Document: EB 2008/95/R.37
Agenda: 11(e)(ii)
Date: 28 November 2008
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD

تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

مذكرة رئيس الصندوق

الضفة الغربية

تقرير عن برنامج إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المشاركة الممول من صندوق غزة والضفة الغربية

المجلس التنفيذي – الدورة الخامسة والتسعون
روما، 15–17 ديسمبر/كانون الأول 2008

للموافقة

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للموافقة عليها.

وبغية الاستفادة على النحو الأمثل من الوقت المتاح لدورات المجلس التنفيذي، يرجى من السادة المدراء التنفيذيين التوجه بأسئلتهم المتعلقة بالجوانب التقنية الخاصة بهذه الوثيقة قبل انعقاد الدورة إلى:

تغريد اللحام
مديرة البرنامج القطري
رقم الهاتف: 2071 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: t.lahham@ifad.org

أما بالنسبة للاستفسارات المتعلقة بإرسال وثائق هذه الدورة فيرجى توجيهها إلى:

Deirdre McGrenra
الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

توصية بالموافقة

المجلس التنفيذي مدعو إلى الموافقة على التمويل بمنحة المقترح تقديمه من صندوق غزة والضفة الغربية من أجل برنامج إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المشاركة، على النحو الوارد في الفقرة 20.

مذكرة رئيس الصندوق

تقرير عن برنامج إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المشاركة الممول من صندوق غزة والضفة الغربية

أولاً- الخلفية

1- في الدورة الحادية والعشرين المعقودة في فبراير/شباط 1998، أنشأ مجلس المحافظين في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية صندوق غزة والضفة الغربية، لاستخدامه من أجل تقديم المساعدة المالية للمشروعات المنفذة في المناطق الخاضعة لولاية السلطة الفلسطينية (القرار 107/د-21). وكانت هذه المساعدة ستقدم في شكل قروض ومنح، وفقا لقواعد الصندوق ولوائحه ومبادئه التوجيهية وإجراءاته. وقد نص القرار على تمويل صندوق غزة والضفة الغربية من الموارد العادية للصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومساهمات أخرى، وأذن للمجلس التنفيذي بالبت من وقت إلى آخر في الحد الأقصى لقيمة الموارد التي يمكن أن يستحوذ عليها صندوق غزة والضفة الغربية. كما نص القرار على أن يظل صندوق غزة والضفة الغربية فعالا إما حتى تاريخ حصول غزة والضفة الغربية على عضوية الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، أو حتى يطرح رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعة اقتراحا بإغلاق الصندوق، وحينئذ يبت المجلس التنفيذي في كيفية التصرف في موارد صندوق غزة والضفة الغربية.

2- وفي 23 أبريل/نيسان 1998، وافق المجلس التنفيذي للصندوق على قرض قدره 5.8 مليون وحدة حقوق سحب خاصة لمنظمة التحرير الفلسطينية لصالح السلطة الفلسطينية بشروط تيسيرية للغاية، من أجل برنامج إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المشاركة في محافظات جنين ونابلس ورام الله وطولكرم في الضفة الغربية.

3- ولم تقم السلطة الفلسطينية بأي عمليات سحب إضافية من حساب القرض منذ يوليو/تموز 2007. وسعياً إلى الحد من تعرضها للاستدانة في مواجهة نمو مسؤولياتها الناجمة عن الديون وتراكم مخزون المتأخرات في صرف مرتبات الموظفين الحكوميين والتسديد للدائنين والموردين، فقد طلبت السلطة الفلسطينية إلى الصندوق أن يتحرى إمكانية توفير الدعم التي هي في أمس الحاجة إليه من خلال تحويل أي مبالغ لم تصرف من القرض إلى منحة، وأن يستكشف فرصا أخرى لتقديم الدعم الذي تحتاج إليه احتياجا شديدا المجموعة التي يستهدفها الصندوق في غزة والضفة الغربية.

4- ورهنا بتسوية جميع المتأخرات وتخديم الدين القائم في الوقت المحدد لذلك، تقترح هذه المذكرة السماح بإقفال القرض، مع ضمان الإبقاء على الرصيد الذي لم ينفَق (أي 3.28 مليون وحدة حقوق سحب خاصة) من صندوق غزة والضفة الغربية، وإتاحة هذا الرصيد للسلطة الفلسطينية بوصفه منحة.

ثانياً- التقدم المحرز في تنفيذ البرنامج

5- كان الهدف الرئيسي للبرنامج زيادة دخول صغار المزارعين ورفع مستويات معيشتهم، عن طريق تنمية وإدارة موارد الأراضي والمياه بهدف زيادة إنتاجيتها. وتحقيقاً لهذه الغاية، يدعم البرنامج ما يلي: (1) استصلاح الأراضي وتحسينها (بما في ذلك بناء المصاطب والأسوار وخزانات المياه وطرق الوصول)؛ (2) إنتاج المحاصيل؛ (3) صندوق ائتماني؛ (4) إدارة البرنامج والدعم المؤسسي. وتتضمن منطقة البرنامج نحو 260 قرية يبلغ عدد سكانها حوالي 000 593 نسمة يعيشون على مساحة يبلغ مجموعها 400 2 كم^2 في منطقة الضفة الغربية شمالي القدس، وفي مقاطعات جنين، ونابلس، ورام الله، وطولكرم.

6- دخل البرنامج حيز التنفيذ في فبراير/شباط 2000. ثم توقف تنفيذ البرنامج بعد ذلك بقليل نظرا لنشوب الانتفاضة التي قلصت القدرة على التنقل وأوقفت العمليات. وقد سعت بعثتا الإشراف اللتان أوفدهما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في عامي 2003 و2004 إلى إعادة تنفيذ البرنامج، ولكن الظروف الأمنية والمتعلقة بالتنقل لم تسمح باستئناف العمليات حتى عام 2005. ثم استؤنف التنفيذ بسرعته الكاملة في عام 2005، ولكنه توقف مرة أخرى في عام 2008 من جراء الأزمة النقدية التي واجهتها السلطة الفلسطينية وعدم قدرة السلطة على تحمل أي دين إضافي في شكل عمليات سحب للقروض.

7- وبوجه عام، أحرزت وزارة الزراعة (بالتشارك مع 13 منظمة غير حكومية) تقدما جيدا في تنفيذ كل من مكون استصلاح الأراضي وتحسينها، ومكون تحسين إنتاجية المحاصيل. وقد زُرعت أشجار الزيتون والأشجار المثمرة، وبُنيت مصاطب وخزانات مياه وطرق في 32 قرية. وجرت تنمية مساحة من 100 11 دونم (دونم واحد: حوالي 900 متر مربع) استفادت منها 060 1 أسرة زراعية استفادة مباشرة، مع توفير فرص عمل لقوة العمل المحلية. وشملت الأنشطة المنفذة في إطار مكون إنتاج المحاصيل إنشاء حدائق منزلية للأسر الريفية، وبرنامجا تجريبيا لتعزيز الاستفادة من صناعة الزيتون بتحسين جودة الزيوت وسلسلة التسويق. وقد تحقق هذا في مجموعة مكونة من تسع قرى استُهدف فيها 500 مزارع يزرعون 500 6 دونم من بساتين الزيتون.

8- ومع تدهور الحالة الاقتصادية ونقص السيولة في الضفة الغربية، لم يحرَز أي تقدم في تنفيذ مكون الائتمان. وبحلول عام 2004، سحب البنك العربي، وهو المصرف التجاري المشارك الذي وقَّع للمشاركة في البرنامج في عام 1998، اهتمامه بالبرنامج، وتسبب عدم اليقين الاقتصادي والاضطراب المدني السائدان في إحجام المصارف التجارية الأخرى عن بدء برامج الإقراض لصغار المزارعين.

ثالثاً- حساب القرض، وتسديد القرض، والإدارة المالية

9- سحبت السلطة الفلسطينية منذ بدء البرنامج أربع دفعات من حساب القرض بمبلغ إجمالي قدره 3.7 مليون دولار أمريكي، أي نحو 45 في المائة من القرض. وبلغت مساهمات المستفيدين في الفترة نفسها ما يعادل 0.5 مليون دولار أمريكي من المساهمات النقدية والعينية. وظلت السلطة الفلسطينية تسدد رسوم الخدمة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية بانتظام وفي المواعيد المقررة حتى أكتوبر/تشرين الأول 2005، حين بدأت المتأخرات تتراكم.

10- وقد أسفرت العقوبات الاقتصادية التي فُرضت على السلطة الفلسطينية عقب الانتخابات التشريعية لعام 2006 (بما في ذلك (1) احتجاز إسرائيل لإيرادات التخليص الجمركي، و(2) فرض حظر على المساعدة المالية الدولية) عن عجز شديد في الميزانية وتراكم مخزون ضخم من المتأخرات المستحقة للموظفين الحكوميين، والدائنين، والموردين من القطاع الخاص – التي بلغت حدها الأقصى وقدره 1.3 مليار دولار أمريكي في عام 2007. واتخذت السلطة الفلسطينية عددا من التدابير لخفض عجزها، وبناء المصداقية بغية مواصلة تقديم الخدمات العامة الأساسية. كما حسنت أيضاً من المساءلة النقدية والشفافية، من خلال إنشاء حساب وحيد للخزانة، وصيانة خطة تنمية وإصلاح فلسطينية متماسكة.

11- وتعهدت وزارة المالية للسلطة الفلسطينية بتسديد كافة المتأخرات الواجبة السداد بموجب قرض الصندوق بقيمتها المستحقة في نوفمبر/تشرين الثاني 2008.

رابعاً– ظروف الفقر

12- وفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يعيش نحو 56 في المائة من سكان الضفة الغربية (و70 في المائة من سكان قطاع غزة) تحت خط الفقر (يوليو/تموز 2007). وكان الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد في عام 2007 أقل بنسبة 40 في المائة مما كان عليه في عام 1999. وقد كانت الزراعة دائما هي المكوّن الأول للاقتصاد، وكانت تؤدي باضطراد دور شبكة الأمان لاستدامة سبل المعيشة لدى الأسر الفقيرة. وقد أدى الارتفاع العالمي في أسعار المنتجات الزراعية والظروف المناخية المناوئة في الآونة الأخيرة (بما في ذلك كل من حالات التجمد والجفاف على مدى الـ12 شهرا الماضية) إلى تفاقم التدهور في الظروف الاقتصادية، مما أسفر عن مواصلة تزايد حالات الفقر في منطقة البرنامج. وارتفع الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك الخاص بالأغذية بنسبة 21.4 في المائة في الضفة الغربية فيما بين يونيو/حزيران 2007 ويونيو/حزيران 2008.

13- وعلى الرغم من استئناف تدفقات المعونة إلى الداخل، فقد خلص استقصاء مشترك أجرته مؤخرا وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي إلى أن انعدام الأمن الغذائي لا يزال في تزايد، ومن المقدر أن يكون قد ارتفع من 34 في المائة في عام 2006 إلى 38 في المائة في عام 2007. ويجري إنفاق نحو 56 في المائة من الدخل المتحصَّل عليه في الضفة الغربية على الغذاء. وتكشف التحليلات أيضا أن الفلسطينيين يأكلون اليوم أقل من ذي قبل: فقد خفض 75 في المائة منهم كمية الأغذية التي كانوا يشترونها، وخفض 89 في المائة منهم جودتها. وتسبب نقص البروتينات والفيتامينات في تزايد الإصابة بالأنيميا وغير ذلك من نقص المغذيات، ومن المتوقع أن تكون له تبعات صحية بعيدة المدى على الأطفال.

خامساً– المنحة المتقرحة

14- وفقا للشروط المذكورة في القسمين ثالثاً ورابعاً أعلاه، أخطرت السلطة الفلسطينية الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بأنها تعتزم إلغاء جميع المبالغ التي لم يتم سحبها من القرض؛ ودعت الصندوق إلى

مواصلة دعمه الحيوي لقطاع الزراعة عن طريق التمويل بالمنح. وقد عمل الصندوق مع السلطة على ما يلي: (1) تسوية المتأخرات المتعلقة بتسديد رسوم خدمة القرض؛ (2) تقديم دعم بمنحة بدلا عن قرض من الموارد المتاحة في صندوق غزة والضفة الغربية. ويلاحَظ في هذا الشأن أن البنك الدولي قد حول دعمه المالي للسلطة الفلسطينية من القروض إلى المنح منذ عام 2002.

15- ومع فقدان الفلسطينيين لعملهم في إسرائيل، والقيود الشديدة المفروضة على التنقل داخل الضفة الغربية، وتعذر الوصول إلى مصادر المياه والأراضي الصالحة للزراعة خلف جدار الفصل، والانتكاس الاقتصادي الشديد في الأراضي الفلسطينية، أصبحت أهمية التدخلات المنصوص عليها في برنامج إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المشاركة لمواجهة الفقر الريفي أكثر إلحاحا بشكل كبير. فلا يزال استصلاح الأراضي، وصون التربة والمياه، والتسويق الزراعي، والتمويل الريفي مكونات حاسمة للحد من الفقر الريفي في الضفة الغربية.

16- وبناء على ذلك، بدأ الصندوق إغلاق حساب قرض برنامج إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المشاركة؛ وأجرى استعراضا للبرنامج التماسا للتمويل بمنحة من صندوق غزة والضفة الغربية. ففي إطار المنحة الجديدة، ستظل أهداف البرنامج ومكوناته واستراتيجيته كما وافق عليها المجلس التنفيذي في دورة أبريل/نيسان 1998، وكذلك منطقة نشاطه في محافظات جنين ونابلس ورام الله وطولكرم في الضفة الغربية. وتُقترح بعض التعديلات لتعزيز فعالية التنفيذ، والتخفيف من أثر المخاطر، وتحسين الاستدامة. وتتضمن هذه التعديلات ما يلي:

(أ) سيوفر البرنامج ما يلزم من تدريب ومساعدة تقنية لدعم الروابط بين السلطة الفلسطينية ومؤسسات التمويل الصغري المنشأة، مع توفير خدمات التمويل الصغري على مدى سلسلة القيمة، وأنشطة مدرة للدخل تستهدف المرأة الريفية والشباب؛

(ب) ستُعتمد تكنولوجيا معلومات مناسبة قائمة على تكنولوجيا المعلومات، وسيجري إحلال اللامركزية في آلية الإيصال الخاصة بالتمويل الريفي، بما في ذلك صرف الأموال عن طريق عدة مؤسسات تمويل صغري ومصارف تجارية منتقاة بأسلوب تنافسي؛

(ج) لم تعد الوحدة المالية المسؤولة عن البرنامج في وزارة المالية تعمل، وسيتم وقفها. وبدلا من اللجوء إليها، سيحسن البرنامج قدرة وحدة إدارة البرامج في وزارة الزراعة، بطرق منها تزويد هيئة موظفيها بمحاسب كبير، بغية تبسيط الإدارة المالية وأنشطة الميزنة، وإدماجهما كجزء من عمليات البرمجة وتخطيط العمل والرصد.

(د) وستستكمل أعمال وحدة إدارة البرامج بالمساعدة التقنية الرامية إلى دعم الإدارة المستندة إلى النتائج والإبلاغ عن الأثر بواسطة مقدمي الخدمات التقنية أو الاستشارية من الأطراف الثالثة.

17- وسيستمر تنفيذ البرنامج بواسطة وزارة الزراعة الفلسطينية التي ستستخدم وحدتها التقنية القائمة وخدمات الإرشاد التي تقدمها للتوسع في الوصول إلى المزارعين في المناطق الريفية المهمشة. وطرائق تنفيذ البرنامج محددة جيدا، وتشمل وحدة تشغيلية لإدارة البرنامج، والتعاقد من الباطن مع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، ونظاما نافذا للرصد والتقييم، ودليلا للتنفيذ. وسوف تخضع المنحة للإشراف المباشر من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

18- وقد اعتمدت وزارة المالية معايير حساب الخزانة الوحيد التي وضعت مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بغية إدارة ورصد كافة الموارد المقدمة وضمان الشفافية والمساءلة للمانحين والمساهمين. وسوف توجَّه المنحة عن طريق حساب الخزانة الوحيد، وسوف تديرها وزارة المالية بوصفها حسابا فرعيا مستقلا.

سادساً- تكاليف البرنامج وفئات الإنفاق

19- تقدر تكلفة البرنامج الإجمالية بمبلغ 5.73 مليون دولار أمريكي على مدى ثلاث سنوات. ومصادر التمويل هي الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (4.98 مليون دولار أمريكي)، والمستفيدون (0.75 مليون دولار أمريكي). وسيخصص تمويل الصندوق لفئات الإنفاق التالية: (1) استصلاح الأراضي وتحسينها (30 في المائة من التكاليف الأساسية)؛ (2) تحسين إنتاجية المحاصيل (5 في المائة)؛ (3) التمويل الريفي (60 في المائة)؛ (4) إدارة البرنامج (5 في المائة).

سابعاً- التوصية

20- أوصي بأن يوافق المجلس التنفيذي على المنحة بموجب القرار التالي:

قـــرر: رهناً بدفع المتأخرات، أن يقدم الصندوق إلى السلطة الفلسطينية منحةً بعملات متنوعة تعادل قيمتها ثلاثة ملايين ومائتين وستة وثمانين ألف وستمائة وتسع وأربعين وحدة حقوق سحب خاصة (649 286 3 وحدة حقوق سحب خاصة) من صندوق غزة والضفة الغربية التابع للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بأية شروط وأوضاع تكون مطابقة على نحو أساسي للشروط والأوضاع المعروضة على المجلس التنفيذي في تقرير رئيس الصندوق وتوصيته بشأن برنامج إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المشاركة (EB/98/63/R.21/Rev.1)، بصيغتها المعدلة في الفقرة 16 أعلاه.

لينارت بوغه

رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية