

المملكة الأردنية الهاشمية

مشروع الخدمات البلدية والتكيف الاجتماعي
(MSSRP)

إطار الإدارة البيئية والاجتماعية (ESMF)

الملخص التنفيذي

30 آذار/مارس 2017

الملخص التنفيذي

1. تشير آخر سجلات تعداد السكان في الأردن للعام 2016 إلى أن هذا البلد يستضيف حاليًا ما يقارب 1.3 مليون لاجئٍ سوري، يعيش 80 في المئة منهم في مجتمعات مستضيفة. ويمثل هذا العدد حوالي 13 في المئة من سكان الأردن. وخلال العامين الأولين من أزمة اللاجئين السوريين، كاد يقتصر تركيز استجابة المجتمع الدولي على تقديم المساعدات الإنسانية للاجئين، بمن فيهم أولئك الذين فرّوا إلى الأردن. وحيث أن أعداد اللاجئين السوريين الذين يتسلّلون إلى المجتمعات المستضيفة في الأردن قد زادت بشكل تدريجي، فهذا أدّى إلى إجهاد أنظمة البلد وهايكله، مما وضع ضغطًا إضافيًا على تقديم الخدمات الأساسية في مجالات المياه والصرف الصحي والكهرباء وإدارة النفايات الصلبة، وتحميل الأنظمة الصحية والتعليمية ما يفوق طاقتها. وبذلك، تعمّق أثر الأزمة على البنية التحتية البلدية تدريجيًا، وتفاقم الأثر الاجتماعي والاقتصادي في الأردن ولا سيما في المجتمعات المستضيفة.
2. تطأب تفاقم الأزمة السورية اعتماد نهج يقرّ بالطابع الطويل الأمد للأزمة ويسعى إلى التصدي لآثارها على آفاق التنمية في البلد. ومن المرجح أن تترجم استقالة الأزمة إلى ارتفاع في التكاليف وتزايد مستمر في التحديات التي يواجهها النسيج الاجتماعي والاقتصادي للبلد. ويرتبط أحد هذه التحديات بالتخفيف من حدّة التوتر الاجتماعي وتعزيز التماسك الاجتماعي بين اللاجئين والمجتمعات المستضيفة في السياقات الحضرية خارج المخيمات. واستجابةً لذلك، أمسكت الحكومة الأردنية بزمام القيادة في إعداد خطط الإستجابة الأردنية المتجدّدة السنوية التي حدّدت احتياجات البلد الإنسانية والمتوسطة الأمد لبناء القدرة على التكيف على نحو متكامل. وتمثّل هذه الخطط قاعدةً من أجل تنسيق الدعم الذي قدّمته الجهات المانحة إلى خطة الإستجابة للأزمة الخاصة بالبلد. وفي الوقت نفسه، بدأ المجتمع الدولي يبتعد عن المساعدة القصيرة الأمد ويتجه نحو بناء قدرة المجتمعات المستضيفة على التكيف والتخفيف من حدّة الأثر الاجتماعي والاقتصادي على سكان البلد.
3. سيكون الهدف من هذا المشروع دعم البلديات الأردنية، التي تأثرت من جراء تدفق اللاجئين السوريين، في تقديم الخدمات وفرص العمل للأردنيين والسوريين.
4. **عناصر المشروع:** سيبقي التمويل الإضافي المقترح على العنصرين الرئيسيين للمشروع الأساسي: (أ) المَنح البلدية؛ (ب) التنمية المؤسسية وإدارة المشروع.

العنصر 1: المَنح البلدية والمَنح القائمة على أساس المشروع

5. سيتم تقديم المَنح البلدية سنويًا إلى 21 بلدية. وفي حين أن التركيز في إطار المشروع الأساسي "مشروع الخدمات الطارئة والتكيف الاجتماعي" قد انصبّ على تقديم الخدمات في الوقت المناسب كاستجابة لحالات الطوارئ، سيركز المشروع المقترح بشكل أكبر على الاستدامة وقابليّة الاستجابة والفعاليّة في تقديم الخدمات على نحو يعزّز التكيف على المدى الطويل ويخفف من المخاطر التي تعترض التماسك الاجتماعي على المستويات المحلية. وسيتم تحقيق ذلك من خلال: (أ) التركيز على التشاور الأكثر دمجًا مع المجتمعات المحلية من أجل ضمان أن تعكس الاستثمارات احتياجات المجتمع وأولوياته بشكل أفضل؛ (ب) والتأكيد على مواءمة الاستثمارات المنقّدة عبر المشاريع الفرعية مع التخطيط الاستراتيجي للبلدية على المدى المتوسط؛ (ج) وضمان إمكانية التنبؤ بالتمويل من أجل السماح بإجراء تخطيط أفضل يأخذ في الحسبان تكلفة تشغيل الأصول المشتراة والمحافظة عليها؛ (د) وتشجيع البلديات على استخدام تقنيات تتطلب عمالة كثيفة في الأشغال العامة، وذلك من أجل خلق فرص العمل للاجئين السوريين والمواطنين الأردنيين.

6. وفي إطار هذا العنصر، سُنِّدَ محاولة لتعزيز عمليات التخطيط والتنفيذ والرصد الخاصة بالاستثمارات/المشاريع الفرعية المقترحة. وسيؤمن المشروع للبلديات فرصة للعمل على استراتيجيتها المتوسطة الأمد والمرتبطة بخطة الاستثمار. وسيضمن هذا الأمر موازنة الاستثمارات المقترحة مع رؤية البلدية المتوسطة والطويلة الأمد التي تأخذ في الاعتبار التحديات الراهنة، مثل عملية التوسع والضغوط الشديدة على الخدمات، فضلاً عن إمكانيات نمو المدن والتنمية المخطط لها.

7. سيتم عرض صندوق الابتكار ضمن إطار العنصر 1. إذ سيمول هذا الصندوق المشاريع القائمة على الطلب التي قد تدوم لسنوات عديدة وقد تشمل أي تعاون بين البلديات. وفي هذا السياق، تراعي مشاريع صندوق الابتكار المجموعة التالية من المبادئ: (أ) إجراء تخطيط وتشاور تشاوري وشامل، (ب) وتوفير حلول مبتكرة للتحديات التي تواجهها المجتمعات المحلية، (ج) والإسهام بشكل مباشر في نتائج المشروع. كما سيشتجع الصندوق البلديات على (د) حشد الموارد والخبرات عن طريق إقامة شراكات مع المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص لتحسين الخدمات وزيادة فرص العمل للسوريين والأردنيين. وبالإضافة إلى ذلك، سيتم تشجيع البلديات على النظر في أفكار مشاريع نشأت من خلال العمل مع جهات ممولة ومأنحة أخرى، بما في ذلك مشروع سيتييز (CITIES) الممول من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية وغيرها من مبادرات التخطيط التشاورية المماثلة التي يدعمها الإتحاد الأوروبي والمنظمات غير الحكومية الدولية.

العنصر 2 – الدعم المؤسسي وإدارة المشروع

8. تشمل الأنشطة في إطار هذا العنصر: (أ) التعزيز المؤسسي بدعم من الخبراء، (ب) وبناء القدرات والتدريب، (ج) والمساعدة التقنية. وفي إطار التعزيز المؤسسي، سيتم التعاقد مع خبراء محليين لدعم قدرات الرقابة والرصد وتعزيزها لدى وحدة إدارة المشروع وبنك تنمية المدن والقرى، موازاةً مع تقديم الدعم التنفيذي إلى البلديات المشاركة. كما ستستفيد البلديات المشاركة من المساعدة والتدريب التقنيين المصممين بحسب الحاجة وذلك من أجل تحسين نوعية وفعالية خدماتها، مع التركيز على الجوانب الرئيسية التالية: (أ) تحسين التخطيط الاستراتيجي والمالي؛ (ب) وتعزيز المسؤولية أمام المجتمعات المحلية من خلال استخدام أدوات معنوية بإشراك المواطنين والتواصل معهم؛ (ج) واستهداف الشباب والنساء من خلال إطلاق ممارسات ومشاريع شاملة من أجل تعزيز التماسك الاجتماعي بين السوريين والأردنيين. وأخيراً، سيمول هذا العنصر العقود مع منظمات أخرى بغية دعم التنفيذ، بما في ذلك العقود المبرمة مع خبراء في استثمارات الأعمال القائمة على العمالة، والشباب والرقابة باستخدام طرف ثالث.

9. أصدر الأردن قانوناً لحماية البيئة تحت رقم 2006/52، يتم تنفيذه بواسطة أنظمة تقييم الأثر البيئي رقم 2006/37 ومرفقاتها الخمسة. وتفرض هذه الأنظمة أن تقوم المشاريع جميعها بإجراء تقييم للأثر البيئي وإعداد تقرير بهذا التقييم قبل المباشرة بالإنشاء. كما تشكل الموافقة على تقييم الأثر البيئي شرطاً أساسياً للحصول على أي تراخيص أو تصاريح لاحقة من أي جهة مختصة أخرى والتي قد تكون مطلوبة قبل البدء بالإنشاء. وفي هذا الإطار، تقوم وزارة البيئة، بواسطة دائرة التراخيص والإرشاد (التي تضم أيضاً قسم تقييم الأثر البيئي)، بترتيب إجراءات الفحص والمراقبة والمتابعة التي تُطبَّق على عملية تقييم الأثر البيئي وتنفيذها. ويجب أن تلتزم جميع المشاريع الانمائية، وفقاً لقانون تقييم الأثر البيئي، وبغض النظر عن تصنيف التقييم، بالمعايير الأردنية المتعلقة بانبعاثات الهواء والمياه وإعادة استخدام مياه الصرف الصحي؛ والتصريف الصناعي والبلدي.

10. تقدّم هذه الوثيقة إطار إدارة بيئية واجتماعية لمشروع الخدمات البلدية والتكيف الاجتماعي في الأردن. ويكفل هذا الإطار أن تكون أنشطة المشروع متوافقة مع المقننات ذات الصلة الواردة في السياسات والأنظمة والتشريعات

الوطنية، فضلاً عن السياسات والإجراءات التنفيذية ذات الصلة الخاصة بالبنك الدولي. ويهدف ذلك إلى وضع إطار للإدارة البيئية والاجتماعية من أجل تصميم مشروع الخدمات البلدية والتكيف الاجتماعي وتنفيذه، ويوفر أداة إداره عملية أثناء صياغة المشروع وتصميمه والتخطيط له وتنفيذه ورصده، حرصاً على مراعاة الجوانب البيئية والاجتماعية على النحو الواجب. ويصف إطار الإدارة البيئية والاجتماعية الخطوات اللازمة لتحديد الآثار البيئية والاجتماعية المحتملة للاستثمارات المقترحة والتخفيف من حدتها، ويلخص الترتيبات المؤسسية لتنفيذ تدابير التخفيف، وترتيبات الرصد، واحتياجات بناء القدرات من أجل التنفيذ الفعال للتوصيات الواردة في الوثيقة.

11. ويستتبع إطار الإدارة البيئية والاجتماعية عملية فحص بيئية واجتماعية تسمح بتصنيف المشاريع الفرعية وفقاً لآثارها المحتملة والتدابير الملائمة للتخفيف وإجراء إعادة التأهيل المطلوبة، وفقاً للسياسة التشغيلية 4.01 للبنك الدولي المعنية بالتقييم البيئي. ويراعى في استمارة الفحص الأولي للإجراءات الاحترازية (انظر المرفق 5) للأنشطة المقترحة كلها على مستوى المشاريع الفرعية للأشغال المدنية، تقييم تطبيق السياسات التشغيلية الخاصة بالبنك الدولي بشأن الموارد الثقافية المادية، وحيازة الأراضي وإعادة التوطين القسرية. و من المتوقع أن يُنفذ المشروع على أراضٍ عامة/تابعة للدولة فقط، ولكن الفحص سيساعد في إدارة المخاطر، ولا سيما في ما يتعلق بوجود قاطنين غير قانونيين أو غيرها من العوائق على أراضي الدولة. كما تُعنى استمارة الفحص بـ "الاكتشافات عن طريق الصدفة" المتعلقة بسياسة الموارد المادية والثقافية الخاصة بالبنك. ولن تُدقق استمارة الفحص الأولية في احتمال تطبيق السياسة التشغيلية 4.04 المتعلقة بالموائل الطبيعية، أو السياسة التنفيذية 4.10 المتعلقة بالشعوب الأصلية، أو السياسة التشغيلية 4.36 المتعلقة بالغابات، أو السياسة التشغيلية 4.37 الخاصة بسلامة السدود، أو السياسة التشغيلية 7.50 المتعلقة بالمشاريع في الممرات المائية الدولية، أو السياسة التشغيلية 7.60 المتعلقة بالمشاريع في المناطق المتنازع عليها. كما تقع المشاريع الفرعية جميعها ضمن نطاق الولايات القضائية للبلديات؛ وتمثل هذه الولايات القضائية مناطق عالية الحضرية، ولا يوجد أي موائل طبيعية أو غابات أو سدود ضمن النطاق الجغرافي لمواقع المشاريع الفرعية المحتملة.

12. سيؤدي فحص المشروع الفرعي لتحديد المشروع الفرعي المرتقب باعتباره أحد التصنيفات العامة التالية لإدارة الإجراءات الاحترازية:

أ- أثر هام (الفئة "أ") وفقاً للبنك الدولي والفئة "1" وفقاً للحكومة الأردنية). وسيتم استبعاد فئة المشاريع هذه من التمويل واعتبارها مشروعاً غير مؤهل؛

ب- أثر أعلى من المتوسط (بناء جديد و/أو توسع في موقع جديد). وهذا يتوافق مع الفئة "ب" وفقاً للبنك الدولي والفئة "2" وفقاً للحكومة الأردنية؛ وسيتم وضع خطة إدارة بيئية خاصة بالموقع، وتوقيع وثائق المناقصة وفقاً للأنظمة الأردنية وشروط الإجراءات الاحترازية الخاصة بالبنك الدولي؛

ج- أثر متوسط (إعادة تأهيل العمل المدني في الموقع الحالي)، وهذا يتوافق مع الفئة "ب" وفقاً للبنك الدولي والفئة "2" وفقاً للحكومة الأردنية. وسيتم اختيار المبادئ التوجيهية البيئية الفنية ذات الصلة وتطبيقها، ووضع خطة مبسطة للإدارة البيئية وتوقيع وثائق المناقصة وفقاً للأنظمة الأردنية وشروط الضمانات الخاصة بالبنك الدولي؛

د- أثر لا يُذكر أو غائب (الفئة "ج" وفقاً للبنك الدولي والفئة "3" وفقاً للحكومة الأردنية): لا يلزم تقييم الأثر؛

هـ- شراء السلع فقط من كل شيء، باستثناء مبيدات الآفات / مبيدات القوارض، التي تلزم مراعاة المبادئ التوجيهية البيئية الفنية المحددة للسلع؛

و- سيتم استبعاد شراء المواد الكيميائية (مبيدات الآفات / مبيدات القوارض) للمكافحة الكيميائية، من التمويل باعتباره مشروعاً غير مؤهل؛

ز- أي أعمال مدنية خاصة بالموقع ((ب) أو (ج) أعلاه) والتي تستدعي في وقت التصميم أو الإنشاء إشراك السياسة التشغيلية 4.12 المتعلقة بإعادة التوطين القسرية، وفي هذه الحالة سيتم تطبيق الإجراء الخاص ((ب) أو (ج) وكذلك إطار سياسة إعادة التوطين.

13. ولا يتوقع أن تؤدي الأنشطة المؤهلة على مستوى المشروع الفرعي إلى تفعيل السياسة التشغيلية 4.12 الخاصة بالبنك الدولي، التي تغطي الآثار المتعلقة أساسًا بإعادة التوطين القسري؛ وحياسة الأراضي المملوكة للقطاع الخاص (سواء كان مؤقتًا أو غير ذلك)؛ والآثار السلبية على سبل العيش، بما فيها تلك التي قد تحدث من خلال تقييد إمكانية الوصول إلى الموارد. ومن المتوقع أن تنفذ أنشطة المشروع الفرعي على الأراضي العامة / المملوكة للدولة. وبالرغم من ذلك، أعدّ المشروع إطارًا لسياسة إعادة التوطين من أجل معالجة المسائل غير المتوقعة التي قد تنشأ حتى في سياق الأراضي المملوكة للدولة (ومنها وجود قاطنين أو عوائل أخرى). وسيكون إطار سياسة إعادة التوطين هذا بمثابة تدبير احترازي في الحالة النادرة التي يوجد فيها قاطنين و/أو عوائل على أرض حكومية مخصصة للمشروع. وفي هذه الحالات، سيتم إعداد خطط عمل متعلقة بإعادة التوطين من أجل معالجة أي آثار سلبية قد تنشأ بموجب السياسة التشغيلية 4.12. أما بالنسبة لمشروع الخدمات الطارئة والتكيف الاجتماعي في الأردن، فيتم إعداد إطار سياسة إعادة التوطين كوثيقة منفصلة.

14. تقدم لجنة التنسيق المشتركة بين الوزارات التوجيه الاستراتيجي والتنسيق الشامل والإشراف على الصعيد الوطني. وترأسها الجهة المنفذة ووزارة الشؤون البلدية، وتضمّ الوزارات والهيئات الرئيسية مثل وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة الداخلية ووزارة المياه والري. وتضطلع وزارة الشؤون البلدية بالمسؤولية عن تنسيق المشروع وإدارته وإعداد التقارير عنه بصورة شاملة، وعن تنفيذ العنصر الفرعي 2 بآء. ويشمل ذلك رصد المشروع، والإدارة المالية، ومراجعة الحسابات، والامتثال للإجراءات الاحترازية وفقًا لأحكام إطار الإدارة البيئية والاجتماعية، وكذلك تقديم التقارير إلى الحكومة والجهات المانحة.

15. خلال مرحلة إعداد المشروع، تم تحديد القائمة الإيجابية للمشاريع المؤهلة (الجدول 1) بالتشاور مع البلديات والمجتمعات المحلية، وقام بإعدادها خبير استشاري في مرحلة التحديد. وبالإضافة إلى ذلك، أجريت اجتماعات متعمقة و/أو مناقشات جماعية مركزة مع أعضاء البلديات المنتخبين والموظفين الفنيين لتأكيد القائمة الأولية للمشاريع المؤهلة. وأجرت وحدة إدارة المشروع في وزارة الشؤون البلدية مشاورات عامة في 9 آذار/مارس 2017 من أجل إطلاع أصحاب المصلحة على إطلاق المشروع وضمان إتاحة المعلومات الكافية للمجتمعات المحلية بشأن تفاصيل المشروع بما في ذلك أنواع الأنشطة المتوقع تمويلها. وقد شارك في جلسات المشاورات أكثر من 170 شخصًا من المجتمعات المحلية المستفيدة، بما في ذلك المنظمات النسائية وأندية الشباب والرياضة ومنظمات المجتمع المدني والمزارعين والأكاديميين. وسيستمر، في السنوات اللاحقة، عقد مشاورات مع المجتمعات المحلية لإطلاعها على أنشطة المشروع وتحديد الاستثمارات ذات الأولوية التي ستمول في إطار مشروع الخدمات البلدية والتكيف الاجتماعي.

16. تساهم المجتمعات المحلية المستفيدة في اختيار الأنشطة ذات الأولوية أثناء مرحلة التنفيذ من خلال عمليات تشاركية، وتشمل النساء والشباب والجماعات التي تُعتبر مستضعفة. ويتوقع من المنظمات الاجتماعية المحلية (المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية والجمعيات الخيرية، وغيرها) أن تسهّل العملية. كما تم التشاور مع المجتمعات المحلية في مراحل تنفيذ المشروع جميعها، وهي قادرة على تتبّع التقدّم المُحرز والنتائج المحقّقة من خلال نشر المعلومات المتعلقة بالمشروع وتوزيعها. وخلال عملية إعداد لخطة الإدارة البيئية وخطة العمل المتعلقة بإعادة التوطين للمشاريع الفرعية، تتشاور البلديات المستفيدة من المنح مع الجماعات المتأثرة من المشروع والمنظمات غير الحكومية المحلية حول الجوانب البيئية والاجتماعية للمشروع، وتأخذ آراءهم بعين الاعتبار. وللتوصّل إلى مشاورات مثمرة بين الجهة المستفيدة من المنح والجماعات المتأثرة من المشروع، تقدّم

الجهة المستفيدة من المنح المواد ذات الصلة (مثل إطار الإدارة البيئية والاجتماعية وإطار سياسة إعادة التوطين) في الوقت المناسب وبالشكل واللغة اللذين تفهمهما الجماعات المتأثرة. وعلاوةً على ذلك، تتشاور الجهة المستفيدة من المنح مع هذه الجماعات خلال مرحلة تنفيذ المشروع حسب الضرورة لمعالجة المسائل المتعلقة بالإجراءات الإحترازية التي تمسّها.

17. تندرج التكاليف المرتبطة بتنفيذ خطة الإدارة البيئية ضمن المشروع، وتُقدَّر بنحو 309 000 دولار أميركي. وسيوظف المشروع أخصائيًا في القضايا النوع الاجتماعي يعمل مع وحدة إدارة المشروع واثنين من الأخصائيين الميدانيين في القضايا النوع الاجتماعي والإدماج ومهندسين مشرفين ميدانيين (وتشمل اختصاصاتهما أيضا مهام الامتثال الاجتماعي والبيئي على التوالي). كما تشمل تكلفة إطار الإدارة البيئية والاجتماعية مستحقات موظف بدوام كامل في بنك تنمية المدن والقرى الذي يشرف على بذل العناية الواجبة في مشروع الخدمات البلدية والتكثيف الاجتماعي. وسيؤمّل المشروع حلقات عمل تدريبية موجهة إلى موظفي بنك تنمية المدن والقرى وموظفي العمليات البلدية والمتعاقدين المؤهلين. وأخيرًا، سيموّل المشروع حملات توعية عامة في كل من البلديات لضمان إطلاع الجمهور على أهداف المشروع ووصفه والأنشطة التي سيتم إطلاقها في مجتمعاتهم المحليّة. وعلاوةً على ذلك، فإن استشاريي الاشراف والمتعاقدين سيتشاركون خطط تنفيذ المشروع بما في ذلك أي إجراءات محدّدة يتم اتخاذها أثناء عملية الإنشاء. ويشمل ذلك خطط تحويل حركة مرور المركبات، والانقطاع المؤقت لإمدادات المياه والكهرباء، وما إلى ذلك. وتجدر الإشارة إلى أن جميع تكاليف الاستشاريين والموظفين المشار إليها أدناه هي تقديرات لئلا يتم الكشف عن أي معلومات مرتبطة بمرتبات الأفراد.