءات للقضايا البيئية والاجتماعية والانتمائية لتكون مستحقة لدعم البرنامج.
- التشاور والإفصاح العلني عن الوثائق البيئية والاجتماعية: يتطلب الدليل الفني استشارات وإفصاحاً إلزامياً عن الوثائق الأساسية المتعلقة بالممارسات البيئية والاجتماعية المثلى ونماذج فحص المشروع التي تشير إلى تاريخ ومكان نشر هذه الوثائق البيئية والاجتماعية.
- إيجاد نظام للرقابة البيئية والاجتماعية: تضع وزارة الحكم المحلي نظاماً لمراقبة القضايا البيئية والاجتماعية (كالمخاطر والاستشارات وغيرها).

2. تعزيز تطبيق نظام الإدارة والمراقبة البيئية والاجتماعية

الإجراءات الموصى بها ضمن هذا البند:

- تطبيق هيئات الحكم المحلي للإجراءات البيئية والاجتماعية الموثقة في الدليل الفني: تراعي هيئات الحكم المحلي الآثار البيئية والاجتماعية في ترتيب المشاريع التنموية حسب الأولوية.
- الموافقة المسبقة على النماذج البيئية ونماذج المراجعة الاجتماعية: تلتزم كافة مشاريع البنية التحتية بملاً نموذج المراجعة البيئية والاجتماعية والحصول على الموافقة الإلزامية.
- الإفصاح العلني عن خطة الإدارة البيئية والاجتماعية: يتم الكشف عن خطط الإدارة البيئية والاجتماعية للجمهور من خلال وزارة الحكم المحلي/صندوق تطوير وإقراض البلديات وعن طريق المقاولين على شبكة الإنترنت.
- الإشراف على الأعمال من قبل الطاقم الفني لهيئات الحكم المحلي المسؤول عن الإدارة البيئية والاجتماعية: على الطاقم الفني الذي يتولى المسؤولية عن الإدارة البيئية والفنية مراقبة الأعمال والإشراف عليها مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل.
- تطبيق هيئات الحكم المحلي لإجراءات التطور التطوعي بالأراضي الموثقة في الدليل الفني: تطبق إجراءات التطور التطوعي بالأراضي لكافة المشاريع حيثما تشير المراجعة البيئية والاجتماعية إلى وجوب تطبيقها.

- مراقبة الشكاوى واستملاك الأراضي: تتضمن التقارير التي تقدمها هيئات الحكم المحلي إلى وزارة الحكم المحلي/صندوق تطوير وإقراض البلديات مراقبة الشكاوى المتعلقة بالإدارة البيئية والاجتماعية للشكاوى البيئية والاجتماعية بما فيها تلك المتعلقة بالتطور التطوعي بالأراضي.
- تطبيق هيئات الحكم المحلي لتدابير التخفيف والتعويض: تطبق كافة تدابير التخفيف للقضايا البيئية والقضايا الاجتماعية تطبيقاً فاعلاً.
- تقديم تقارير حول القضايا البيئية والاجتماعية: تدرج معايير رفع التقارير البيئية والاجتماعية في تقارير مراقبة المشروع التي يقدمها مهندسو أو مخطوطو هيئات الحكم المحلي.
- تقييم تدابير التخفيف والتعويض: تتضمن التقارير التي تقدمها هيئات الحكم المحلي إلى وزارة الحكم المحلي/صندوق تطوير وإقراض البلديات تقييم أداء تدابير التخفيف والتعويض بعد تنفيذ المشاريع الفرعية.

#### 1.2.5 تعزيز قدرات الإدارة البيئية والاجتماعية

الإجراءات الموصى بها ضمن هذا البند:

- دمج الإدارة البيئية والاجتماعية في خطة بناء قدرات البرنامج: تعتبر الإدارة البيئية والاجتماعية مجالاً رئيسياً لبناء القدرات.
- تدريب الموظفين الفنيين حول الإدارة البيئية والاجتماعية: يعزز برنامج التدريب قدرات الموظفين الأساسيين البيئية والاجتماعية ويعمل على توعية موظفو الحكومات المحلية الفنيين الآخرين حول القضايا البيئية والاجتماعية.
- توسيع التدريب ليشمل الجوانب المالية من الإدارة البيئية والاجتماعية: يتضمن برنامج التدريب جلسات حول موضع موازنات لتدابير التخفيف البيئية والاجتماعية.
- التدريب حول فحص المشاريع الفرعية بحثاً عن الاستثناء من إعادة التوطين واستملاك الأراضي القسري ومنها المسائل المتعلقة بسبل العيش والفئات المعرضة للخطر: يشمل التدريب المقدم لهيئات الحكم المحلي مسائل متعلقة بالاستثناء من استملاك الأراضي والإجراءات المتعلقة بالتطور التطوعي بالأراضي والإجراءات التي تنطبق على الفئات المعرضة للخطر.
- تدريب وزارة الحكم المحلي/صندوق تطوير وإقراض البلديات وهيئات الحكم المحلي حول وضع آلية معالجة التظلمات وتطبيقها: تحدد خطة بناء قدرات البرنامج آلية معالجة التظلمات باعتبارها مجالاً موضوعياً أساسياً للتحسين المؤسسي على مستوى كل من هيئات الحكم المحلي والمستويات الوطنية.
- إيجاد برنامج تدريبي لهيئات الحكم المحلي حول الإدارة البيئية والاجتماعية: سيتم إيجاد برنامج تدريبي حول الإدارة البيئية والاجتماعية وتحديثه وفقاً للدليل الفني.
- دمج متطلبات الاستعلام والمتطلبات الجماهيرية في البرنامج التدريبي المتعلق بالإدارة البيئية والاجتماعية: يتضمن التدريب حول الإدارة البيئية والاجتماعية لهيئات الحكم المحلي تعليمات حول الاستشارات العامة والشفافية ومعالجة التظلمات.

#### 2.6 تقييم المخاطر البيئية والاجتماعية

يعتبر تقييم مستوى المخاطر البيئية والاجتماعية المرتبطة بالبرنامج معتدلاً، وعلى برنامج تحسين الحكم المحلي وتقديم الخدمات -لتخفيف هذه المخاطر- المساهمة في تحسين النظام الوطني للتقييم البيئي والاجتماعي لملا الثغرات المحددة في دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية (تقييم الآثار الاجتماعية وتحسين فحص المشاريع البلدية الفرعية والمعلومات والاستشارات العامة والرقابة البيئية والاجتماعية وآليات معالجة الشكاوى وإجراءات التطور التطوعي بالأراضي). ينبغي تعزيز القدرات الإدارية للهيئات الحكومية والسلطات المحلية وتحسين إجراءات الفحص والتقييم والإشراف والرقابة في المشاريع البلدية الفرعية لضمان الاستدامة البيئية والاجتماعية للبرنامج، كما ينبغي تشجيع المشاركة الجماهيرية في تخطيط والإشراف على مشاريع البنية التحتية البلدية. تم دمج التدابير المقترحة لتحسين أنظمة الإدارة البيئية والاجتماعية امتثالاً للسياسة التشغيلية للبنك الدولي (OP 9.00) لعمليات منهجية البرنامج مقابل النتائج في خطة عمل دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية والمسلمة للنقاش في ورشة عمل أصحاب المصلحة التشاورية التي عقدت في (...) مايو 2015 (انظر الملحق 3 من التقرير).

#### 2.7 عناصر الدمج في خطة عمل البرنامج

تم دمج العناصر الأساسية لخطة عمل دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية في خطة عمل البرنامج والتي تقوم مقام إطار عام مرجعي للإشراف على تنفيذ التدابير التي أوصت خطة العمل بها، حيث تتضمن هذه العناصر:

- خطط سنوية لتطوير القدرات تعدها جميع الهيئات المحلية وتقدمها إلى صندوق تطوير وإقراض البلديات/وزارة الحكم المحلي (بناء القدرات الذي يتضمن الإدارة البيئية والاجتماعية).
- الدليل الفني الذي يقدم إجراءات محدثة للإدارة البيئية والاجتماعية لهيئات الحكم المحلي لمعالجة الثغرات المحددة في دراسة تقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية، والتي تتضمن مشاورات عامة والإفصاح العام وآليات معالجة الشكاوى والتقييم الاجتماعي وأدلة التطور التطوعي بالأراضي وفحص الأعمال ذات المخاطر العالية غير المؤهلة للحصول على دعم البرنامج والرقابة والتقييم.



الملحق 1: المراجع

#### القوانين

- السياسة الفلسطينية لتقييم البيئة.
- قانون البيئة الفلسطيني رقم 7 لسنة 1999.
- القانون رقم 24 لسنة 1943 والقانون المعدل رقم 2 لسنة 1953 حول نزع ملكية الأراضي للمشاريع (المواد 3 و 12 و 21).
- القانون رقم 79 بشأن تنظيم المدن والقرى وقوانين البناء (المواد 56 و 57 و 59).
- القانون رقم 5 لسنة 2011 بشأن تنظيم الهيئات المحلية.

#### الأوامر الوزارية

- قرار مجلس الوزراء رقم 60 لسنة 2005 بشأن آلية حل الشكاوى.

الملحق 2: ورشة عمل أصحاب المصلحة التشاورية

قائمة بأصحاب المصلحة الذين تمت دعوتهم

قائمة بالمشاركين في ورشة العمل

### الملحق 3: مقابلات مع هيئات الحكم المحلي حول الإدارة الاجتماعية

تم إجراء زيارات ميدانية إلى عينة ممثلة من هيئات الحكم المحلي تتضمن المجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة ومكاتب مديريات وزارة الحكم المحلي، وتمحورت حول جمع معلومات أساسية حول الظروف القائمة في البيئات الطبيعية والصناعية ومشاورات مع الطواقم الفنية في هيئات الحكم المحلي كمداخلات لتقييم القدرات والأداء. تم اختيار عينة ممثلة لهيئات الحكم المحلي لمراعاة عدد السكان والتباين الجغرافي (مختلف محافظات الضفة الغربية)، وقام مستشار بجمع بيانات أعمال المسح من كافة هيئات الحكم المحلي لاستكمال المعلومات المتعلقة بالموارد البشرية والمالية والممارسات الإدارية. تم عقد اجتماعات ومقابلات وورشات عمل مع الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي ومديرياتها وصندوق تطوير وإقراض البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة وشركاء التنمية. وتستند النتائج المبينة في هذه الوثيقة إلى الزيارات الميدانية التي أجراها مستشار محلي والنقاشات الهاتفية فيما يتعلق بقدرات هيئات الحكم المحلي على إدارة المخاطر الاجتماعية (انظر الجدول أدناه).

عدد السكان-2012 (الجهاز المركزي للإحصاء)	المحافظة	المجالس القروية/مجالس الخدمات المشتركة التي تمت مقابلتها (الزيارات الميدانية أو بالهاتف)
5,397	جنين	عجة
4,459	جنين	برطعة الشرقية
5,366	نابلس	سالم
5,419	نابلس	تل
4,495	نابلس	روجيب
5,961	نابلس	عورتا
4,304	رام الله	خربة أبو فلاح
4,844	رام الله	شقبا
5,279	رام الله	قبية
4,293	رام الله	دير جرير
4,039	رام الله	كفر نعمة
4,095	رام الله	صفا
4,709	رام الله	بيت عور التحتا
5,613	رام الله	خريثا المصباح
17,941	القدس	كفر عقب
4,419	القدس	الجيب
6,566	القدس	حزما
4,252	بيت لحم	بتير
5,949	بيت لحم	حوسان
5,762	بيت لحم	هندازة وبريدعة
4,005	بيت لحم	الشواورة
7,515	بيت لحم	نحالين
7,096	الخليل	بيت كاحل
4,213	الخليل	البرج
4,189	الخليل	الرماضين
4,640	نابلس	قصرة
	نابلس	بيت إيبا

	نابلس	مجلس الخدمات المشترك للنفايات الصلبة
	نابلس	مجلس الخدمات المشترك للتخطيط والتطوير – شمال غرب نابلس - سبسطية
	نابلس	مجلس الخدمات المشترك للتخطيط والتطوير – شمال غرب نابلس - عقربا

## الملحق 4: معايير الاستحقاق

### البند 1

المعايير الأساسية لكافة المجالس القروية:

- بيان موازنة سنوية للسنة المالية الحالية المعتمد من المجلس القروي ووزارة الحكم المحلي.
- خطة استثمار رأس المال السنوية أو خطة استثمار رأس المال السنوية الموحدة مع هيئات حكم محلي أخرى للسنة اللاحقة والمعدة بأسلوب تشاركي.
- الإفصاح العلني عن خطة استثمار رأس المال السنوية للسنة اللاحقة وخطة استثمار رأس المال السنوية الموحدة وموازنة المجلس القروي للسنة الحالية.

معايير إضافية للتنفيذ المنفرد في المجالس القروية كبيرة الحجم (التي يزيد عدد سكانها عن 4000 نسمة):

- إمكانية الوصول إلى الإدارة (دوام كامل) والمحاسبين (دوام كامل أو جزئي) والمهندسين (دوام كامل أو جزئي).

معايير إضافية للتنفيذ المشترك في المجالس القروية صغيرة الحجم (التي يقل عدد سكانها عن 4000 نسمة):

- إحراز عضو من مجلس الخدمات المشترك أكثر من 40 نقطة في التقييم السنوي لمجلس الخدمات المشترك.
- التوقيع على اتفاقية مع مجلس خدمات مشترك واحد مؤهل على الأقل (يحرز أكثر من 40 نقطة) في الصيغة المنصوص عليها لوزارة الحكم المحلي.

### البند 2

- المشروع المشترك المحدد من خلال خطة استثمار رأس مال سنوية موحدة تعد بأسلوب تشاركي.
- إحراز مجلس الخدمات المشترك أكثر من 40 نقطة في التقييم السنوي لمجالس الخدمات المشتركة أو اتفاقية توفير الخدمات الموقعة بالصيغة المنصوص عليها لوزارة الحكم المحلي.