



تقييم تعاون الاتحاد الأوروبي
مع الأراضي الفلسطينية المحتلة
ومساندته للشعب الفلسطيني

التقرير النهائي
المجلد الأول
مايو 2014

تقييم بالنيابة عن
المفوضية الأوروبية



Development
Researchers'
Network



اتحاد مؤلف من

Development Researcher's Network, ECDPM, ECORYS, PARTICIP

رئيس الاتحاد: DRN

يمكن الاتصال بالسيد/ Marco Palmi

m.palmi@drn-network.com

العقد رقم 2012/307554 Version 1

التكليف بعمل هذا التقييم صادر من

وحدة التقييم للإدارة العامة للتنمية والتعاون

– EuropeAid (المفوضية الأوروبية)

الآراء المذكورة في هذه الوثيقة تمثل آراء المؤلفين ولا تعتمدها بالضرورة المفوضية الأوروبية أو السلطات الخاصة بالدول المعنية.

فريق التقييم

قائد الفريق: جوزيف سابا

نائب قائد الفريق: باولو يكاليا

خبير اجتماعي: نيك كرافت

خبير المياه والصحة العامة: جين كلود كيوينز

الخبير الوطني: عمر شعبان

مساعد البحث: سليفيا سيفاريلي

مرشد الجودة: جين بوسايت

جدول المحتويات

v	الاختصارات
vii	الخريطة
1	1- السياق والمنهج 1
1	1-1 أهداف التقييم ومداه
2	2-1 السياق الوطني واستجابة تعاون المفوضية الأوروبية
8	3-1 الطبيعة الخاصة لهذا التقييم
11	4-1 التحديات والقيود المنهجية
13	2- أجوبة أسئلة التقييم 13
30	2-2 السؤال التقييمي رقم 2: الاتساق السياسي للعمل الخارجي للاتحاد الأوروبي مع اللاعبين الرئيسيين
36	3-2 السؤال التقييمي رقم 3: إجراءات الاتحاد الأوروبي وموارده وقدراته
46	4-2 السؤال التقييمي رقم 4: آليات التعاون
56	5-2 السؤال التقييمي رقم 5: التحالفات الاستراتيجية
71	6-2 السؤال التقييمي رقم 6 (EQ6): الحوكمة
81	7-2 السؤال التقييمي رقم 7: التقرير الاجتماعي
91	8-2 السؤال التقييمي رقم 8: القطاع الخاص والتجارة
109	3. الاستنتاجات والتوصيات 109
109	1-3 الاستنتاجات
116	2-3 التوصيات

المجلد رقم 2: الملحقات

الملحق رقم 1: الشروط المرجعية

الملحق رقم 2: قائمة المراجع

الملحق رقم 3: قائمة بالأشخاص الذين أُجريت لقاءات معهم

الملحق رقم 4: السياق الوطني

الملحق رقم 5: المنهجية

الملحق رقم 6: شبكة تأكيد البيانات

الملحق رقم 7: نظرة عامة على تعاون المفوضية الأوروبية في فلسطين – قائمة بحالات التدخل

الملحق رقم 8: تعاون الجهات الأخرى المانحة

الملحق رقم 9: قائمة بحالات تدخل المفوضية الأوروبية في فلسطين في صورة إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي

الملحق رقم 10: قائمة بحالات تدخل المفوضية الأوروبية في فلسطين في صورة المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي

الملحق رقم 11: تحليل المراقبة القائمة على النتائج

الملحق رقم 12: مصفوفة النتائج والتوصيات

1- الاختصارات

AHLC	لجنة اتصال خاصة
AMC	مديرية إدارة وتنسيق المساعدة
API	مبادرة السلام العربية
CLE	التقييم على مستوى الدولة
COGAT	تنسيق أنشطة الحكومة في الأراضي
CPD	الشرطة والدفاع المدني
CSO	منظمة المجتمع المدني
CSP	دعم موظفي الحكومة وأصحاب المعاشات
CSP	ورقة استراتيجية الدولة
CTP	برنامج تحويل النقود
DCI	أداة التعاون التنموي
DFS	الدعم المالي المباشر
EC	المفوضية الأوروبية
ECHO	المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي
EEAS	الدائرة الأوروبية للشئون الخارجية
EIB	بنك الاستثمار الأوروبي
EIDHR	الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان
ENP	سياسة الجوار الأوروبي
ENPI	صك شراكة الجوار الأوروبي
EQ	سؤال تقييمي
EU	الاتحاد الأوروبي
EUPOL-COPPS	مكتب التنسيق الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية
EUREP	مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي أو وفد الاتحاد الأوروبي
EXACT	فريق العمل التنفيذي
FAO	منظمة الأغذية والزراعة
FIP	خطط التنفيذ الميدانية
GCC	مجلس التعاون الخليجي
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GFCF	تكوين رأس مال الثابت الإجمالي
GNDI	الدخل القومي الإجمالي المخصص للإنفاق
GOI	حكومة إسرائيل
GS	قطاع غزة
GSG	مجموعة استراتيجية الحكومة
HIP	خطة تنفيذ مقر القيادة
HoS	رئيس القطاع
HR	حقوق الإنسان
IfS	أداة لتحقيق الاستقرار
IL	منطق التدخل
JC	معيار الحكم
JWC	لجنة المياه المشتركة
IMF	صندوق النقد الدولي
IWRM	الإدارة المتكاملة للموارد المائية
LACS	أمانة تنسيق المساعدة المحلية
LDS	استراتيجية التنمية المحلية
MENA	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
MEPP	عملية السلام في الشرق الأوسط
MDG	الأهداف الإنمائية للألفية
NDP	خطة التنمية الوطنية
MoF	وزارة المالية
MoEHE	وزارة التعليم والتعليم العالي
MoNE	وزارة الاقتصاد الوطني

MoSA	وزارة الشؤون الإجتماعية
MS	دولة عضو
MoPAD	وزارة التخطيط والتنمية الإدارية
NDP	خطة التنمية الوطنية
NGO	المنظمات غير الحكومية
NIP	البرنامج الدلالي الوطني
MSW	النفائات المنزلية الصلبة
MTS	استراتيجية متوسطة الأجل
OCHA	مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
OECD	منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي
OPT	الأراضي الفلسطينية المحتلة
PA	السلطة الفلسطينية
PCBS	الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء
PECDAR	المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والعمير
PEGASE	الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية و الاقتصادية
PLC	المجلس التشريعي الفلسطيني
PLO	منظمة التحرير الفلسطينية
PM	رئيس الوزراء
PMA	سلطة النقد الفلسطينية
PSD	تنمية القطاع الخاص
PRDP	الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية
PSRG	متأخرات القطاع الاقتصادي و العمير في غزة
PP	بروتوكول باريس
PWA	هيئة المياه الفلسطينية
QSQT	أنظمة الجودة لتحسين جودة المدرسين
ROM	المراقبة القائمة على النتائج
SDSG	مجموعة استراتيجية التنمية الاجتماعية
SEPS	دعم الخدمات الأساسية
SSF	إطار الدعم الفردي
TIM	الآلية الدولية المؤقتة
TVET	التعليم و التدريب الفني و المهني
UN	الأمم المتحدة
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNRWA	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين
UNSCO	منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط
VPF	دعم الأسر الفلسطينية الضعيفة
WB	الضفة الغربية
WGWR	مجموعة العمل الخاصة بالموارد المائية
WFP	برنامج الغذاء العالمي

2- الخريطة



Source: OCHA 2012

يتضمّن هذا الموجز التنفيذي جزئين. يوجز الجزء الأول المواضيع العامة التي يتناولها التقييم، والنتائج والاستنتاجات الرئيسية التي يتوصّل إليها، والتوصيات التي يقدّمها، حيث ترد الاستنتاجات والتوصيات في الفصل 3. ويوجز الجزء الثاني النتائج والتوصيات التي يتوصّل إليها التقييم بشأن مجالات تركيز محددة، حيث يتم التطرّق إليها بمزيد من التفصيل وعرض الأدلة المساندة لها في الفصل 2.

التأسيق والفعالية في تحقيق مقاصد الاتحاد الأوروبي

النتائج تحقيق مقاصد الاتحاد الأوروبي

التأثيرات على الاتحاد المتوسط

التأثيرات على الاتحاد المتوسط

التأثيرات على الاتحاد المتوسط

الحفاظ على السلطة القضائية وبناء قدراتها

بناء مؤسسات السلطة القضائية لتتصلح بوظائف دولة

احتياجات السكان الفلسطينيين الأساسية

الاستقرار والأمن البشري

واضحة وتم تحقيقها بفعاليته

حل الدولتين

الدولة الفلسطينية

مستقرة

قبلة البقاء

يسود فيها الحكم الرشيد والديمقراطي

متمسكة بجزءها

جوار أوروبي يضمه الاستقرار والسلام

الانضمام الاقتصادية والمالية

تم الإعلان عنها

إلا أنها لم تتحقق

2

يُذِلُّ الاتحاد الأوروبي جهداً على الأمد الطويل
أفضى إلى تحقيق نتائج إيجابية هامة؛ ما فتأ
يعرب الاتحاد الأوروبي لأكثر من عشرين عاماً
عن دعمه القوي للفلسطينيين وسعيهم لتقرير
المصير. وتعزيزاً لهذا الدعم واصل الاتحاد
الأوروبي السعي إلى تحقيق رؤية طموحة قائمة
على المعايير لحلّ الصراع الإسرائيلي-
الفلسطيني، حيث تتمثّل هذه الرؤية "بحلّ
الدولتين" الذي ينطوي على إقامة دولة
فلسطين الديمقراطية والقابلة للبقاء والمتّصلة
جغرافياً. وفي هذا الإطار، حدّدت الإعلانات التي
صدرت عن أعلى مستويات الاتحاد الأوروبي
العقبات المتواصلة التي تقف حجر عثرة في
طريق تحقيق مقاصده، بما فيها الاحتلال الذي
طال أمدّه والاستيطان وتفتّت الفلسطينيين،
وعبّرت عن إدانتها لها.

ولطالما ارتكزت الأهداف السياسية الصريحة التي يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تحقيقها على التدفق السخي للدعم الذي يقدمه الاتحاد، حيث بلغ 2,5 مليار يورو ما بين عامي 2008 و2013 (انظر الفصل الأول للإطلاع على مزيد من التفاصيل). وثمة توافق واسع النطاق، حتى في أوساط الأطراف الفاعلة من الفلسطينيين، على أن الاتحاد الأوروبي حقق إنجازا كبيرا من حيث تعزيز رفاه الفلسطينيين، والحيلولة دون انهيارهم المالي والاقتصادي، والتعويض عن الخسائر التي مُنيوا بها جراء الاحتلال، وتعزيز الاستقرار والأمن، وبناء قدرة مؤسسات السلطة الفلسطينية على أداء وظائفها بالتزامن مع الحفاظ على قدرتها على الاضطلاع بمسؤوليات الدولة التي سوف تقع على كاهلها في حال تسوية النزاعات مع إسرائيل.

إلا أنه -أي الاتحاد الأوروبي- لم يحقق الغايات الشاملة أو الاستدامة التي ما فتأ يسعى إلى تحقيقها؛ بالرغم من السياسات الاعلانية الراسخة التي صدرت عن الاتحاد الأوروبي والدعم المالي الهائل الذي قدّمه والحوار والوسائل الأخرى التي استخدمها، فإن التعاون الذي أجراه الاتحاد الأوروبي لم يحدث إلا تأثيرا قليلا قابلا للثبات على العقبات الرئيسية التي تعترض تحقيق حل الدولتين. فقد جمع التقييم أدلة وافرة تدلّ على أن "قيودا ملزمة" أعاقَت بشدّة الأهداف التي يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تحقيقها، حيث أن أهمها لا يضمّ القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي وتخصيص الموارد للمستوطنات فحسب، بل ويضم أيضا الانقسامات السياسية الفلسطينية وغياب العملية الديمقراطية عن المشهد الفلسطيني. وبالرغم من أن الاتحاد الأوروبي سلط الضوء على هذه القيود في التصريحات الصادرة عنه، فإنه -وبحسب النتائج التي توصّل إليها التقييم- لم يبذل الاستعداد للتصدّي لهذه القيود من البداية بتقديم استجابة سياسة فعالة أو أنه لم يمتلك القدرة على ذلك. وبالرغم من أن الدول الأعضاء توصّلت إلى إجماع حول السياسات الإعلانية التي تُعنى باستنتاجات المجلس، فإنها امتنعت عن إتخاذ المزيد من الخطوات العملية تفاديا لإتخاذ تدابير قائمة على المواجهة أو الخصومة بحق إسرائيل بدرجة أولى والسلطة الفلسطينية بدرجة أقل.

وكما يبين التقييم في الفصل الأول، تسبب النمط المتواصل الذي ساد طيلة الأعوام العشرين الأخيرة ابتداء من التوقيع على اتفاقيات أوسلو -والذي تمثل بالحد من إمكانية انتفاع الفلسطينيين من الموارد، وتكثيف القيود المفروضة على حركتهم- بتدهور اقتصادي شامل وتنامي اعتمادهم على الجهات المانحة تنامياً كبيراً جعل الآن هذا الاعتماد مترسّخاً. ويوحى هذا النمط بأن آفاق تحقيق الاتحاد الأوروبي لأهدافه المتمثلة بقابلية الاستمرار الاقتصادية والمالية للفلسطينيين وتواصلهم الجغرافي قد انخفضت أكثر من أي وقت مضى. فالتدابير الاستثنائية التي اتخذها الاتحاد الأوروبي عام 2007 بغية دعم النفقات المتكررة للسلطة الفلسطينية وتقديمها للخدمات -وهي التدابير التي اعتبرها آنذاك "مؤقتة"- أضحت تشكل سمة دائمة من سمات المشهد الفلسطيني، وأصبح من المستبعد تحقيق الاستدامة ولا تتوفر إستراتيجية خروج واضحة في هذا المضمار.

غياب نهج ثلاثي فعال يُعنى بجهود التعاون: لا يمكن في هذا السياق غير العادي تقييم تأثير جهود التعاون التي يبذلها الاتحاد الأوروبي دون تفادي الأخذ بعين الاعتبار مختلف العقبات التي تؤثر تأثيراً أساسياً على نتائج التعاون الذي يضطلع به الاتحاد الأوروبي والدعم الذي يقدمه واستدامتهما. ويقتضي ذلك النظر في الكيفية التي يتصدّى بها الاتحاد الأوروبي لهذه العقبات من خلال الشراكة التي يقيمها لا مع فلسطين فحسب بل وأيضاً مع إسرائيل. وفي الواقع لم يعقد الاتحاد الأوروبي طيلة فترة إعداد التقييم أي حوار يُذكر يتميز بكونه إستراتيجياً ومنهجياً ومتواصلاً وموجّهاً نحو تحقيق النتائج على مستوى رفيع مع إسرائيل من شأنه أن يربط مباشرة بين فعالية التعاون والإجراءات الإسرائيلية. وبالتالي، فإن الافتقار لمسار سياسي مكمل وفّعال تشترك فيه إسرائيل -وهو ما يشير إليه التقييم "بالنهج الثلاثي"- حدّ من التأثير المستديم للتعاون على تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي الشاملة (انظر الفصل الثاني، أسئلة التقييم 2و1).

زيادة عدم اتّساق النتائج مع معايير الاتحاد الأوروبي: بحلول العام 2014، أصبح هذا الوضع الاستثنائي الذي يتمثل بحرمان الفلسطينيين من الموارد والحقوق، والتدهور الاقتصادي الذي يعانون منه، واعتمادهم على الجهات المانحة، وغياب العملية الديمقراطية لديهم، وتفتّتهم السياسي يقوّض مبادئ الحكم الرشيد والديمقراطي التي ينادي بها الاتحاد الأوروبي ومصادقيتها ويهدّد إنجازات بناء الدولة التي تم إحرازها خلال آخر عشرين عاماً (انظر الفصل الثاني، أسئلة التقييم 1 و2 و6).

وثمة تقييدات تعترض التنفيذ: وعلاوة على ما تقدّم، وبالرغم من الجهود التي بذلها وفد الاتحاد الأوروبي الذي أبدى التزاماً كبيراً -ولا سيّما الجهود التي ما فتأ يبذلها منذ عام 2012 بغية زيادة تحقيق المواءمة بين الجهات المانحة وإحراز المزيد من النتائج الفعالة- واجهت برامج التعاون قيوداً رئيسية (علماً بأنها حُرمت من الدعم السياسي المتّسق من الاتحاد الأوروبي للتصدّي للقيود الملزمة). وضمّت هذه القيود (1) الافتقار لإستراتيجية متنسقة من شأنها الربط بين مختلف الأدوات التي يستخدمها الاتحاد لإحراز نتائج أفضل، و(2) عجز في الأدوات والموارد البشرية الكافية اللازمة للبرامج القائمة على الأداء والتنفيذ والرصد والتقييم، وهو ما أعاق إجراء الاتحاد الأوروبي لحوار قائم على النتائج مع السلطة الفلسطينية وإسرائيل، و(3) عجز آليات المساءلة أمام السكان الفلسطينيين في كافة جوانب التعاون (انظر الفصل الثاني، أسئلة التقييم 3-9).

الاستنتاجات

إن كل ما تقدّم يؤدي إلى صورة قاتمة بالمجمل. فمن ناحية، توحى النتائج التي توصّل إليها التقييم بأنه تم إحراز إنجازات هامة. ويمكن للاتحاد الأوروبي في هذا المضمار أن يدّعي على نحو مشروع بكونه الشريك السلطة الفلسطينية الأكثر موثوقية والمساهم الأكبر في تحقيق الرفاه للفلسطينيين، حيث أسهمت كافة الجهود التي بذلها الاتحاد في تحقيق الاستقرار بصفته يمثل هدفاً واسع النطاق لسياسة الجوار الأوروبية وذلك على الأمد القصير على الأقل.

إلا أنه لم يُبدل إلا جهد ضئيل بغية إزالة العقبات الأكثر أهمية التي تعترض إحراز نتائج التعاون المستدامة وتحقيق حل الدولتين الذي من شأنه أن يفضي إلى إقامة الدولة الفلسطينية القابلة للبقاء والديمقراطية والمتصلة جغرافياً، حيث تتمثل هذه العقبات على وجه الخصوص بالاحتلال

الإسرائيلي، وسياسات الاستيطان، والانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وفي ضوء الافتقار للتدابير الفعالة الكفيلة بالتصدّي لهذه العقبات، من المستبعد أن يحقق الاتحاد الأوروبي هدفه المتمثل بحل الدولتين. وعلاوة على ذلك، من شأن عدم تحقيق حل الدولتين على الأمد الطويل وعدم استدامة تقديم الخدمات على مستويات الدعم الراهنة أن يهدّد الاستقرار بصفته هدفاً لسياسة الجوار الأوروبية.

بالإضافة إلى ذلك، جرّد غياب العملية الديمقراطية الفلسطينية عملياً من الآلية الكفيلة بمساءلة السلطة الفلسطينية على تخصيص الموارد وإدارتها. حيث إذ يواصل التعاون مع مرور الوقت بدعم تقديم الخدمات العامة للسكان الفلسطينيين عبر السلطة الفلسطينية، فإنه يسهّل اعتماد نظام حوكمة يفتقر للآليات الكفيلة بتمكين السكان الذي يتلقون الخدمات من مساءلة السلطة الفلسطينية. إن هذا يشكل نمطاً يأتي بنتائج عكسية متزايدة لا تتفق مع معايير الاتحاد الأوروبي التي تُعنى بالحكم الرشيد.

وأخيراً، ثمة قيود ترتبط بالتنفيذ تعترض فعالية التعاون، حيث تضم هذه القيود على وجه الخصوص الافتقار للبرامج القائمة على النتائج، والرّصد داخل برامج التعاون وفيما بينها، والفرص التي جرى تفويتها لإقامة تحالفات أقوى مع الجهات الفاعلة على الصعيد الإقليمي والمجتمع المدني ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).

لذا، يسود اعتقاد على نطاق واسع في أوساط أصحاب المصلحة من الفلسطينيين والاتحاد الأوروبي مؤداه أن نموذج التعاون الحالي بلغ حدّه في ظل غياب مسار سياسي موازي من شأنه أن يتصدّى للقيود الملزمة والافتقار لتدابير أكثر فعالية تُعنى بالتنفيذ. وبالتالي فإن مواصلة الاتحاد الأوروبي للعمل باعتماد نموذج الأعوام 2008-2013 سوف يقلّص جهود التعاون التي يبذلها من أجل الاضطلاع بدور هائل، وهو ما من شأنه أن ينزل مكانة الاتحاد الأوروبي إلى الاضطلاع بدور "الدافع عوضاً عن اضطلاع بدور الجهة الفاعلة".

يقدم الفصل الثالث موجزاً مفصّلاً عن الاستنتاجات التي يتوصّل إليها التقييم استناداً إلى النتائج التي توصّلت إليها أسئلة التقييم، ويقدم أيضاً تحليلاً عن السياق الحالي والنقاشات الدائرة مع الفلسطينيين، والدول الأعضاء، وطاقم الاتحاد الأوروبي في فلسطين وبروكسل، وطاقم الأونروا في فلسطين والأردن وبروكسل.

التوصيات

النهج التأسيسي: بالرغم من مدى ملائمة التعاون الذي أبداه الاتحاد الأوروبي وفعاليته سابقاً، تبرز التوصيات المدرجة أعلاه النظر في إجراء تحوّل عميق في النهج الإستراتيجي الذي يعتمده الاتحاد الأوروبي بشأن التعاون وذلك بحلول عام 2014. وتحقيقاً لذلك، اتُخذت عدّة مبادرات منذ عام 2012 بغية إعادة صياغة التعاون من أجل تحقيق نتائج أفضل. ومع ذلك، تفتقر هذه المبادرات لأوجه الدعم الهيكلية اللازمة لإحراز الاتساق والنجاح، بما في ذلك الإستراتيجية الشاملة (السياسية والعملية) التي تركز على بيئة يمكنها أن تمنح التفويض الواضح لذلك (لا في الاتحاد الأوروبي فحسب بل وأيضاً في إسرائيل وفلسطين) والموارد اللازمة للتنفيذ الفعال والكفؤ.

ونتيجة لذلك، يقدم فريق التقييم توصية شاملة للاتحاد الأوروبي تتمثل في أنه يتعيّن عليه أن يشرع باتّباع "نهج تأسيسي" في مجمل تعاونه مع فلسطين، إذ يرى الفريق ذلك بمثابة الخطوة الأولى الضرورية الكفيلة لإلقاء نظرة عامة شمولية جديدة غير ملزمة بالافتراضات السابقة. إن من شأن اعتماد الاتحاد الأوروبي لنهج تأسيسي أن يدعو للتراجع ومواجهة القيود الهيكلية التي تعيق النهج الحالية منذ البداية، وأن يمكنه -بالاستناد إلى ما تقدّم- من تصميم إطار للتعاون أكثر ترابطاً واتساقاً، بحيث يمثّل هذا الإطار هيكلًا متيناً للمضي قدماً وتصميماً يلاءم بدرجة أكبر السياق ومعايير الاتحاد الأوروبي والتنفيذ الفعال. إن هذا التدريب (أي اعتماد النهج التأسيسي) - الذي سوف يشرّع به على مستوى رفيع والذي لا يقتصر على تدابير مخصّصة ولا يقوم ببساطة على إكمال الطرائق الراهنة أو

إعادتها بصورة أوتوماتيكية- من شأنه أن يفضي إلى إجراء استعراض كامل للتعاون يكون بالإمكان إعادة هيكليته بصورة كبيرة وأن يتيح الاستفادة الكاملة من معاهدة لشبونة وأجندة التغيير.

إن أيّ توقّف مفاجئ في تقديم الدعم للعاملين في مجاليّ الرعاية الصحية والتعليم ولرفاه اللاجئين لا يُحتمل في الواقع، إلا أنه لا يتعيّن أن يحول هذا الأمر دون إجراء استعراض مستفيض حول التعاون وإعادة ضبطه استناداً إلى النتائج والتوصيات التي تمّ التوصل إليها والعبر التي تمّ استخلاصها على مدار الأعوام الستّ الأخيرة. ولن يتناول هذا الاستعراض الإستراتيجيات السياسية والتنفيذية فحسب، بل وسوف يتناول أيضاً الموارد البشرية والمالية الخاصة بالتعاون وطرائقه التنفيذية بهدف أن يحقق التعاون تأثيراً أكبر نطاقاً وتغادياً لتأكل إضافي للمكاسب. وسوف يعتمد هذا الاستعراض نهجاً شاملاً يُعنى بالتعاون يضمّ إجراء إصلاحات للسياسات قائمة على النتائج وتكون مدعومة من المعونات التي تقدّمها الجهات المانحة، بحيث ترتبط بتعزيز تأثير الاتحاد الأوروبي على الصعيد السياسي بما فيه النهج الثلاثي. وبالرغم من أن مسألة اعتماد النهج التأسيسي ستكون ملحة بالنسبة للمبادرات السياسية الحالية، فإنه من الأهمية البالغة بمكان اعتماد نهج جديد في أية حالة.

وبفترض النهج بأن المبادئ التي يتبناها الاتحاد الأوروبي والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ستتواصل على النحو الذي ترد عليه في سلسلة توصيات المجلس (للأعوام 2009-2013). وسوف يأخذ النهج بعين الاعتبار التغييرات التي طرأت على السياق، بما فيها تلك التغييرات التي طرأت نتيجة المبادرات الراهنة التي دخلت حيز التنفيذ. وسوف يفترض النهج الاستقرار الكافي لكي يواصل الاتحاد الأوروبي بذل جهود التعاون على المستوى الرفيع. وسوف ينير الاستعراض أساساً البرامج المتعددة الأعوام التي تربط خطة العمل المشتركة التي يجري تنفيذها بالتعاون مع السلطة الفلسطينية بالأداة الجديدة لسياسية الجوار الأوروبية. وسوف ينظر النهج التأسيسي اعتماد معادلة خاصة تُعنى بالمخاطر/ النجاح في إقامة التعاون بحيث تأخذ بالحسبان احتمالية أن تعود الملكية للسلطة الفلسطينية وإسرائيل ويحظى على دعم كامل من الدول الأعضاء.

وثمة سيناريوهان حول الكيفية التي سوف ينطلق بها النهج التأسيسي، وذلك كما يلي:

1. يستند السيناريو الأول على الافتراض بأنه سوف يطرأ تغيير على الظروف السياسية في الاتحاد الأوروبي/ الدول الأعضاء فيما يتعلق بفلسطين وإسرائيل على نحو يتيح التخفيف من العوائق الهيكلية في الاتحاد الأوروبي التي تعيق اعتماد الاتحاد لنهج أكثر انساقاً في هذا المضمار. ومن شأن هذا الأمر أن يفسح المجال أمام لاتحاد الأوروبي لكي يتصدّى بجدية للقيود الملزمة ويشارك كلا من إسرائيل وفلسطين في حوار ثلاثي يكتسب أهمية كبيرة بالنسبة لإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة، وديمقراطية، ومستديمة، ومتّصلة جغرافياً. وسوف يكون هذا السيناريو الأكثر ملائمة لإقامة تعاون معزّزاً ومتّسقاً وفعالاً، وسيكون له تأثير أكبر أهمية على التوصيات المدرجة أدناه فيما يتعلق بالتوجّه نحو تحقيق النتائج، ورصد الأداء، وإعادة تنظيم الموارد.

2. يستند السيناريو الثاني غير المستبعد على الافتراض بأنه لن يطرأ تغيير كبير على مجمل النهج السياسي الذي يعتمد عليه الاتحاد الأوروبي/ الدول الأعضاء في تعامله مع فلسطين وإسرائيل. وفي مثل هذه الحالة، سوف يتم التركيز على إستراتيجية متّسقة وأكثر واقعية مع إدخال تحسينات تنفيذية ابتغاء تحقيق الأهداف القصيرة والمتوسطة الأمد التي تتفق مع معايير الاتحاد الأوروبي.

وفي السيناريوهين اللذين يستعرضهما التقييم أعلاه، تتمحور التوصيات التنفيذية التي يتناولها الفصل الثالث بمزيد من التفصيل حول اعتماد توجّه يركز على تحقيق النتائج من خلال ما يلي:

- تصميم نظام يُعنى بقياس النتائج وبرنامج يُعنى برفع التقارير للإدارة والعمل على تنفيذها،
- وبناء ثقافة تُعنى بتحقيق النتائج من خلال اعتماد أطر منهجية للنتائج في مرحلتَي إعداد الإستراتيجيات وتصميم البرامج،
- ودعم القدرات الفلسطينية (أي القدرات التي تمتلكها السلطة الفلسطينية والأونروا ومنظمات المجتمع المدني) للمشاركة في تصميم نهج تستند على تحقيق النتائج وتنفيذها، ومن بين الأمثلة على ذلك العمل على دعم القدرات الإحصائية التي تُعنى بالرصد

والتقييم والعمل مع جماعات الممارسين (ذات المنحى القطاعي أو الوظيفي) على الصعيد الإقليمي بغية تبادل المعلومات والاضطلاع بوظائف الإشراف المرتبطة بتحقيق النتائج،

- واستخدام رسم الخرائط الجغرافية والآليات الأخرى بغية النهوض بمستوى المساءلة الاجتماعية.

ويؤكد التقييم على أن السيناريو الثاني الوارد أعلاه لا يشكل وسيلة من شأنها حلّ الاستنتاجات التي يتوصل إليها التقييم حول الاتساق السياسي أو التوفيق بين ممارسات الاتحاد الأوروبي وأهداف سياساته المعلنة، وإنما سيعالج هذا السيناريو -عندما يكون مقرونا بالتوصيات التنفيذية- الاستنتاجات التي تُعنى بالاتساق الداخلي للتعاون، والأدوات والموارد اللازمة لتحقيق قدر أكبر من الاتساق، وأوجه التكامل والاستنتاجات التي ترتبط باعتماد قدر أكبر من المساءلة فيما يتعلق بالحكم الرشيد الديمقراطي. وبالرغم من ذلك، فيما سوف تشكل هذه التدابير تحسناً، فإنها ستبقى بمثابة مخفف لرغبة الإرادة السياسية نظراً لاحتمال عدم التصدي للمشاكل الهيكلية الجوهرية والقيود الملزمة.

ويوجز التقييم أدناه التوصيات المفصلة التي تُعنى بمجموعات أسئلة التقييم الأربعة التي يتناولها الفصل الثاني بالتفصيل، حيث ستتبع هذه التوصيات الاعتبارات التي أشار إليها التقييم أعلاه. ويعرض الفصل الثالث هذه التوصيات بتفصيل وإسهاب.

الجزء الثاني

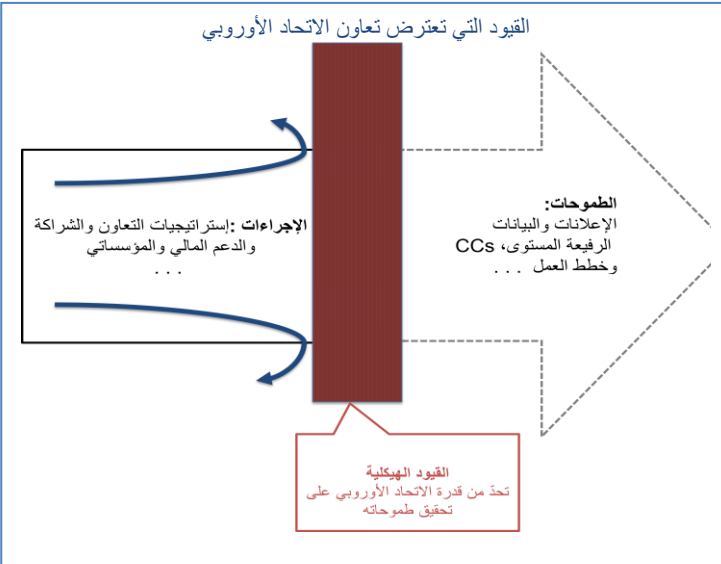
تركيز التقييم

(1)

اتّساق الاتحاد الأوروبي

افتقر التعاون الذي أبداه الاتحاد الأوروبي للتدابير التي من شأنها تحقيق الاتساق السياسي وذلك في عدّة مجالات حاسمة:

- حدوث انفصال وعدم اتّساق بين سياسات الاتحاد المعلنة والممارسات التي اعتمدها في سبيل تحقيق هذه السياسات، حيث توقف الاتحاد الأوروبي بصورة خاصة عند حدّ استعمال الأدوات



- الفعالة للتصدي للقيود الملزمة التي تحول دون تحقيق الغايات الرئيسية بشأن السياسات،
- افتقار العناصر التي يتألف منها تنفيذ التعاون للتوجّه صوب تحقيق النتائج وآليات المساءلة، بحيث أنها أضحت مع مرور الوقت غير مجدية بالنسبة للأهداف التي يضعها الاتحاد الأوروبي نصب عينيه والمتمثلة بالنهوض بمستوى القابلية على البقاء والحكم الرشيد والديمقراطي في فلسطين، وهو ما يتسبّب باستنزاف مصداقية الاتحاد الأوروبي المعيارية ويساهم في تآكل مؤسسات السلطة الفلسطينية،
- تفادي إتخاذ الإجراءات الإستراتيجية والتنفيذية مع الأخذ بعين الاعتبار مسألة أن نتائج التعاون لا تتوقف على الشراكة مع السلطة الفلسطينية فحسب، بل وتتوقف أيضاً على التعاون والتنسيق الوثيقين مع إسرائيل. وبالتالي لم ينجح الاتحاد الأوروبي في قيادة نهج ثلاثي /إستراتيجي ومنهجي ينظم الحوار القائم على النتائج مع إسرائيل والفلسطينيين،
- وإعاقة عدّة مسائل هيكلية للاتساق الكامل في التعاون، حيث أن هذه المسائل تتمثل بصورة خاصة بعدم توصل الدول الأعضاء إلى إجماع حول تولي الاتحاد الأوروبي تطبيق تدابير فرض الشروط على إسرائيل أو السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بالقيود الملزمة أو قضايا الحل النهائي،

- وعدم اتخاذ الاتحاد الأوروبي لإجراءات -سوى لعدد قليل منها- وعدم ممارسته لنفوذ كبير بغية إحراز تقدم على صعيد المصالحة الفلسطينية نتيجة للقيود التي يفرضها على ذاته،
- وتفاوت فرص إقامة تحالفات إستراتيجية من شأنها تعزيز أوجه التكامل والاتساق ولا سيما بين الجهات الفاعلة على الصعيد الإقليمي.

تشير النتائج والتحليل بشأن الفترة "الانتقالية" التي امتدت لمدة عشرين عاما إلى استنتاجات ودروس يتعين تعلّمها والاستفادة منها للتعاون في المستقبل. وبالرغم من أن الاتحاد الأوروبي يقدم الرفاه للفلسطينيين الذين يحتاجونه بالحاح ويمنع انهيار السلطة الفلسطينية والاقتصاد الفلسطيني، فإنه يفتقر لسياسة مواءمة كفيلة بمعالجة القيود الملزمة التي تعترض تحقيقه للأهداف التي يضعها نصب عينيه بغية بناء اقتصادي حقيقي للفلسطينيين وتقليص اعتمادهم على الجهات المانحة والنهوض بمستوى الحكم الرشيد.

في ظل عدم التوصل إلى تسوية سياسية وتخفيف القيود الملزمة وإنشاء آليات المساءلة، سوف يترتب تداعيات على انعدام الاتساق في السياق الراهن للتعاون، حيث أنها ستكون على النحو التالي:

- سوف يكون التعاون غير مستديم حتى عند مستويات الدعم الراهنة لكون مسائل الاستدامة الهامة -من قبيل مقدار فاتورة الأجور مجتمعة التي يتكبدها مزودو الخدمات العامة (الوظائف العامة) والاقتصاد الفلسطيني المتدهور- لم تُحلّ بعد،
- وسوف يقوّض التعاون الشفافية والحكم الرشيد والديمقراطي في ظل غياب الآليات والحوافز الكفيلة بمساءلة الإنفاق العام أمام الفلسطينيين،
- وسوف يكون التعاون فعالا على نحو هامشي -حتى وإن تم اعتماد إطار يُعنى بتحقيق النتائج- في مجالات التركيز الثلاثة التي تتمثل تحديدا بالحكم، وتطوير القطاع الخاص، وتطوير المياه/ الأرض نظرا لاستنزاف قدرة مؤسسات السلطة الفلسطينية ومليكتها وشرعيتها،
- وسوف يقوّض التعاون من مصداقية الاتحاد الأوروبي بصفته وكيفا في ضوء عدم اتخاذ إجراءات فعالة من شأنها التصدي للقيود الملزمة، ولا سيما في ظل الإجراءات التي يعتبرها الاتحاد الأوروبي غير قانونية، وهو ما يعطي الانطباع عن نمط/الأمر/الواقع للتسوية،
- وسوف يسهّل التعاون استمرار الاعتماد على الجهات المانحة ويعيق تشكيل إستراتيجية بناءة للخروج من أنماط التمويل المستمرة.

"القيود الملزمة"

تفيد الأدلة التي جرى جمعها من عدّة مصادر في هذا التقييم بأن العقبتين العظيمتين (الكأداءين) اللتين تقفان حجر عثرة في طريق تطبيق حل الدولتين الذي ينطوي على إقامة دولة فلسطين الديمقراطية والقابلة للبقاء والمتصلة جغرافيا -وهو الحل الذي يسعى الاتحاد الأوروبي إلى المساهمة في تحقيقه من خلال كافة جهود التعاون التي يبذلها- في (1) القيود المتعددة والمعقدة المرتبطة بالاحتلال والاستيطان التي تفرضها إسرائيل على الحركة والانتفاع من الموارد، و(2) عدم تحقيق المصالحة الفلسطينية وعقد الانتخابات الوطنية. وتجري الإشارة إلى هاتين العقبتين معا في هذا التقييم بعبارة "القيود الملزمة"، إلا أن لكل منها تقييمها من حيث كيفية التأثير على تحقيق حل الدولتين. وتشكل القيود التي بقي الاحتلال يفرضها طيلة الأعوام العشرين الأخيرة والحصار المفروض على غزة السببين الأساسيين لتدهور الاقتصاد الفلسطيني وافتقار الفلسطينيين للقابلية على البقاء والاتصال الجغرافي وزيادة اعتمادهم على الجهات المانحة. ويساهم عدم التوصل إلى المصالحة وعدم إجراء الانتخابات في تراجع (نكوص/ تضائل) العملية السياسية والشرعية والحكم الرشيد الديمقراطي في فلسطين.

ربما وجد أفضل إيجاز عن الاتساق تعبيراً له على لسان فلسطينيين رفيعي المستوى خبرا التعاون مع الاتحاد الأوروبي لمدة طويلة. إذ أنهما عبّرا عن تقديرهما العميق لإستراتيجية التعاون التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي وتنفيذه لها بغية دعم السلطة الفلسطينية والخدمات التي تقدّمها السلطة للشعب الفلسطيني، وعبّرا عن تقديرهما أيضا للحفاظ على المكاسب المؤسساتية ولتهيئة المجال

أمام السلطة الفلسطينية لكي تمتلك القدرة على المساهمة في الجهود الرامية إلى حل الصراعين الذين تواجههما على المستوى الداخلي (الصراع الداخلي) وعلى المستوى الخارجي (الصراع مع إسرائيل). ومع ذلك، أشار المتحدثان ذاتهما إلى أنهما لا يعتبران الإستراتيجية متسقة، سواء أكان ذلك داخليا أم خارجيا، لكونها لم "تلمس الخيط الثالث" أي الاحتلال. وعلاوة على ذلك، خلص المتحدثان إلى أن المكاسب التي حققها الاتحاد الأوروبي لن تكون مستدامة إلا إذا تمكن الفلسطينيون من بناء اقتصادهم. وإلا سيبقى الفلسطينيون يعتمدون على التمويل الذي تقدمه الجهات المانحة الذي يُعَوَّل عليه ويتعرضون للكثير من الضغوط الخارجية. فقد تسبب عدم التصدي للقيود الملزمة في نشوء إطار فكري لدى السلطة الفلسطينية تشجّع الاعتماد على الجهات المانحة. وبالتالي، يتعدّر على فلسطين أن تبني اقتصادها إلا إذا تمّ إزالة المعوقات التي تعترض ذلك وتم بالنتيجة توسيع الموارد التي يمكن للفلسطينيين الانتفاع منها وتمكنوا من الوصول إلى الأسواق. لقد قال أحد المتحدثين: ". . . إن معظم المشاريع التي يجري تنفيذها في هذه المجالات تساهم في مساعدة الفلسطينيين على البقاء في مكانهم الحالي، وبالتالي فإننا لن نخطو خطوة واحدة إلى الأمام. لذا فإننا نفضل كثيرا أن نتوقف المشاريع وبتقلص الدعم المالي مقابل إزالة المعوقات التي يفرضها الاحتلال."

2) قدرة الاتحاد الأوروبي على الاستجابة

الموارد والآليات: تدلّ الأدلة التي جرى جمعها بجلاء على أن القدرات المؤسسية الإجمالية التي يمتلكها الاتحاد الأوروبي لا تتطابق مع الطموحات السياسية وتلك التي تُعنى بالتعاون التي حدّدها بشأن فلسطين. إذ يمكن لبعثة الاتحاد الأوروبي أو مكتب ممثل الاتحاد أن يعوّل على الموجودات الإيجابية الهامة التي يمتلكها، بما في ذلك فريقه القادر والمتحمّس، واضطلاع بالتنسيق المحلي الملاءم، واستيعابه الجيد للسياق والمخاطر والمعوقات بالإضافة إلى المستوى فوق المعدّل للتفاعل بين الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية ومديرية التنمية والتعاون في المفوضية الأوروبية. ولكن فعالية العمل الذي يضطلع به الاتحاد الأوروبي بمجملها تعوقها بشدّة عوامل داخلية من ضمنها محدودية القدرة التي يمتلكها على إجراء حوار سياسي ثلاثي منذ البداية لا غنى عنه بالنسبة لإحراز تقدّم على صعيد تحقيق الأهداف السياسية.

وتواجه قدرات التنفيذ عائقا يتمثّل بالنهج المجزأ الذي يعتمد على الاتحاد الأوروبي بشأن التعاون، علما بأن التعاون عبارة عن نظام "موجّه نحو الأدوات والآليات" إلا أنه يفتقر لنظرة وإستراتيجية وإدارة شاملة تُعنى بكافة عناصره التي ترتبط بالأهداف الشاملة التي يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تحقيقها. وتاريخيا لم يُسهم العمل التنفيذي والدروس إسهاما منهجيا في خطة العمل وإستراتيجية برامج التعاون. إذ ليس ثمة سوى روابط محدودة بين التدخلات التي تندرج ضمن القطاع ذاته الذي يجري تمويله من مسارات وأدوات مختلفة. ومع ذلك، وفي الآونة الأخيرة بُذلت جهود لتحسين الربطة بين الدعم المالي المخصّص للحوار السياسي وذلك المرتبط بالسياسات. وتشكل إستراتيجية التنمية المحلية وإطار الدعم الواحد دليلا على الجهود التي بُذلت من أجل تحسين تقسيم العمل بين الاتحاد الأوروبي، والدول الأعضاء، والجهات المانحة الأخرى، بما في ذلك الانتقال من مرافق البنية التحتية الشاملة إلى الترتيبات القطاعية الشاملة. ويجري العمل على تطوير عمليات الرصد والتقييم الموجهة نحو تحقيق النتائج لهذه التدابير، إلا أنها لم تخضع بعد للاختبار.

وتضم العوامل الأخرى التي تعيق فعالية التعاون (1) عدم توجّه النظام الداخلي بالكامل نحو البرامج والإدارة "القائمة على النتائج"، و(2) الافتقار للأدوات الملاءمة للتعاون القائم على النتائج و(3) افتقار بعثة الاتحاد الأوروبي بصفة حادّة إلى الموظفين (والتي تفتقر أيضا لمهارات وكفاءات جديدة) وهو ما يعزّز ما تقدّم.

وقد وجد التقييم مجالات لتعزيز ترتيبات التنسيق الداخلية والخارجية، حيث تضم آليات التنسيق الداخلية تحسين المواءمة بين الدول الأعضاء فيما تضم ترتيبات التنسيق الخارجية تنشيط إعادة تنشيط سكرتارية تنسيق المساعدات المحلية وإنشاء برنامج مماثل في القدس الشرقية.

وفيما يتعلّق بالتواصل، بذل فريق التقييم جهودا منظّمة ونشطة بغية زيادة الوعي بتدفقات الدعم الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي. ويبدو أن هذه الجهود أثمرت عن نتائج من حيث أنها عزّزت تصورا إيجابيا

لدى السكان الفلسطينيين (بما فيهم أولئك القاطنين غزة) عن الدعم الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، تواجه فعالية التواصل عائقا يتمثل بعدم توافر الموارد المخصصة للاتصال، وتحديات تنفيذية/لوجستية/سياسية (من قبيل التواصل في غزة والقدس الشرقية)، ويتمثل أيضا بالافتقار لثقافة الاتصالات الواسعة بين أصحاب المصلحة. كما تواجه فعالية الاتصال عائقا آخر يتمثل بمحدودية الرسائل المتوفرة عن الدعم الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي للديمقراطية والسلام وحل الدولتين.

مزيج المسارات والأدوات: ثمة مجموعة متباينة من أدوات التعاون تجري مواءمتها تدريجيا مع مرور الوقت وتتصدى لصورة معقدة من العوامل، والاحتياجات، والمخاطر الكبيرة السياقية. إن النظراء وأصحاب المصلحة الفلسطينيين لا يتفهمون المزيج المعقد من المسارات والأدوات التي يتدفق فيها ما نسبته 84% من الموارد إلى المسار 1 (الآلية الفلسطينية الأوروبية للإدارة والمساعدة الاجتماعية-الاقتصادية/الدعم المالي المباشر) والمسار 3 (الأونروا)، في حين تتدفق النسبة المتبقية (14%) من الموارد إلى الاحتياجات الإنسانية، والتنمية البشرية، والاستقرار الإقليمي. ويتسبب ذلك في الغالب بنشوء سوء تفاهم وتصورات خاطئة حول الشفافية في أوساط النظراء وأصحاب المصلحة الفلسطينيين ويعزز انطباعاتهم عن انعدام الاتساق. وبالرغم من ذلك، أتضحت لفريق التقييم مرونة التعاون في تعديل حجم الدعم وطرائقه لتتلاءم مع السياق، وهو ما من شأنه أن يضمن نموذجا موثوقا به من الدفعات مع مرور الوقت، ويدعم الاحتياجات، ويعزز الاستقرار على الأمد القصير.

وبالرغم مما تقدم، لا يفضل النهج الذي يعتمد على الاتحاد الأوروبي في مختلف الأدوات التي يستخدمها القيام بإسهامات مباشرة في تحقيق الأهداف السياسية الأوسع نطاقا. ونتيجة لذلك، فإن هذا النهج يتجه لدعم الاستقرار الهش إلى حد ما والمخصص تقريبا الذي لا يستند على حل فعال للصراع وإحلال السلام على الأمد الأطول، وهو ما من شأنه أن يعيق ملاءمة تدخلات التعاون بمجملها وتأثيرها واستدامتها مع الأهداف الشاملة التي يضعها الاتحاد الأوروبي نصب عينيه.

وتتضمن النتائج محدودة قدرة آليات التعاون التي يعتمد عليها الاتحاد الأوروبي على الإسهام بفعالية في تحقيق الأهداف السياسية الأوسع نطاقا من خلال أدوات التعاون. وتعود هذه المحدودية إلى جملة من الأسباب تضم (1) عدم الانخراط في الحوار السياسي، و(2) ندرة الموارد البشرية، و(3) الافتقار النسبي للأهداف القطاعية المحددة بوضوح وللأطر التي تُعنى بتحقيق النتائج المتسقة في الأدوات والتمويل، و(4) الفرص التي تم تفويتها في ممارسة النفوذ الذي يتمتع به الاتحاد الأوروبي من أجل الإصلاحات السياسية، و(5) عدم امتلاك القدرات الكفيلة بإنشاء أوجه تكامل فعالة بين مختلف مسارات التعاون.

أما الدعم المالي المباشر فهو أداة جرت مواءمتها في عامي 2007/2008 لتتناسب مع السياق، وتم ذلك مع الأخذ بالحسبان مستوى المخاطر المرتفع والحاجة لتدفق مالي موثوق به ابتغاء تعزيز الاستقرار على الأمد القصير وقدرة المؤسسات والسلطة الفلسطينية على الاضطلاع بوظائفها. وبالرغم من أن إجراءات التحقق التي جرى إرساؤها صارمة عموما، تفيد الأدلة أن ضخ تدفق من الدعم تزيد قيمته قليلا عن مليار يورو في السلطة الفلسطينية من خلال الدعم المالي المباشر لم يكن مصحوبا بمشاركة وتأثير سياسي من أجل إصلاح السياسات إصلاحا جوهريا.¹ ويتوصل التقييم إلى استنتاج مؤداه إلى أنه على مدار المرحلة التي استعرضها والتي امتدت لسنة أعوام لم يتم إيلاء الاهتمام الكافي للتأثيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يحدثها الدعم المالي المباشر على الأمد البعيد، بما فيها مخاطر المحسوبية والاضطرابات الاجتماعية-الاقتصادية. إن من شأن ذلك أن يحد من مساءلة السلطة الفلسطينية ويوفر فرصا في الوقت ذاته لزيادة الإنفاق في قطاعات أخرى، من ضمنها قطاع الأمن. وبالرغم من أنه جرى إدراك هذه المسائل مؤخرا، لم تخضع بعد فعالية الملكية الفلسطينية للإجراءات العلاجية للاختبار.

¹ انظر ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي، التقرير الخاص رقم 14، للعام 2013، الموجز التنفيذي، الفقرة 4، وأيضا الفقرات 40-41، الصفحات 20-21. وانظر أيضا الفقرة 55 التي تشير إلى عدم توفر معلومات لدى الاتحاد الأوروبي بشأن ممارسة الأفراد الذين قد يكونوا بدون عمل. وانظر أيضا الفقرات 55-56 التي تُعنى بالاتصالات ومخاطر الفساد. ومن الجدير ذكره في هذا السياق أن عددا من الفلسطينيين أخبروا المقيمين بأنهم يعتقدون أن المسائل مثار الاهتمام بالنسبة إليهم لا تكمن في عدم قدرة الأفراد على العمل (وهو ما يعود لأسباب سياسية إلى حد كبير) ولا في الفساد بالقدر ذاته، بل أنها تتمحور حول المحسوبية غير الشفافة وتعيين الأفراد الأقل كفاءة وتوظيفهم لأسباب ترتبط بالولاء السياسي.

وقد تم تمويل البرامج التنسيق القطاعية (المسار 2) من خلال الأدوات الجغرافية والمواضيعية بمبلغ 335,7 مليون يورو خلال الفترة التي يغطيها التقييم. وما فتأت الأنشطة تتطور بإيجابية متحوّلة من مجرد توفير بسيط للبنية التحتية إلى تدخلات معقدة أوسع نطاقا تستجيب لحاجة بناء القدرات، ورافقتها اعتماد لنهج موجه باضطراد نحو تحقيق النتائج (بما في ذلك أنظمة الرصد والتقييم). ومع ذلك، ثمة مجموعة من العوامل التي تحدّ من الفعالية الكلية لهذه البرامج ونهج المشاريع، حيث تضم ما يلي:

- عدم انخراط الاتحاد الأوروبي في التصديّ "للقيد الملزمة"، إذ غالبا ما تنحو المشاريع التي يمولها الاتحاد إلى التخفيف من وطأة آثار الاحتلال دون أن تعالج أسباب الصراع الجذرية،
- وقدرات السلطة الفلسطينية على الاستيعاب التي باتت تتحمّل ما يفوق طاقتها،
- والمشاريع التي تكبّد المستفيدين تكاليف متكررة والتي غالبا ما تقوّض الاستفادة في سياق فلسطين،
- والمشاريع التي تستجيب بصورة عامة لعدد مجزأ من الطلبات والتي لا تعزّز (تشكل) بالضرورة نهجا إستراتيجيا أو قطاعا أو أهدافا ما مرتبطة بالتعاون.
- واستجابة المشاريع بصورة عامة لعدد مجزأ من الطلبات، وبذلك فإنها لا تعزّز بالضرورة من النهج الإستراتيجي الذي يعتمده الاتحاد بشأن قطاع ما أو أهداف التعاون.

كما تواجه فعالية المشاريع وكفاءتها عائقا يكمن في الآليات المالية والإجرائية الباهظة والتصميم السطحي.

ويساهم الدعم الذي يقدّمه الاتحاد الأوروبي للاجئين من خلال الأونروا مساهمة فعالة في تحقيق التنمية البشرية للاجئين ودعم الاستقرار والسلام على الصعيد الإقليمي وذلك من خلال تعزيز قيم الكرامة، والتسامح، والإنسانية، والتضامن التي يجلبها الاتحاد الأوروبي في أوساط اللاجئين. وتوزّع الأونروا الخدمات الأساسية ذات المعايير الجيدة في بيئة قاسية، حيث أنها تواجه طلبا متزايدا على الخدمات دون أن يقابل ذلك توسيع لميزانياتها. ولكن وبالرغم من الإسهامات الكبيرة التي قدمها المسار 3 من مسارات تعاون الاتحاد الأوروبي في تحقيق أهداف الاستقرار والسلام على الأمد الطويل وتحسين ظروف الحل النهائي، فإنه -وعلى النحو الذي ينشط عليه حاليا- لم يقدّم سوى إسهامات محدودة في إحراز الأهداف السياسية المتمثلة ببناء دولة قابلة للبقاء ومتّصلة جغرافيا. وبالتالي، يتعيّن العمل على مواصلة تحسين فعالية تقديم الخدمات تعزيزا لجهود الإصلاح المتواصلة والتي تضم ما يلي:

- زيادة مساءلة تقديم الخدمات أمام اللاجئين على وجه الخصوص والسكان الفلسطينيين على وجه العموم،
- وتعزيز نظام الرصد والتقييم القائم على النتائج مع التركيز على المعايير وجودة تقديم الخدمات،
- وزيادة أوجه التكامل بين المسارين 1 و2 بهدف النهوض بمستوى نتائج وإصلاحات قطاعي التعليم والصحة،
- والنهوض بمستوى التعاون مع السلطة الفلسطينية مع السعي إلى توطيد أواصر التعاون في المجالات ذات الاعتماد المتبادل والميزة النسبية،
- وتعزيز الشراكة مع المجتمع المدني،
- والتركيز على الولاية الأساسية للأونروا،
- وتحديد أولويات التخفيف من وطأة الفقر، والحدّ من مكامن الضعف، وتقليص اعتماد اللاجئين على الأونروا متى كان ذلك ممكنا،
- وتطوير المزيد من أوجه التكامل للتعاون الثنائي بين الاتحاد الأوروبي والأردن.

(3) الجهات الفاعلة والتحالفات الإستراتيجية:

أقام الاتحاد الأوروبي شراكات متينة نسبيا -تدعمها الأهداف والحوار المشترك- مع المجتمع المدني الفلسطيني، والأونروا، والمؤسسات المالية الدولية بغية دعم أنشطة التعاون وزيادة فعالية تقديم الدعم. ومع ذلك، لم يتم استغلال إمكانية هذه التحالفات على إحراز التقدم صوب تحقيق الأهداف السياسية التي يتوخّاها الاتحاد الأوروبي في فلسطين لعدم توافر إستراتيجية واضحة، ومحدودية الموارد البشرية، والافتقار للدعم السياسي.

وما فتأ الدور الذي يضطلع به *المجتمع المدني* ومشاركته في تحديد السياسات يتزايدان، بما في ذلك مشاركته في تحديد خطط التنمية الوطنية، والتشاور حول السياسات الوطنية، والمشاركة في الحكم المحلي. ولطالما دعم تعاون الاتحاد الأوروبي هذا التحول الأخير في دور المجتمع المدني ومشاركته من خلال تعزيز مشاركة المجتمع المدني بقوة أكبر في المشاورات التي تُعقد بشأن اللجان الفرعية لسياسة الجوار الأوروبية والحوار الذي يجري مع السلطة الفلسطينية حول السياسات المحلية. وقد جرت إعادة تحديد أولويات البرامج المواضيعية بالتشاور مع المجتمع المدني الذي فضّل توجيه الدعم للحكم والحوار الذي يُعنى بالسياسات. وقد جرت إقامة حوار نشط ومتواصل بين مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي أو بعثة الاتحاد الأوروبي والمجتمع المدني. ويحدّد إطار الدعم الواحد زيادة مشاركة المجتمع المدني بصفته شريكاً في التعاون وأحد الجهات الفاعلة في الحكم المحلي كالالتزام إستراتيجي.

وبالرغم من تحوّل النموذج وزيادة مشاركة مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي أو بعثة الاتحاد الأوروبي في الحوار الذي يُعنى بالسياسات والحكم، لا تزال قدرات المكتب أو البعثة على إقامة شراكة فعالة عبر قطاعات التعاون وإتخاذ تدابير مؤقتة (الآلية الفلسطينية الأوروبية للإدارة والمساندة الاجتماعية-الاقتصادية، والأونروا) في مرحلتها الأولية. وتتمثّل العوامل الحاسمة التي تحدّد من زيادة مشاركة المجتمع المدني في تحديد السياسات بتحديد إستراتيجية وخطة عمل تحظيان على الموافقة الواضحة، وتوافر الموارد البشرية في مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي أو بعثة الاتحاد الأوروبي، والقدرة/الاستعداد على تقديم الدعم السياسي الكافي لشراكة من هذا القبيل.

تستند *الشراكة التي أقامها الاتحاد الأوروبي مع الأونروا* على اتفاقيات التعاون المتينة التي أبرمتها المؤسسات منذ فترة طويلة. ويتميّز الحوار القائم بين المؤسساتين بكونه سلساً، ومنظماً، وبناءً. وما فتأ الاتحاد الأوروبي يعمل مع الأونروا بغية زيادة شفافية الميزانية ودعم الإصلاح. ولكن وبالرغم من تلاقي المؤسساتين في الهدف الذي تسعيان إلى تحقيقه والذي يتمثّل بالتوصّل إلى حل ثابت لمحنة اللاجئين الفلسطينيين وإدراكهما إمكانية أن تكون الأونروا شريكاً ثميناً في العمل صوب التوصّل إلى هذا الحل، فإنهما لم تنخرطاً في العمل المتبادل على تحقيق الأهداف السياسية التي يصبو الاتحاد الأوروبي إلى تحقيقها. وعليه، يمكن للأونروا أن تضطلع بدور أكبر في النهوض بمستوى أداء جودة الخدمات التي تقدّمها السلطة الفلسطينية والأردن، وهو ما من شأنه أن يمهد الطريق أمام تلاقي أهداف المؤسساتين.

اضطلع الاتحاد الأوروبي من بين الجهات المانحة والدول المضيفة بدور قيادي في تقديم الدعم السياسي الكامل لعمليات الإصلاح التي تنفذها الأونروا. ومع ذلك يتعيّن على الاتحاد الأوروبي أن يزيد من الضغوط الرامية إلى مساءلة عملية الإصلاح أمام اللاجئين الفلسطينيين وتمكينهم من المشاركة على نحو منهجي ويمكن التنبؤ به في الحوار، وعمليات الإصلاح، وتقييم الخدمات.

ولطالما عمل الاتحاد الأوروبي عن كثب مع *المؤسسات المالية الدولية* في فلسطين، حيث أنه ما يزال يرتبط مع هذه المؤسسات بعلاقة عمل ممتازة، ويبقى على اتصال متواصل تقريباً معها في التبادلات التي تُعنى بإعداد الميزانية الخاصة بالسلطة الفلسطينية وإنفاقها، وفاتورة الأجور، وتدفقات الإيرادات، وإدارة الاقتصاد الكلي بمجملها. ويعوّل الاتحاد الأوروبي على صندوق النقد الدولي في الحصول على المعلومات التي من شأنها أن تنير إحاطاته الداخلية وحواره مع السلطة الفلسطينية في خطة العمل وبرامج الدعم التي تُعنى بالمساعدة المالية، ولا سيّما في مجال التركيز على الحكم. ولطالما تميّزت العلاقة التي أقامها الاتحاد الأوروبي مع البنك الدولي بكونها وثيقة ومثمرة، بما فيها منتديات الجهات المانحة الرسمية، والمشاورات غير الرسمية، والشراكة في مجموعة واسعة من الأنشطة ذات التمويل المشترك أو المتوازي. وسعى البنك الدولي والاتحاد الأوروبي لرعاية المزيد من أوجه التآزر -بما في ذلك استغلال الحوار بشأن السياسات- بين الجهات المانحة، وهو ما أفضى إلى تقديم المساعدة المالية المباشرة للسلطة الفلسطينية.

(4) تنفيذ الاتحاد الأوروبي:

الحكم: لقد تحققت نتائج إيجابية في هذا المضمّر. فما يزال برنامج الاتحاد الأوروبي للحكم الرشيد يضطلع بدور فعال للغاية في بناء مؤسسات السلطة الفلسطينية القادرة على أداء بوظائفها. وكان

من شأن الآلية الفلسطينية الأوروبية للإدارة والمساعدة الاجتماعية-الاقتصادية والدعم المالي المباشر إلى جانب البرامج الأخرى -بما فيها أجزاؤها التي تُعنى ببناء القدرات- التي ينفذها الاتحاد الأوروبي من خلال التنسيق الوثيق مع الشركاء الآخرين في التنمية أن ساعدت على الحفاظ على مؤسسات السلطة الفلسطينية وتقويتها. وأكد المجتمع الدولي خلال اجتماع لجنة الاتصال المخصصة الذي عُقد في أيلول 2011 على وجهة نظر البنك الدولي المتمثلة بأن "المؤسسات العامة الفلسطينية تُقارَن بإيجابية مع المؤسسات في البلدان الأخرى في المنطقة وخارجها وذلك في المجالات التي تكتسب فيها فعالية الحكم القدر الأكبر من الأهمية، وتحديدًا في مجالات الأمن والعدالة، وإدارة العائد والإنفاق، والتنمية الاقتصادية، وتقديم الخدمات."

ولكن وفي أواخر عام 2011 اتّضح بأن بناء مؤسسات للسلطة الفلسطينية قادرة على أداء وظائفها لا يعادل بناء حكم رشيد وديمقراطي. إذ تسبّب غياب المساءلة والشفافية ومحدودية ملكية السلطة الفلسطينية وقدرتها واستيعابها للإصلاحات مجتمعةً بتناقض عائدات الجهود التي بذلها الاتحاد الأوروبي بشأن بناء المؤسسات والحكم الرشيد تناقضا متواصلا بين عامي 2011 و2014.

وبالرغم من النتائج الهامة والإيجابية التي أفضى إليها مجال التركيز على الحكم، تمّ تفويت عدد من الفرص والدروس تتمثل بما يلي:

- الفرص التي جرى تفويتها في استخدام الآلية الفلسطينية الأوروبية للإدارة والمساعدة الاجتماعية-الاقتصادية والدعم المالي المباشر بغية تحقيق المزيد من الفعالية في بناء المؤسسات ولا سيّما في التعليم والصحة،
- والفرص التي جرى تفويتها جزئيا في استخدام التعاون مع الأونروا بغية تحديث مؤسسات السلطة الفلسطينية بالرغم من اعتراف التقييم بأن الاتحاد الأوروبي ما فتئ منذ عام 2011 يعزّز التعاون بين الأونروا والسلطة الفلسطينية واعترافه أيضا بأن مؤسسات السلطة الفلسطينية إلى حد ما، ولا سيّما الخدمات الاجتماعية، استفادت من محدودية فعالية البرامج في مجال تركيز الحكم من حيث تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي التي تتصل بالديمقراطية، والعدالة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون،
- والفرص التي تم تفويتها في التنسيق بين قطاع تركيز الحكم وقطاعي تركيز المياه والقطاع الخاص،
- ومحدودية فعالية الحوار الذي انبثق عن خطة العمل في إحداث تدخلات محددة في برنامج سيادة القانون، وعدم وفرة الدليل على فعالية الدفاع عن حقوق الإنسان بالرغم من المحاولات الاستباقية العديدة التي جرى القيام بها مع السلطة الفلسطينية للنهوض بمستوى الحكم وحقوق الإنسان.

وأحرزت برامج سيادة القانون بعض النتائج الهامة، بما فيها النتائج التي أحرزتها في برنامج سيادة 2 ولجنة الانتخابات المركزية. وحققت بعثة الاتحاد الأوروبي لتنسيق الدعم للشرطة المدنية الفلسطينية إسهامات هامة في تحسين أساليب سيادة القانون وثقافتها، ولا سيّما للشرطة المدنية الفلسطينية. ولكن ما برحت قدرة هذه البرامج على تحقيق الاستدامة تتقلص على الأمد الأطول، وهو ما يعكس الحماس الأقل الذي تظهره السلطة الفلسطينية وحدود الاستيعاب الواضحة لديها لبناء القدرات.

حقّقت برامج حقوق الإنسان التي مولّها الصكّ الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان وجرى استعراضها إنجازات متواصلة في مخرجاتها، وطرّبت هذه البرامج شبكة كثيفة يمكن تعزيزها بغية زيادة الطلب على حقوق الإنسان وتطوير طرق وسبل أكثر تطورا من شأنها تلبية هذه الطلبات. ومن الممكن أنه لا يمكن تحقيق أكثر من ذلك في ظل عدم إزالة القيود الملزمة وعدم إنشاء إشراف ديمقراطي للسلطة الفلسطينية.

وفي ضوء السياق المعقّد، افتقرت مشاريع الحكم للمرونة ولم تتمّ مراقبتها عن كثب لإتاحة إعادة هيكلتها وامتلاكها القدرة على التكيف. ويبدو أن ردّ فعل الاتحاد الأوروبي المشروط على السياق غير المستقر ساهم في تحديد الدعم الذي قدّمه الاتحاد في إطار التعاون لمؤسسات السلطة الفلسطينية الأساسية أكثر ممّا ساهمت في ذلك نتيجة تحليل الاقتصاد السياسي الدينامي، حيث

أن هذا التحليل يدمج الحوار بشأن السياسات وحوافز الإصلاحات التي يمكن اتباعها ومراقبتها مدفوعاً في ذلك بالطلب المعزز. ويعترف إطار الدعم الواحد وخطة العمل المشتركة بهذه النواقص التي حددها التقييم أعلاه.

ومع ذلك وحتى ولو أُجريت التحسينات بحسب الاقتراح الذي ورد في الرصد الموجّه نحو تحقيق النتائج وإطار الدعم الواحد، فإن استمرار غياب العملية الديمقراطية وعدم إحراز التقدم على صعيد إزالة القيود الملزمة يساهمان في التشكيك بشرعية السلطة الفلسطينية ويحدان من التأثير المستديم، والشفافية، والمساءلة.

تقديم الدعم الاجتماعي: خصّص الاتحاد الأوروبي ما نسبته 70% تقريباً من إجمالي المساعدات التي قدّمها للتعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية من خلال الدعم المالي المباشر من أجل دفع الرواتب. وتمثّل الهدف الأساسي من تقديم الاتحاد الأوروبي لهذه المساعدات في مساعدة السلطة الفلسطينية على دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية وبالتالي تقديم الخدمات للشعب الفلسطيني. وتُظهر مؤشرات التعليم والصحة عموماً بأن فلسطين تبلي بلاء حسناً في هذين القطاعين بالمقارنة مع البلدان الأخرى في المنطقة. ويتميّز أداء فلسطين في قطاع الحماية الاجتماعية من خلال برنامج التحويل النقدي بكونه ربيعاً ويحقّق هدفه على نحو ممتاز، وهو بذلك يشكل نموذجاً تحتذي به البلدان الأخرى. وفي هذا الإطار يمكن التوصل إلى نتيجة مفادها أن الدعم الذي قدّمه الاتحاد الأوروبي للقطاعات الاجتماعية ساعد على إرساء الأساس لدولة قابلة للبقاء من الناحية الاجتماعية.

وفي ضوء ما تقدّم، كان من الممكن تحسين الأداء في قطاعي التعليم والصحة بسبب مستوى الدعم الذي قدّمه الاتحاد الأوروبي لهما. فعلى سبيل المثال، تدنّت نتائج مادتي الرياضيات والعلوم التي توصّلت إليها الاتجاهات في الدراسة العالمية للرياضيات والعلوم قبل أن تتحسن، كما أن تعليم المادتين يفتقر للجودة. في حين أن مستوى تعليم المادتين في غزة يتخلف على نحو متزايد عن نظيره في الضفة الغربية. وبناءً على ذلك، يتوصّل التقييم إلى نتيجة مفادها أنه كان يتعيّن على الاتحاد الأوروبي التركيز على أهداف وغايات ومقاصد محددة تُعنى بالتعليم والصحة ورصدها على نحو أكبر بكثير عوضاً عن "تحسين توفير الخدمات الأساسية" بصفة عامة. ويضم إطار الدعم الواحد - لحسن الحظ - مجموعة أكثر شمولاً من المؤشرات إلا أنه من المرتأى زيادة توضيح هذه المجموعة (انظر أدناه). وليس واضحاً لماذا لم يعد التعليم والصحة مجالاً تركيز بالرغم من كونهما يستلزمان حصة الأسد من المساعدة التي يقدّمها الاتحاد الأوروبي. وإن الاستراتيجيات المعتمدة حالياً للقطاع لا تتعدّى عن كونها ترشيداً لاحقاً لما تقوم به الجهات المانحة المختلفة عوضاً عن كونها إستراتيجية تطلّعية. وفي هذا الخصوص، شرع مكتب ممثّل الاتحاد الأوروبي أو بعثة الاتحاد الأوروبي بالعمل مع الشركاء الآخرين (الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأستراليا) والسلطة الفلسطينية في عام 2013 بغية اعتماد إطار عمل متوجّه نحو تحقيق النتائج من شأنه أن يغطي الإصلاحات بشأن السياسات وتقديم الخدمات (التعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية). ومع ذلك، وبحلول نهاية فترة إجراء التقييم لم تكن أيّة نتائج محددة مرتبطة بالبرامج لهذا النشاط قد تحققت.

الاتجاهات في الدراسة العالمية للرياضيات والعلوم:

ترسم نتائج *انعدام/الأمن الغذائي* ملامح وضع بالغ القسوة، حيث تصل نسبة الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي إلى 34% (57% في غزة). وبالرغم من ذلك، فإن نسبة حدوث الإسراف والتعجّم منخفضة انخفاضاً غير عادي، وهو ما يوحي إما أن توزيع الغذاء والبرامج الاجتماعية فعالة للغاية أو أنه يتعيّن إعادة النظر في المنهجية المتبعة لقياس انعدام الأمن الغذائي. وفي هذا المضمار، تعمل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) لطرح نهج للقياس يستند على الأدلة على نحو أكبر. وكان الاتحاد الأوروبي قد أعدّ إستراتيجية تُعنى بالأمن الغذائي في عام 2003 والتي من المفيد تعديلها وتحديثها. وقد ارتفع عدد السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي إلى 700,000 شخص في أعقاب الحصار الذي فرضته إسرائيل على غزة. وكان من الاتحاد الأوروبي أن تدخل بصورة ملائمة لتحسين الوضع، إلا أن تدخلها من هذا القبيل يثير تساؤلاً عما إذا كان الاتحاد الأوروبي والجهات المانحة الأخرى تدفع تكلفة الإجراءات التي يقوم بها الاحتلال الإسرائيلي.

وفي الوقت الراهن، تقدّم السلطة الفلسطينية والأونروا وحماس للفلسطينيين عددا من الخدمات الأساسية التي تتصل بالتنمية الاجتماعية والبشرية وذلك استنادا إلى مكانهم الجغرافي ووضعهم. وعند النظر إلى هذه الخدمات مجتمعة، فإن فاتورة أجور تقديم الخدمات للفلسطينيين بمجملها غير مستديمة. بالإضافة إلى ذلك، تتسبب الممارسات المؤسسية المتفاوتة (التي ترتبط بالسياسات والإدارة) بإعاقة الجهود التي تُبذل في إطار السعي لبناء المؤسسات الفلسطينية بمجملها. وتخضع ميزانية السلطة الفلسطينية بدرجة كبيرة لتكلفة الرواتب والأجور، والتي تخضع بدورها بدرجة كبيرة لتكاليف التعليم، والصحة، والأمن. وقد شكلت فاتورة الأجور في عام 2003 -على سبيل المثال- ما نسبته 3% من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفعت إلى مانسبته 26% بحلول عام 2006، في حين أنها انخفضت في الوقت الراهن إلى 17%. وبالمقارنة مع البلدان ذات مستويات التنمية المماثلة، تشكل فاتورة الأجور في فلسطين 10% من الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان. ونتيجة لذلك، يتبين أن الاتحاد الأوروبي يقدم الدعم لقوة عاملة ليست مستديمة على الأمد الطويل. ويتفق فريق التقييم مع وجهة النظر القائلة أن تقليص حجم فاتورة الأجور تقليصا سريعا من شأنه أن يتسبب بتداعيات سلبية وخطيرة، ويشير الفريق إلى أن السلطة الفلسطينية تمكنت أن تقلص فاتورة الأجور بنسبة بلغت 9% خلال السنوات الأربعة الماضية. ومع ذلك، لا يقتصر تحقيق الاستدامة على التركيز على الحد من نمو القوة العاملة في السلطة الفلسطينية لوحده، بل يتطلب أكثر من ذلك.

يتعين إيلاء الاهتمام لإجمالي حجم القوة العاملة التي تقدّم الخدمات الأساسية وكذلك هيكلية فاتورة الأجور التي تتقاضاها، وهو ما يمثل مسعى ذا شقين. ففي الشق الأول يواصل الاتحاد الأوروبي على الأمد القصير جدا وفي ظل ظروف التدهور الاقتصادي بالضغط باتجاه ضبط التوظيف -أي مواصلة اعتماد سياسة التوظيف الصفرية- ومواصلة الحد من زيادة الأجور. ولكن الحاجة سوف تستدعي إصلاح الخدمة المدنية والممارسات التي تُعنى بتحديد أجور القطاع العام إصلاحا أكثر منهجية. وفي هذا المضمار، يتفق فريق التقييم مع بعض الاستنتاجات المحددة التي توصل إليها ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي التي مفادها أنه يتعين على الآلية الفلسطينية الأوروبية للإدارة والمساعدة الاجتماعية-الاقتصادية/ الدعم المالي المباشر أن تستخدم نفوذها المحتمل لتمويل ثلث فاتورة الأجور التي تدفعها السلطة الفلسطينية. ويتعين إيلاء الاعتبار لمسألة استخدام شروط لمعالجة حجم السلطة الفلسطينية الكلي وذلك بعد تقييم (1) كل طرف والوظائف التي يضطلع بها، و(2) مسألة الموظفين الذين يتقاضون أجورا ومع ذلك لا يعملون، و(3) المعاشات التقاعدية (غير المستديمة) و(4) التأمين الصحي. وقد يساعد استعراض عن الأنفاق العام من المتوقع أن يصدره البنك الدولي في هذا الشأن. أما الشق الثاني من الاهتمام الذي يتعين إيلاؤه لإجمالي حجم القوة العاملة التي تقدّم الخدمات الأساسية وهيكلية فاتورة الأجور فيتمثل في أنه يتعين النظر على فاتورة الأجور اللازمة لتقديم الخدمات الفلسطينية بمجملها على نحو يضم مزودي الخدمات الذين تدفع لهم الأونروا وحماس. ويتعين على الاتحاد الأوروبي بذل المزيد من الجهود الرامية إلى إلقاء نظرة عامة على الأنظمة المتفاوتة وميزانياتها، والعمل على تحسين ترشيدها وتحقيق المواءمة فيما بينها -بالرغم من أن ذلك يمثل مسعى طويل الأمد يتسبب بإثارة حساسيات سياسية واضحة- إذا ما أراد إعداد إستراتيجية خروج.

القطاع الخاص والتجارة: ترسم خطة العمل (2013) ومسودة إطار الدعم الواحد معالم إستراتيجية لتنمية القطاع الخاص والتجارة. ويعتبر فريق التقييم أن برنامج تنمية القطاع الخاص يتلاءم إلى درجة كبيرة مع الخطط التي وضعتها السلطة الفلسطينية والممارسات السابقة التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي في هذا الشأن ويتسق معها. وقد جرت مناقشة الإستراتيجية باستفاضة في أوساط المجتمع الفلسطيني، حيث أنها مُعدّة على نحو يتيح لها الاستفادة من النجاحات السابقة. وتعالج التدابير التي ترد في خطة العمل ومسودة الدعم الواحد المسائل الرئيسية، وتعترف في الوقت ذاته بالعقبات التي تعترض طريق النجاح في تطبيق الإستراتيجية، إلا أن الفريق خلص إلى استنتاج مفاده أن تطبيق إستراتيجية كهذه يمثل توفيقا في ضوء المخاطر الرئيسية الناتجة عن القيود المفروضة على الحركة، والانتفاع من الموارد، والمدخلات، وقنوات التصدير/ التجارة.

لقد ألحقت القيود الإسرائيلية على مدار عشرين عاما خسائر فادحة بالقطاع الخاص، ولا سيما خلال فترة إعداد التقييم. وبالرغم من أن الاتحاد الأوروبي جرب عدّة نُهج فيما يتصل ببناء قدرات السلطة الفلسطينية ومن خلال الدعم المالي المباشر الذي قدّمه للجهات الفاعلة في القطاع الخاص،

أصبحت الخيارات المتاحة أمامه بحلول عام 2014 تقتصر على تدخلات هامشية بغية تعويض السلطة الفلسطينية والحفاظ عليها وتحضيرها والفلسطينيين لتحقيق النمو في القطاع الخاص عوضاً عن المساهمة على نحو مباشر في ذلك. بعبارة أخرى، ما لم تتم إزالة القيود الملزمة أو تقليصها على نحو كبير، فإنها سوف تجعل استدامة الجهود التي بُدِل تعزيزاً لتنمية القطاع الخاص وزيادة هامش التجارة مثاراً للشكوك.

وضماماً لفعالية القطاع الخاص ودعم التجارة وامتلاكهما للتأثير، تستدعي الحاجة إجراء حوار سياسي وإتخاذ إجراءات سياسية على نحو منهجي، بحيث ينصبّ تركيز الحوار والإجراءات على إزالة القيود المحددة التي تحول دون الانتفاع من الموارد أو فتح ممرات تجارية كفؤة، وهو ما حاول برنامج تنويع التجارة وبرنامج تطوير الأراضي -وهما اثنان من البرامج التي ينفّذها الاتحاد الأوروبي- تحقيقه مؤخراً.

وتكمن الدرجة الثانية من العقبات التي تعترض طريق تحسين تنمية القطاع الخاص -علاوة على المسائل المرتبطة بالقيود الملزمة- في غياب القانونية الاقتصادية في بيئة الأعمال في فلسطين. فبالرغم من الجهود التي بذلتها الجهات المانحة على مدار عشرين عاماً، لم يتم بعد سنّ حقوق الملكية الأساسية الهامة وتشريع الأعمال، بما فيها التدابير التي تُعنى بالإيجارات، والتوريد المالي، وإدارة الشركات، والرقابة، والتجارة، ومعايير الجودة.

المياه، والمرافق الصحية والأرض: إن القيود المفروضة على قطاع المياه والمرافق الصحية عديدة ومُحدّدة جيداً في تقارير عديدة. وتوحي هذه القيود بأن الجهود التي تبذلها السلطة الفلسطينية فيما يتصل بالتخطيط أو التنمية "على المستوى الوطني" ذات تأثير محدود ولا تزال محفوفة بالمخاطر. وتحدّد وثائق التعاون الصادرة عن الاتحاد الأوروبي القيود الرئيسية ومستويات الخطر الإقليمية الاستثنائية العالية تحديداً جيداً وتقدر خطورتها، إلا أن حل هذه المشاكل الكثيرة يقتضي أساساً التحرك على الجبهة السياسية. وبالتالي، فإن الفوائد التي تنتج عن تدخلات الاتحاد الأوروبي محدودة.

وتستند برامج الاتحاد الأوروبي على مقاصد ثابتة نسبياً وتتواءم أولوياتها مع خطط التنمية الوطنية، إلا أن برامج الدعم إنما هي بدون شكّ معقّدة من حيث تحديد الموارد والمساعدة وتقديمها. ويمثل برنامج إطار الدعم الواحد تحولاً من "المياه والمرافق الصحية" إلى "المياه والأرض"، ويعالج المسألة الإقليمية وحل الدولتين بقدر أكبر من الاتساق، علماً بأن حل الدولتين يمثل الهدف الرئيسي الذي يضعه الاتحاد الأوروبي نصب عينيه. ومع ذلك، يبدو أن القدرة على تجاوز العقبات والمخاطر ضعيفة، حيث بالكاد يتم تحقيق النتائج في الإطار الزمني المحدّد أو بصورة كمية (وهو ما يعود إلى حدّ كبير إلى الاعتماد على النوايا الإدارية أو السياسية الحسنة الصادرة عن إسرائيل أو سلطة المياه الفلسطينية) وغالباً ما تكون فعالية البرامج محدودة بصورة كبيرة. وعلاوة على ذلك، ما تزال المرافق العامة تعتمد إلى حدّ كبير على الدعم الذي تقدّمه الجهات المانحة من أجل تغطية التكاليف التشغيلية والإدارية.

وتضم الإستراتيجية الوطنية التي تُعنى بالمياه ومياه الصرف التي أعدتها سلطة المياه الفلسطينية في عام 2013 تغييرات مؤسسية وقرارات بشأن تنظيم التعريفات الجمركية، وإنشاء مرافق المياه الإقليمية، والشخصية الاعتبارية لروابط مستخدمي المياه. ومع أن هذه البنود جميعها تترك تأثيراً واضحاً على سبل عيش المجتمع الفلسطيني، فإنه لم يتم إشراك المجتمع المدني الفلسطيني في إعداد هذه الوثيقة، كما يتم توجيه انتقادات شديدة بخصوص عدم التنسيق مع سلطة المياه الفلسطينية. وبالتالي، تستدعي الحاجة التأكيد على الدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في ضمان نقل المعلومات، والتوصّل إلى رؤية تستند على توافق، وتوفير مساءلة أكثر وضوحاً أمام السلطات.

1- السياق والمنهج

تقيم تعاون الاتحاد الأوروبي مع الأراضي الفلسطينية المحتلة ومساندته للشعب الفلسطيني في الفترة من 2008 إلى 2013 جزء من برنامج تقييم عام 2012 الذي صدّق عليه مفوض التنمية بالاتفاق مع الممثل الأعلى للاتحاد للشئون الخارجية والسياسات الأمنية، ونائب رئيس المفوضية الأوروبية، ومفوضوا التوسيع والجوار الأوروبي، والمساعدات الإنسانية. تم التكليف بموجب عقد إطار عمل لتقييم استراتيجيات التعاون الجغرافي للمفوضية الأوروبية لدول آسيا وأمريكا اللاتينية والدول المجاورة (الجزء 4) الذي وقعته المفوضية الأوروبية والاتحاد الذي تقوده DRN ويشمل ECDPM و ECORYS و PARTICIP.

1-1 أهداف التقييم ومداه

توضح الشروط المرجعية هدفين رئيسيين وراء تقييم الاتحاد الأوروبي للتعاون مع الأراضي الفلسطينية المحتلة ومساندة الشعب الفلسطيني:

- 1- إمداد جهات التعاون الخارجي للاتحاد الأوروبي المعنية والجهات الموجودة خارج الاتحاد بتقدير عام شامل لتعاون الاتحاد الأوروبي في الماضي وفي الوقت الحالي وعلاقات شراكته مع فلسطين.
- 2- تحديد الدروس المستفادة الرئيسية وعمل توصيات لاستراتيجية عملياتية تتطلع إلى تحسين استراتيجيات الاتحاد الأوروبي وبرامجه وإجراءاته الحالي منها والمستقبلي.

سيركز التقييم على استراتيجية تعاون الاتحاد الأوروبي مع فلسطين أثناء الأعوام 2008-2013، مع التحقيق على وجه التحديد في:

- مدى ترابط استراتيجية الاتحاد الأوروبي واتساقها، وكذلك التأثيرات المرجوة لفترة البرنامج السارية. سيتم تقييم مدى الترابط مقارنة احتياجات التنمية والاهداف السياسية التي طرحها الاتحاد الأوروبي في عمله الخارجي في فلسطين.
- تطبيق تعاون الاتحاد الأوروبي، مع التركيز على التأثير، والاستدامة، والفعالية، والكفاءة، وكذلك مدى الاتفاق بين وضع البرامج والتنفيذ. والمنظور السياسي من الأهمية هنا بمكان، فمعيار التأثير والفعالية سيتناول التغيرات التي ساهمت في تحقيق "دولة فلسطينية مستقلة ديمقراطية ناجحة وحل إقامة الدولتين".
- القيمة التي يضيفها تدخل الاتحاد الأوروبي (على كل من المستويين الاستراتيجي والتنفيذي).
- "العوامل الثلاثة" التي تشير إلى: (1) الاتساق بين حالات تدخل الاتحاد الأوروبي في مجال التعاون التنموي والسياسات الأخرى للاتحاد الأوروبي التي يحتمل أن تؤثر على فلسطين، (2) وتحقيق التكامل مع الدول الأعضاء، (3) والتنسيق مع الجهات المانحة الأخرى.

2-1 السياق الوطني واستجابة تعاون المفوضية الأوروبية

السياق الوطني

أعطى اتفاق أوسلو الأمل في تسوية النزاع الإسرائيلي الفلسطيني عن طريق تقديم الأمان لإسرائيل ودولة للفلسطينيين. والفترة المؤقتة الأصلية التي تبلغ 5-6 سنوات التي أيدها المجتمع الدولي كان من شأنها أن توفر الوقت أمام الفلسطينيين لبناء المؤسسات استنفادات مادية ملموسة للفلسطينيين فيما يتعلق بتحقيق الرفاهية ونظام حكم جيد ونمو اقتصادي، مع وجود فرص لوظائف منتجة والسماح للانتقال إلى دولة مجاورة ديمقراطية ناجحة. علق الاتحاد الأوروبي والشركاء الآخرون في التنمية آمالهم على هذا النموذج الذي امتد لعشرين عامًا. وعلى الرغم من المساعدات الموهلة التي قدمتها الجهات المانحة على مدار تلك الفترة، بما في ذلك 5,5 مليار من مؤسسات الاتحاد الأوروبي²، غير أن الحقيقة الأكثر بروزًا الآن هي أنه، في المجمل، أحوال الفلسطينيين وأوضاعهم، سواء السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أسوأ بشكل عام في يومنا هذا مما كانت عليه في منتصف تسعينات القرن العشرين³. فالمفاوضات الدائرة حاليًا بقيادة وزير الخارجية الأمريكي كيري تدرك أن النموذج الذي طال انتظاره لم تنتج عنه النتائج المرجوة، بينما تلاشى حل وجود الدولتين. بعد عشرين عامًا، يقدم تقييم تعاون الاتحاد الأوروبي مع فلسطين ودعم الشعب الفلسطيني فرصة لمراجعة الدروس المستفادة، ويقدر ما إن كان على الاتحاد الأوروبي أن يستمر في عمله الخارجي بشكل أكبر أو أقل من وضعه الحالي مع عمل تعديلات صغيرة، أو اعتبار عمل مراجعات وتعديلات شاملة في ضوء البيئة السياسية التي لم تسمح بالتحرك تجاه حل إقامة الدولتين. كما أن المراجعة تأتي في الوقت المناسب، مع مراعاة التركيز الهائل على ممارسات التنمية بالتوازي مع معاهدة لشبونة التي تقضي باتساق السياسة من أجل التنمية، بما يرسم خطوطًا لنظام الحكم الجيد وحقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون بصفتها المبادئ الأساسية. وتهدف أجنحة التغيير التي اعتُمدت في مايو 2012 إلى جعل مساعدة التنمية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي "أكبر على المستوى الاستراتيجي، وتحركها الأهداف والنتائج"، بما يرأب الصدع بين السياسة من حيث المبدأ وما يوجد في الواقع⁴.

يرتبط التقييم بالتعاون باعتباره مجموعة الجهود الدبلوماسية والسياسية والمالية في سياق سياسة الجوار الأوروبي، بما في ذلك آليات التنسيق والعلاقات مع إسرائيل فيما يخص فلسطين واستجابة لخطط التنمية الفلسطينية المتتالية. ويركز المنهج المتبع على أربعة مجموعات من أسئلة التقييم: الاتساق السياسي، وسرعة الاستجابة، والتحالفات الاستراتيجية، وتوصيل الخدمات. وبما أن التقييم لا يمكن أن يعتمد على استراتيجية الدولة، أو البرنامج الدلالي الوطني، أو البرامج التي تستغرق عدة سنوات لوضع خطوط أساس أو معايير واضحة، فقد تطلعت إلى تصريحات سياسة الاتحاد الأوروبي، وخطط العمل وعمل تقارير عنها، وتوثيق البرامج، وعمل تقييمات لمكونات التعاون المتعددة حتى اليوم، وآراء الدول الأعضاء والفلسطينيين الذين على دراية بالتعاون. بالإضافة إلى ذلك، وبما أن الأهداف العامة للتعاون هي في المقام الأول أهداف سياسية ذات نتائج ملحوظة في التحليل السياقي، فإن التقييم يعتمد اعتمادًا بالغًا على السرد التالي للسياق الذي يلعب دورًا محوريًا في فهم نتائج التقييم وتوصياته النهائية.

التعقيد الحركي: التعاون الأوروبي الفلسطيني ذو حيوية وله سمات فريدة. فبينما يستخدم هذا التعاون نفس الأدوات والترتيبات التعاقدية المستخدمة في التعاقدات الأخرى، تختلف الأسس المتبعة في فلسطين اختلافًا بانيًا، حيث تتسم بالتعقيد دائم التغير من حيث جغرافيا المكان ونظام الحكم. وكما يُعرّف الاتحاد الأوروبي الأمر، فلسطين مجزأة إلى ثلاث مناطق: الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية، ولكل منها نظام حكم مختلف يتمثل في السلطة الفلسطينية وحماس وإسرائيل، وهي ما تتداخل جميعها، فيما عدا في القدس الشرقية.

الضفة الغربية مقسمة إلى المناطق أ، ب، ج، ومناطق المستوطنات الإسرائيلية والمناطق التي حددتها إسرائيل كمناطق عسكرية مغلقة، والتي ليس لأي منها حدود واضحة. للسلطة الفلسطينية سلطة مدنية وأمنية في المنطقة "أ"، وهي مجموعة من المناطق الحضرية الفلسطينية غير

² تشير البيانات إلى الفترة ما بين 1994-2013 وتشمل البيانات التي تم استرجاعها من البيانات الداخلية في DEVCO ومن CRIS/Datawarehouse والبيانات المقدمة في النظرة العامة على تعاون الاتحاد الأوروبي مع فلسطين على موقع: <http://ec.europa.eu/>

⁴ مثلما أوضح مفوض الاتحاد الأوروبي أندريس بيبيالس. ادخل على الموقع www.euractiv.com/development-policy، مارس 2013.

المتجاورة (حوالي 18% من أراضي الضفة الغربية)، توجد في المنطقة "ب" سلطة مدنية فقط وليست أمنية (حوالي 21% من أراضي الضفة الغربية)، أما في المنطقة "ج" فإنها لا تمارس أي نوع من السلطات، وهي عبارة عن مستوطنات أو مناطق عسكرية. كما لا توجد للسلطة الفلسطينية أي سيطرة على أي حدود داخلية أو خارجية، بما في ذلك تحرك الفلسطينيين من منطقة إلى أخرى، حيث تحتفظ إسرائيل بالسيطرة الكاملة على 61% من الضفة الغربية، وسلطة جزئية في 21% آخرين، بالإضافة إلى ممارسة السيطرة الأمنية الكاملة على كامل الضفة الغربية. ومن عام 1994 إلى عام 2014، تضاعف عدد المستوطنين الإسرائيليين في الضفة الغربية ثلاثة أضعاف (ولا يشمل ذلك المناطق التي ضُمَّت إلى القدس)⁵. وما كان يُتَوَقَّع عام 1994 أن يكون وضعًا مؤقتًا لمدة خمس سنوات أصبح بالنسبة للفلسطينيين حقيقة معقدة من توسع في المستوطنات ومزيد من القيود المجحفة وموارد أخذة في التآكل.

في الواقع، حركة حماس هي المسيطرة في قطاع غزة الذي تحيط به حدود مقفلة وحصار بحري تفرضه إسرائيل. ولا يزال قطاع غزة مصدرًا للعنف ضد إسرائيل، مما يستدعي اتخاذ إجراءات أمنية.

في القدس، بعد أن ضمت إسرائيل مساحة 6 كيلو متر مربع من القدس الشرقية إلى المساحة البالغة 38 كيلو متر مربع في القدس الغربية ثم 70 كيلو متر مربع أخرى من أراضي الضفة الغربية إلى الحدود البلدية القدس. لا تسمح إسرائيل لأي مؤسسة من مؤسسات الحكم الفلسطيني بأن تتوسع في القدس، ومما يزيد الأمر تعقيداً أنه على مستوى الأراضي، منظمة الأونروا مسئولة عن التنمية البشرية وتقديم الخدمات الاجتماعية للاجئين الفلسطينيين في قطاع غزة (1,2 مليون من إجمالي 1,8 مليون) والضفة الغربية (750000 من 2,4 مليون). كما توفر الأونروا الخدمات الأساسية لحوالي 3 مليون فلسطيني مسجل في الأردن ولبنان وسوريا؛ حيث يوجد أكبر عدد موجود خارج فلسطين في الأردن، يحمل معظمهم الجنسية الأردنية ما عدا عدد من لاجئي غزة في الأردن⁶.

لذا يقدم السياق الفلسطيني بشكل أساسي أربع سلطات مختلفة مسئولة عن الوظائف الحكومية المتعددة، لكل منها واجبات إقليمية ووظيفية محددة، لكنها غالباً ما تتداخل من حيث السلطة والوظيفة والنطاق الجغرافي في ظل وجود حدود غير واضحة.

آليات مسئولية المحاسبة لكل هذه السلطات الأربعة للشعب الفلسطيني ضعيفة جداً أو حتى إنها غير موجودة. كما لا تتحمل إسرائيل أو منظمة الأونروا مسئولية الفلسطينيين بصورة مباشرة. وإلى حد ما، السلطة الفلسطينية مسئولة أمام الجهات المانحة عن صياغة الميزانية وتنفيذها وما يتعلق بها من إجراءات حوكمة، أمنياً بالنسبة لإسرائيل وسياسياً بالنسبة لفتح. لكن فتح فقدت الانتخابات الوطنية الأخيرة والوحيدة عام 2006. وفي ظل غياب انتخابات جديدة وتشريعات عالمية منذ عام 2006، لا توجد من الناحية العملية أدوات لنظام حكم ديمقراطي، أو شفافية أو مسئولية محاسبة لحماس أو السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بالشعب الفلسطيني.

عند تقييم فاعلية تنمية تعاون الاتحاد الأوروبي مع فلسطين ودعم الفلسطينيين، أحد الاعتبارات الهامة هو العمر المحدود للسيطرة والشرعية الحالية للسلطة الفلسطينية التي هي الاختيار الاستراتيجي للاتحاد الأوروبي كشريك أساسي للتعاون. وحتى في المنطقة "أ" تفتقر السلطة الفلسطينية إلى أبسط الصفات الأساسية كحكومة وطنية. فهي لا تنفرد بالقوة في المنطقة "أ"، وقدرتها القانونية والمؤسسية على تصريف الموارد وتخصيصها وتوفير الأمن والعدل والخدمات الأساسية أمر غير مؤكد في أي وقت محدد، وهو ما يحد من تحقيقه التقسيم الجغرافي والدعم المالي الخارجي والعلاقات مع إسرائيل. كما أن وضعها المالي يعتمد إلى درجة كبيرة على الجهات المانحة وتحويل إسرائيل للعائدات من الحدود التي تجمعها بالنيابة عن السلطة الفلسطينية (ما يمثل حوالي 65% من عائد السلطة الفلسطينية في 2012). قدرة السلطة الفلسطينية على تصميم سياسات وبرامج وتطبيقها محدود بصورة أكبر من قدرة حكومات شركاء الاتحاد الأوروبي التي دائماً ما تكون مشترطة بالعمليات السياسية والاعتماد على الجهة المانحة ومحدودية التحرك والحصول على الموارد.

⁵ مؤسسة سلام الشرق الأوسط، 28 فبراير 2014.

⁶ ورقة حقائق منظمة الأونروا لعام 2012. على الموقع: www.UNRWA.org

الظروف الاجتماعية-الاقتصادية: أنماط متكررة وتغيير شامل طفيف في العشرين عامًا⁷

أثناء فترة التقييم من 2008 إلى 2013، تعافت الظروف الاقتصادية والمالية والسياسية من الاضطراب الذي وقع بين 2003-2007 بمساعدة المساهمات الكبيرة من الجهات المانحة، لكنها اختنقت بعد ذلك وتدهورت بشكل عام، كما أن مشاركة معدلات التوظيف والاستثمارات الخاصة والقطاعات التجارية في إجمالي الناتج المحلي انخفضت. وتحرك النمو في معظمه نتيجة مساهمات الجهات المانحة الخارجية، والتي من دونها لأمكن أن يصير الإنحدار أشد خطورة. ومنذ وقوع حالات الانخفاض في دعم الجهات المانحة عام 2012 وما نتج عنها من تقلصات في الاقتصاد، أوضح الاستقرار المالي مدى الاعتماد على الجهات المانحة، مع إظهار طبيعة الاقتصاد الفلسطيني التي تتسم بالتشوه والفراغ. وإجمالاً يساند التحليل السياقي نتائج مدى التدهور في صلاحية الوضع في فلسطين وزيادة الاعتماد على الجهات المانحة.

وتكشف المراجعة التي تمتد لمدة أطول الأنماط الثابتة والبقية للنمو وحالات التقلص التي تعتمد على الأحداث السياسية، لكنها في مجملها تتجه نحو الإنحدار. وتساعد الرؤية طويلة المدى للسياق في تقديم منظور أفضل لمراجعة اتساق التعاون وفاعليته خلال الفترة من 2008 إلى 2013 والتفكير في خيارات لمراجعة نموذج التعاون الذي دام لفترة طويلة.

والموقف الاجتماعي الاقتصادي للفلسطينيين في أوائل عام 2014 الذي يتم قياسه وفقًا لمعدلات التوظيف والمؤشرات الحقيقية للنمو والفقر أصبح أسوأ مما كان عليه منذ عشرين عامًا. وبشكل غريب، لكن من الواضح بسبب صلاية الفلسطينيين والجهود الرئيسية للجهات المانحة، بقيت مؤشرات التنمية الاجتماعية في مجال الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية في مستويات أعلى من معدلاتها في الدول الأخرى بالمنطقة، على الرغم من تزايد الفجوة بين الضفة الغربية وقطاع غزة مع مرور الوقت.

انخفض النمو من حوالي 10% عام 1993 إلى سالب 4% عام 1995 ثم تلاه ارتفاع إلى حوالي نسبة 5% عام 1999 حفزته استثمارات الجهات المانحة والاستثمارات الخاصة المتواضعة بداية من 1995. سببت الانتفاضة الثانية تقلصًا في إجمالي الناتج المحلي إلى حوالي 9% في العام بداية من عام 2000 إلى عام 2002، ثم تعافى بعد ذلك في 2003 إلى 2005، ثم حدث تقلص آخر صاحب أحداث 2006-2007، ثم بدأت معدلات النمو من جديد من 2007 إلى 2011 يدفعها إلى الارتفاع في الضفة الغربية (1) دعم الجهات المانحة لأوجه الإنفاق المتكررة التي قامت بها السلطة الفلسطينية، (2) والدعم المباشر للفلسطينيين. أما في غزة فكان الارتفاع من خلال مزيج من (1) الخدمات التي تقدمها منظمة الأونروا، (2) وتقديم خدمات مباشرة، (3) ودور حركة حماس، مدعما بمجموعة مختلفة من الجهات المانحة وتجارة الأنفاق المنتعشة على الحدود المصرية. وخلال العامين 2013-2013، انخفض دعم الجهات المانحة لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة حيث انهارت التجارة القائمة على الأنفاق في 2013. ومن المتوقع أن تكون معدلات النمو في 2013 صفر في الضفة الغربية وغير مؤكدة في قطاع غزة. فرص التحسن ليست واعدة، في ظل غياب حراك سياسي بارز من أجل حل إقامة الدولتين⁸.

⁷ مصدر معظم المعلومات في هذا القسم، بما في ذلك الشكل رقم 1 من بيانات الحسابات الوطنية للجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ومن "المنطقة ج" ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني" الصادر عن البنك الدولي عام 2013، وكذلك "فعالية المساعدات في الضفة الغربية وغزة" الصادر عن البنك الدولي عام 2000.

⁸ تقارير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى لجنة الاتصال الخاصة في سبتمبر ومارس 2013.

البطالة في الفترة من 1994 إلى 2000 بلغ معدلها 22% مع ارتفاع طفيف في غزة وأقل في الضفة الغربية، ثم ارتفعت بحدة في الفترة من 2000 إلى 2006. وعلى مدار فترة التقييم، ظلت معدلات البطالة مرتفعة ووصلت بشكل عام إلى 23,4% عام 2013، حيث كانت أعلى في قطاع غزة وإلى حد ما أقل في الضفة الغربية. يوضح الشكل رقم 1 مقارنة لا تسر مع دول أخرى. فالبطالة بين الشباب تبلغ نسبة حادة على الأخص في قطاع غزة حيث يوجد شباب عاطل من بين كل إثنين. ومستقبل الوظائف سيء للغاية بدرجة تجعل الشباب يتركون سوق العمل، وهو ما جعل بدوره معدل مشاركة قوة العمل من الشباب يبقى منخفضاً ليسجل 37%. أما مشاركة معدلات الإناث ضربت نسبتها القاع مسجلة 17% لتكون أحد أكثر المعدلات انخفاضاً على مستوى العالم.

الشكل رقم 1: البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة مقارنة بالدول المذكورة



المصدر: West Bank and Gaza coping with conflict? Poverty and inclusion in the West Bank and Gaza -تقرير البنك الدولي رقم 61293، 29 يوليو 2011

وصل متوسط معدل الفقر إلى 15,6% في الضفة الغربية ونسبة 38,2% في قطاع غزة في الفترة من 1994 إلى 1998. وفي عام 2011، وهو آخر عام تتوافر بيانات عنه، كان معدل الفقر حوالي 17,8% في الضفة الغربية ونسبة 38,8% في قطاع غزة، ليسجل زيادة إجمالية في معدل الفقر على مدار العشرين عامًا بأكملها⁹.

لطالما كانت القيود التي تفرضها إسرائيل العقبة الوحيدة الأكثر بروزاً أمام تسحين الاقتصاد وتجاوز الأراضي. وفي تعليق البنك الدولي عام 2000 على تردي الأداء الاقتصادي خلال الفترة من 1994 إلى 2000، ذكر البنك "تأثير مواقع الغلق التي سيطرت عليها إسرائيل، وسياسات إصدار التصاريح، والقيود الأخرى المعقدة المفروضة على تحرك الأفراد والبضائع. فقد قللت هذه القيود من فرص العمل، وقيدت الحركة الداخلية والتجارة الخارجية، وصدّت الاستثمار¹⁰". وفي تعليق آخر للبنك الدولي عام 2013 على تردي الأداء الاقتصادي، علق البنك قائلاً: "النظام المعقد من القيود المفروضة على التحرك والدخول الذي تفرضه إسرائيل هو أكثر العوائق بروزاً أمام نمو القطاع الاقتصادي الفلسطيني"¹¹. وقد وصف البنك الدولي القيود المفروضة على التحرك بأنها "نظام متعدد الطبقات من المعوقات المادية والمؤسسية والإدارية. فالحواجز المادية تضاعف من قوتها الإجراءات والممارسات التنظيمية غير المتوقعة، وأبرز ما في ذلك القائمة الطويلة بالأغراض "مزدوجة الاستخدام" التي لا يمكن توريدها لأن إسرائيل تعتبرها خطراً أمنياً، بالإضافة إلى تقييد الحصول على المياه والنظام الكهربائي¹²". ويستمر التقرير في ذكر أنه بالإضافة إلى القيود المذكورة، يحد التوسع في بناء المستوطنات الإسرائيلية من الجزء المتاح في المنطقة "ج" للفلسطينيين من أجل التنمية الاقتصادية"¹³. وكما هو موثق في التقرير، بما أن المنطقة "ج" تمثل 61% من الضفة الغربية، فإن المنع المطول للوصول للأرض والموارد صار أمراً مُججاً، حيث يمنع التوسع ويؤثر سلباً بشكل عام على تكلفة العقارات والموارد بالنسبة للفلسطينيين المقيمين في المنطقة الحضرية "أ" التي فرضت إسرائيل في الواقع قيوداً على دخول معظم السكان الفلسطينيين المتناميين إليها على مدار العشرين عامًا المنصرمة بعد ما جرى في أوسلو. وتوصل المجلس في 14 مايو 2012 إلى نتائج مشابهة، ملاحظاً التطورات التي حدثت على الأرض بما يهدد جعل حل إقامة الدولتين أمراً مستحيلاً ومؤكدة على الالتزام بحل إقامة الدولتين¹⁴.

⁹ الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، 2014.

¹⁰ "فعالية المساعدات في الضفة الغربية وغزة"، البنك الدولي، عام 2000، الفقرة 2-8.

¹¹ "المنطقة ج" ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني" البنك الدولي 2013، الفقرة 5. يذكر التقرير أن أسباب إسرائيل لفرض تلك القيود هي حماية المواطنين الإسرائيليين، لكنه يذكر أيضاً أن العديد من المراقبين يرون أن الحاجة لحماية المستوطنين الإسرائيليين هي الدافع الرئيسي وراء العديد من القيود المفروضة على الفلسطينيين في المنطقة "ج"، الفقرة 10.

¹² يذكر التقرير أن إجمالي عدد المستوطنين في الضفة الغربية تزايد أكثر من ثلاثة أضعاف في الفترة من 1993 إلى 2011، الفقرة 10.

¹³

¹⁴ عدد من الفلسطينيين من القطاع الخاص والأكاديميين والمحامين والمسؤولين الكبار السابقين الذي عملوا في فلسطين قبل الانتفاضة الثانية أخبروا فريق التقييم بشأن التقدم المؤسسي الذي تم بحلول عام 2000 في كل من غزة والضفة الغربية. وتراعي إراؤهم حول التطور المؤسسي في غزة كل فلسطين، وليس فقط السلطة الفلسطينية.

توقع الفلسطينيون والجهات المانحة أن إمكانية الوصول إلى الأسواق والموارد كان سيتحسن عقب عام 1994، لكن العكس هو ما ثبت صحته بعد مرور 20 عاماً، مما يساهم مباشرة في التدهور الاقتصادي وتزايد الاعتماد على الجهات المانحة.

الموقف السياسي. ليست القيود الإسرائيلية هي العقبة الوحيدة. فالخلافات السياسية بين فتح وحماس استمرت في عام 2014، وتعكس الترتيبات المؤسسية الفلسطينية هذه الخلافات مع وجود وزراء السلطة الفلسطينية في رام الله وسيطرة حماس في غزة. وبمساعدة الاتحاد الأوروبي، تستمر السلطة الفلسطينية في دفع رواتب موظفيها في قطاع غزة مع أن العديد منهم لم يعمل. وفي الوقت ذاته، لدى حماس حوالي 40000 موظف في غزة لتقديم الخدمات. تلك الترتيبات المقسمة على مستوى الوزارات بين السلطة الفلسطينية وحماس، كسبب مباشر للانقسام بين حماس وفتح، زادت من جداول رواتب القطاع العام في الوقت الذي تتلاشى فيه الموارد التي تدعم دفع هذه الرواتب. كما يمنع هذا التقسيم من وضع سياسات التنمية وتنفيذها، فالترتيبات القائمة تجعل من الصعب -إن لم يكن مستحيلاً- أن تتوفر تنمية مؤسسية موحدة متماسكة، مما ينتج عنه أن العديد يقولون أن المؤسسات الفلسطينية صارت اليوم أضعف مما كانت عليه في عام 2000.¹⁵

تدمرت الشبكة المؤسسية اللازمة لتكامل الضفة الغربية وقطاع غزة، وتسيّست الأنظمة القضائية في الضفة الغربية وغزة وأصبحت تابعة للسلطتين التنفيذيتين بالمنطقتين. بينما خسرت فتح، وفقاً لما ذكر، انتخابات 2006، مما أفقدهم سلطة الحكم. كما نتج عن فشل إجراء انتخابات رئاسية جديدة أن فقدت قيادة السلطة الفلسطينية صلاحيات الحكم في عام 2009. ويستمر الهيكلان الرئاسي والحكومي فيما هما عليه مع تعيين حكومات "مؤقتة". وتم إيقاف المجلس التشريعي الفلسطيني منذ عام 2007 مع عدم وجود أي تشريع جديد أو مراقبة جديدة.

يترك غياب الإجراءات الديمقراطية الفلسطينية عملياً بدون آليات للشفافية ومسئولية المحاسبة، ومساحة ضيقة للمناظرة والحوار، وحرماناً من التشريعات الاقتصادية التي تشجع الاستثمار.

وفي الوقت ذاته تعاني المؤسسات الفلسطينية للحفاظ على هويتها وتوفير الخدمات في القدس الشرقية الممنوعة على المؤسسات السياسية الفلسطينية وعلى العديد من المنظمات المدنية إليها.

استئنفت محادثات السلام في يولييه 2013 تحت رعاية وزير الخارجية الأمريكي كيري ومع مكتب ممثل المجموعة الرباعية. تشمل المناقشات مبادرة اقتصادية تهدف إلى تحسين الاقتصاد الفلسطيني من خلال إجراءات من جانب كل من الفلسطينيين وإسرائيل، مع الاعتماد على النمو الذي يحركه القطاع الخاص استعداداً القدرة الاقتصادية والمالية والمساهمة في خلق الوظائف والاستقرار بشكل عام. ومن المتوقع أن تتشابه المبادرة تتسق المبادرة اتساقاً كاملاً مع الخطة التمهيدية للتنمية الوطنية للمدة 2014-2016. الأفكار السياسية الخاصة باستعادة الشرعية والحكم الرشيد والترتيبات السليمة في غزة لم تكن مكتوبة في وقت الكتابة.

استجابة الاتحاد الأوروبي

العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي - إطار العمل القياسي لتعاون الاتحاد الأوروبي الثابت منذ عام 1994 على الأقل مذكور فيما سبق. وتخليصاً لذلك، أكد الاتحاد الأوروبي على المبادئ الأساسية لسياسة الجوار الأوروبي الخاصة بالاستقرار والحكم الرشيد والأمن والرفاهية عبر تحقيق حل إقامة الدولتين للصراع الإسرائيلي الفلسطيني، مع وجود دولة إسرائيل جنباً إلى جنب في سلام وأمن مع دولة فلسطين المستقلة الديمقراطية الناجحة المجاورة لها. أعلنت نتائج المجلس أن المستوطنات الإسرائيلية والأراضي التي ضمتها إليها فيما وراء حدود 1967 غير قانونية، وأدانت حصار غزة والانتهاكات ضد حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، ودعت إلى إلغاء القيود التي تفرضها

¹⁵ نتائج المجلس في ديسمبر 2009، ونتائج المجلس في مايو 2012 واضحة بشأن هذه الأمور ومعيرة عن الإصرار على الاحتفاظ بحل الدولتين والقول بأن المستوطنات ستبقى غير قانونية وفقاً للقانون الدولي بغض النظر عن القرارات غير المسبوبة التي أصدرتها حكومة إسرائيل.

إسرائيل على التحرك والوصول للموارد، وحثت الفلسطينيين على المصالحة، ودعت إلى أن تكون القدس عاصمة للدولتين.¹⁶

استراتيجية رباعية الأطراف – تنفيذاً للسياسات والمبادئ الموضحة في نتائج المجلس، يسعى الاتحاد الأوروبي إلى سياسة رباعية الأطراف:

- بناء الدولة مع التركيز على السلطة الفلسطينية ومؤسساتها.
- المساعدة التنموية مع التركيز على ثلاثة قطاعات: نظام الحكم، وتنمية القطاع الخاص والتجارة، والبنية التحتية وخصوصاً المياه وتنمية الأراضي.
- توفير الخدمات الأساسية للاجئين الفلسطينيين من خلال منظمة الأونروا.
- تقديم المساعدات الإنسانية.¹⁷

ولكي يطبق الاتحاد الأوروبي سياسته، فقد نشر العديد من الأدوات تشمل المساعدة المالية الأساسية والحوار الدبلوماسي والسياسي المكثف. والسلطة الفلسطينية بصفتها محور التركيز المؤسسي للاتحاد الأوروبي أحد المشاركين في اتفاق الشراكة المؤقت للتجارة والتعاون عام 1997 وتتمتع بوضع الشريك في سياسة الجوار الأوروبي. وفي عام 2005 اتفق الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية على خطة عمل لدعم أجندة إصلاح السلطة الفلسطينية تبتعتها خطة عمل مشترك تم الاتفاق عليها في 2013.

بدأت المساعدة المالية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي للشعب الفلسطيني عام 1971 بمساهمات إلى منظمة الأونروا. ومنذ عام 1984، ومع ظهور السلطة الفلسطينية، قدم الاتحاد الأوروبي ما يقرب من 5,5 مليار يورو¹⁸ لدعم الشعب الفلسطيني ليصبح بذلك أكبر جهات تقديم المساعدات المالية. تم تقديم ما يقارب أكثر من نصف تلك المساعدات المالية منذ عام 2008، وعلى وجه التحديد نسبة 88% من خلال إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي (DEVCO)، ونسبة 12% الباقية من خلال المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي (ECHO)، انظر الفصل 1-3. ومن أموال إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي، ذهب الجزء الأكبر (65%) من هذه المساعدات لأول مسار من مسارات الاستراتيجية، ألا وهو مساندة السلطة الفلسطينية في تقديم الخدمات وبناء الدولة. بينما ذهب ثاني أكبر جزء (26%) لدعم اللاجئين من خلال تقديم مساعدات مالية لميزانية منظمة الأونروا، وخصّص جزء ثالث (18%) من تعاون الاتحاد الأوروبي للتدخل في التنمية وتوفير الخدمات في القدس الشرقية، وإلى القطاعات الثلاثة التي تمثل محور الاهتمام.

ظهر الركود خلال هذه الفترة، كما اتسمت بالتماسك والتوسع في بناء المستوطنات، وتقليل الموارد المتاحة للفلسطينيين، وارتفاع معدلات البطالة، وتعزيز الانقسام، وغياب المسؤولية. وفي الوقت ذاته الذي زاد فيه عدد السكان والاحتياجات المرتبطة بالفرص الاقتصادية الأخذ في الانخفاض، وزيادة اعتماد الاقتصاد على المساعدات، لم ينتج عن ذلك سوى أزمات أكبر في ميزانية السلطة الفلسطينية ومنظمة الأونروا، مع احتمال عمل حدوث انخفاض في تقديم الخدمات وزيادة في انعدام الأمن.

وفي أواخر عام 2011 وما بعده، عندما صار جلياً أن برنامج بناء الدولة الذي تبناه رئيس وزراء السلطة الفلسطينية فياض لن يتبعه حل إقامة الدولتين، أشارت وثائق الاستراتيجية المحلية للاتحاد الأوروبي ومذكرات رؤساء البعثات إلى الحاجة لتوجه جديد، بعد أن صار لديهم إدراك أكثر وضوحاً للحقائق على أرض الواقع والتأثير المحدود للتعاون على حل إقامة الدولتين بل وحتى على القيود الملزمة.

وفي أواخر عام 2013، قدم مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي إطار عمل للدعم الفردي (SSF) – تحول من برامج العام الواحد إلى برامج العاميين، ما عدا ما يخص الدعم المالي المباشر لآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية (PEGASE DFS)، ومنظمة الأونروا والقدس الشرقية، على أن تستمر المساعدات في صورة "تدابير دعم مؤقت" مبرمجة على أساس سنوي.

ويسعى إطار الدعم الفردي إلى وضع أجندة للتغيير بنيّة إظهار استراتيجية التنمية المحلية وعمل تفريق واضح للعمالة بين الدولة العضو والاتحاد الأوروبي وبدافع من توفير التمويل لمبادئ التنمية لمنهج متكامل، وستتماشى تلك الأجندة مع خطة العمل المشتركة لسياسة الجوار الأوروبي من أجل الحوار السياسي والخطة التمهيدية للتنمية الوطنية للسلطة الفلسطينية (2014-2016). لم تكن هناك نسخة نهائية متاحة في توقيت كتابة التقرير¹⁹.

3-1 الطبيعة الخاصة لهذا التقييم

الحاجة لمنهج تقييم مناسب

لهذا التقييم عدد من الملامح الفريدة التي تستدعي استخدام منهج تقييم مخصص. أولاً وقبل كل شيء، لا توجد لدى فلسطين المقومات الأساسية للدولة، فمدى سيطرتها على أراضيها ومواردها وشعبها محدودة جدًا نتيجة الاحتلال الإسرائيلي الذي دام طويلًا يحدث في بيئة إقليمية يحدها الصراع. وبالتالي فالعلاقة "الثنائية" التقليدية بين الاتحاد الأوروبي والدول الشركاء لا تنطبق على هذه الحالة. ومما ينافي المنطق أن يتم تقييم تأثير جهود التعاون دون الوضع في الحسبان مجموعة كبيرة من القيود الملزمة الناجمة عن الاحتلال، حيث تؤثر تلك القيود بشكل أساسي على نتائج دعم الاتحاد الأوروبي واستدامته. كما أن هذا يتضمن أيضًا وضع إسرائيل في المعادلة والنظر إلى كيفية تعامل الاتحاد الأوروبي مع هذه القيود الملزمة من خلال شراكته مع إسرائيل. ثانيًا، ما يعزز كامل الشراكة مع فلسطين هو مجموعة من الطموحات السياسية الواضحة المعبر عنها في تصريحات سياسة الاتحاد الأوروبي عالية المستوى تهدف إلى تعزيز السلام من خلال "حل إقامة الدولتين" وإقامة دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة ناجحة. وفي مثل هذا السياق، لطالما كان تعاون الاتحاد الأوروبي أداة رئيسية ليس فقط لتحقيق أهداف إنمائية أبعد، بل أيضًا لتحقيق هذه الأجندة السياسية الصريحة.

يفحص القسم التالي في إيجاز هذا السياق الخاص ويستنتج بعض التضمنات المنهجية من أجل القيام بهذا التقييم.

الاتحاد الأوروبي وفلسطين وعملية السلام

لعب الاتحاد الأوروبي دورًا محوريًا في عملية السلام في الشرق الأوسط، فمنذ وقت مبكر بدأ في عام 1971 وفيما يسمى وثيقة شومان²⁰، تقدم مجلس وزراء المفوضية الأوروبية باقتراح لضبط الحدود بين الفلسطينيين وإسرائيل. وعلى مدار العقود الثلاثة التالية تم تقديم العديد من البيانات بشأن سياسة الاتحاد الأوروبي تدعو جميعها إلى إقامة دولة فلسطينية على أساس حدود 1976. وفي الماضي القريب، دأبت مجموعة جديدة من البيانات الختامية والرسائل لمجالس الشؤون الخارجية (البيانات الختامية للمجلس المنعقد بشأن عملية السلام في الشرق الأوسط في 8 ديسمبر 2009، وفي 14 مايو وفي 10 ديسمبر 2012 - 303 (2011) COM، 207 (2010) COM) على تكرار تعهد الاتحاد الأوروبي بحل إقامة الدولتين وفقًا لحدود ما قبل 1976 على أن تكون القدس عاصمة مستقبلية للدولتين، وفقًا لما تتفق عليه الأطراف. ومن الواضح أن البيانات الختامية للمجلس المنعقد في ديسمبر 2009 أيدت تجديد تدخل الاتحاد الأوروبي مع فلسطين على أساس القدرة المتزايدة للسلطة الفلسطينية على تنفيذ أجندة إصلاحاتها وداخل سياسة الجوار الأوروبي²¹.

كما عبر الاتحاد الأوروبي عن تعهده بدعم المصالحة الفلسطينية كما هو موضح في بيانات مجلس الشؤون الخارجية في 23 مايو 2011 - 303 (2011) COM، مع ملاحظة أن الموقف في قطاع غزة وحوله ما زال هشًا وغير مستدام طالما بقيت هي منفصلة سياسيًا عن الضفة الغربية. دعا الاتحاد الأوروبي لفتح المعابر على الفور بصفة مستديمة وبدون شروط من أجل تدفق المساعدات الإنسانية، والبضائع التجارية، والأفراد من قطاع غزة وإليه وعلى وجه التحديد بين قطاع غزة والضفة الغربية. والاتحاد الأوروبي مستمر في الاعتراف بضرورة تطبيق القانون الدولي الإنساني والدعوة إلى تطبيقه، بما في ذلك تطبيق اتفاقية جنيف الرابعة لحماية المدنيين واحترام التزامات حقوق الإنسان الدولية للسجناء الفلسطينيين.

¹⁹ لم تكن الخطة التمهيدية للتنمية الوطنية للمدة 2014-2016 متاحة عند إعداد التقرير النهائي، لكن تم إعداد مسودة وتم إرسالها للجهات المانحة لمناقشتها في 12 مارس 2014 (اتصالات مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي).

²⁰ وثيقة شومان ورقة عمل مشترك (ليست وثيقة رسمية) صدرت في يولية 1971 تقترح حدود لإسرائيل.

²¹ الاتحاد الأوروبي - خطة عمل السلطة الفلسطينية، الغطاء السياسي، إبريل 2013.

كررت بيانات المجلس في ديسمبر 2013 البيانات السابقة، قائلة أن "استعداد الاتحاد الأوروبي للمشاركة بشكل أساسي في ترتيبات ما بعد الصراع لضمان دوام اتفاق السلام". وعبرت بيانات المجلس مرة أخرى عن أسفها على "توسع إسرائيل في بناء المستوطنات غير القانونية وفقاً للقانون الدولي والتي تمثل عقبة في طريق السلامة" وعبرت عن قلقها الشديد إزاء الظروف التي تقوّض المفاوضات.

قدمت معاهدة لشبونة (2009) تغييرات مصممة لتحسين تماسك وفعالية العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي، وبصورة ملحوظة من خلال تحسين التنسيق. ومع ذلك تعتمد فرص تمكين حدوث التغيير على رؤى الدول الأعضاء. اتباع منهج الإجماع يفضل عدم المواجهة في استخدام الآلات عندما تفتقر الدول الأعضاء إلى الاتفاق الكامل، مثلما هو الحال في بعض الأحيان في القضايا الإسرائيلية الفلسطينية²². وعلى الرغم من أن البرلمان الأوروبي لا يلعب دوراً رسمياً في عملية صنع قرار التعاون الفلسطيني، غير أنه أصبح له قدرٌ من التأثير والإشراف عقب إقرار معاهدة لشبونة²³.

الاستراتيجيات الإقليمية وإطار السياسة

تطورت الأهداف الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي مع الدول المجاورة له، بما فيها إسرائيل وفلسطين، تطوراً رئيسياً من خلال الأطر التكميلية التي تطورت على مر الزمن: (1) الشراكة الأورومتوسطية التي انطلقت عام 1995، (2) وسياسة الجوار الأوروبي التي وُضعت عام 2004 ووضعت مبادئ اتفاقيات عمل اتحادات مع أدوار معينة. كانت فلسطين ضمن سياسة الجوار الأوروبي التي هي أول خطة عمل صدرت في مايو 2005 ثم صدرت الخطة الثانية في إبريل 2013، وكان لكل منهما أولويات مشتركة متفق عليها وأيضاً التزامات متبادلة، وسوف يتم الترويج لها من خلال الحوار السياسي، كما سيتم متابعتها باستمرار لمعرفة مدى التقدم الذي يتحقق.

كان من المتصور أن تكون مدة خطة عمل سياسية الجوار الأوروبي للاتحاد الأوروبي وفلسطين لعام 2005 من ثلاث إلى خمس سنوات، لكنها في الواقع ظلت حتى تم إقرار خطة عمل تالية في إبريل 2013. توضح خطة عمل 2005 التي تغطي كامل فترة هذا التقييم هدفاً عاماً هو "خلق ظروف لتطوير علاقة تزداد أواصرها قوة من أجل الإعداد لمستقبل دولة فلسطين". كما أنها تظهر بوضوح أن خطة العمل جزء من استجابة الاتحاد الأوروبي لأجندة الإصلاح السياسي والاقتصادي للسلطة الفلسطينية.

خطة عمل 2013 محددة من حيث وضع أهداف السياسة واستراتيجيتها؛ حيث تعيد التأكيد على تعهد الاتحاد الأوروبي بحل إقامة الدولتين، كما تقدم ستة مبادئ لحل الصراع فيما يتعلق بتطبيق القانون الإنساني الدولي، بما في ذلك معاهدة جنيف الرابعة، ووضع القدس الشرقية، والمستوطنات، وأعمال التدمير والإخلاء، والجدار العازل، والقيود المفروضة على التحرك والوصول إلى الموارد وخصوصاً المياه، وحل مشكلة اللاجئين.

كمية كبيرة من الموارد

على مدار فترة التقييم، خصصت²⁴ المفوضية الأوروبية أكثر من 2,5 مليار يورو²⁵ لفلسطين، بما في ذلك حالات تدخل إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي والمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي، وهو ما يبلغ 2,2 مليون يورو من المبلغ المخصص (88%) ومبلغ 311 مليون (12%) من المبلغ المخصص²⁶ لكل منهما بالتوالي. يبلغ إجمالي المساهمات السنوية للمفوضية الأوروبية 422 مليون يورو ويمثل 5,7% من إجمالي الناتج المحلي لفلسطين، وهو ما يمثل معدل 98 يورو لكل نسمة²⁷. وعلى الرغم من ذلك، أخذ حجم المشاركة في الانكماش بمرور الوقت. انظر الشكل رقم 2.

²² المناقشات التي جرت في بروكسل في الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، نوفمبر 2012. انظر أيضاً ريتشارد يونجس والشهادات في "محاادثات ما بعد السلام: ماذا بعد لسياسة الاتحاد الأوروبي في فلسطين" FRIDE Policy Brief عدد رقم 66 (فبراير 2011)

²³ تهدف معاهدة لشبونة إلى تقوية قدرة الاتحاد الأوروبي في التقرير والتنفيذ، بينما تضمن شرعية القرارات المتخذة. ولذا فإنها تصحح عملية صنع الاتحاد الأوروبي للقرارات، وخصوصاً عن طريق تعديل الإجراءات التشريعية السارية. تشير المادة رقم 289 من المعاهدة بشأن عمل الاتحاد الأوروبي الآن إلى نوعين فقط من الإجراءات التشريعية: (1) الإجراءات التشريعية المعتادة، (2) والإجراءات التشريعية الخاصة. بالإضافة على ذلك، تقدم معاهدة لشبونة فقرات للتمرير تعميم الإجراءات التشريعية العادية في ظل ظروف معينة وفي مناطق توجد في الأصل خارج نطاقها.

²⁴ تشير المبلغ المخصص إلى مجموع المبلغ المتعهد به على مستوى القرار

²⁵ تشير المبالغ محتوى القوائم المبنية عليه البيانات المجمعة عبر CRIS وغير Data warehouse والبيانات القادمة من المكتب الغنساني للمجتمع الأوروبي. انظر الملحق رقم 7.

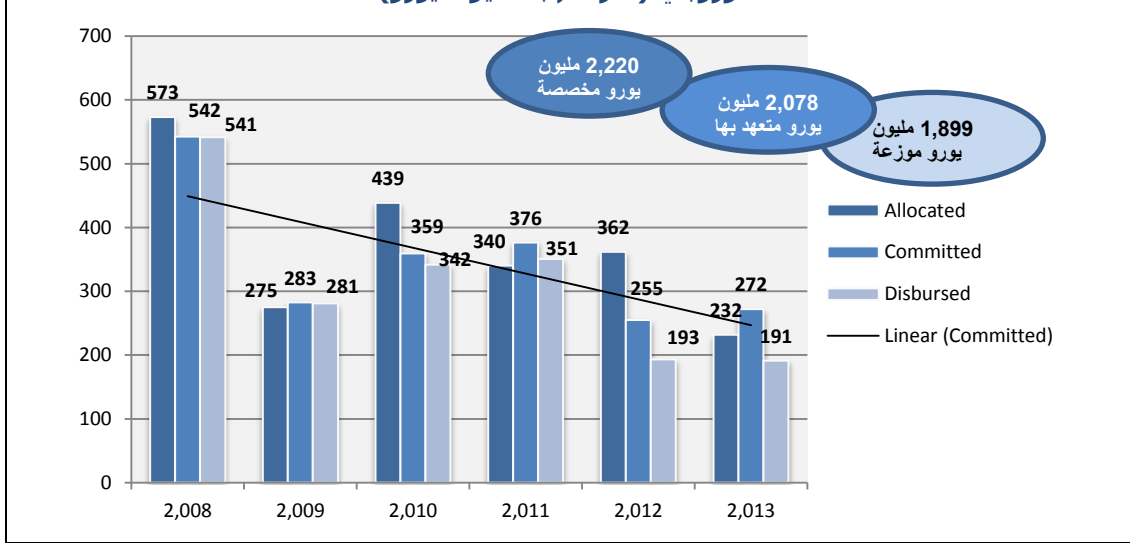
²⁶ تشير المبالغ المتعهد بها إلى التعهد الفردي الصادر على مستوى العقد. وفي حالات تدخل المكتب الغنساني للمجتمع الأوروبي، لم تتوفر المبالغ على مستوى القرار، وبالتالي استخدمت المبالغ المتعهد بها في هذا الجدول لتكون هناك نظرة عامة على إجمالي مبالغ المفوضية الأوروبية.

²⁷ انظر المجلد الثاني الملحق رقم 7 للمزيد من التفاصيل عن الموارد والحسابات.

الجدول رقم 1: المبلغ المخصص لإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي وللمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي خلال الفترة من 2008 إلى 2013 (الأرقام بالمليون يورو)

خطوط الميزانية لإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي وللمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي	المبلغ المخصص لإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي وللمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي							النسبة المئوية
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	الإجمالي	
إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي - الخطوط الجغرافية للميزانية (MEDA - صك شراكة الجوار الأوروبي)	552.7	177.8	430.2	294.3	323.5	229.0	2,007.4	79%
إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي - الخطوط الموضوعية للميزانية (الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان، أداة التعاون التنموي، أداة لتحقيق الاستقرار)	20.3	97.0	8.5	46.2	38.2	2.7	212.8	8%
إجمالي المبلغ المخصص لإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي	573	274.8	438.7	340.5	361.7	231.7	2,220.4	88%
إجمالي المبلغ المخصص للمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي	71.2	66.9	50.9	46.0	42.0	33.8	310.8	12%
إجمالي المبلغ المخصص لإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي وللمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي	644.7	341.7	489.6	386.5	403.7	265.5	2,531.2	100%

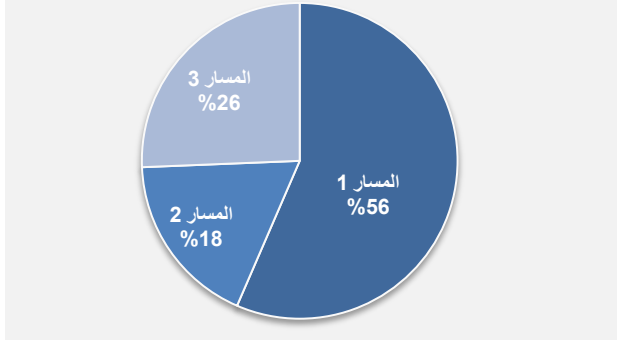
الشكل رقم 2: المبلغ المخصص/المتعهد به/الموزع لإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي (الأرقام بالمليون يورو)



يوضح الشكل التالي كيفية إنفاق هذه الموارد على "المسارات"²⁸ المختلفة لتعاون الاتحاد الأوروبي. تمر أكبر كمية خلال المسار رقم 1 (الدعم المالي المباشر) وآلية الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية (انظر ما يلي). فيما يتعلق بقطاع التوزيع، يتلقى القطاع الاجتماعي معظم الأموال بإجمالي 1.6 مليون يورو. انظر الشكل رقم 4. يمر هذا المبلغ بشكل رئيسي عبر وآلية الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، وعلى الأخص من أجل "دعم موظفي القطاع الحكومي وأصحاب المعاشات"، "ودعم الخدمات الأساسية"، "ودعم الأسر الفلسطينية الضعيفة". انظر الملحق رقم 7 للمزيد من التفاصيل.

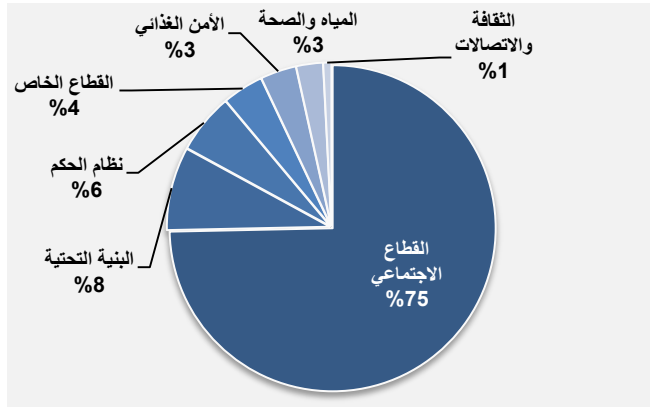
²⁸ تقديم مساعدات الاتحاد الأوروبي القائمة على التقييم لفلسطين تدير في 4 مسارات: (1) الدعم المالي المباشر، (2) وبرامج التنمية، (3) دعم اللاجئين من خلال الأونروا، (4) والمساعدات الإنسانية عبر المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي. ويغطي هذا التقييم المسارات الثلاث الأولى فقط.

الشكل رقم 3: المبلغ المتعهد به من إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي للفلسطينيين حسب المسار 2008-2013 (الأرقام باليورو)



المبلغ المتعهد به	منهج التعاون
1,179,407,214	المسار 1: الدعم المالي المباشر لآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات والاقتصادية
372,752,392	المسار 2: برامج التنمية ²⁹
535,345,135	المسار 3: منظمة الأونروا
2,087,504,740	الإجمالي

الشكل رقم 4: المبلغ الذي تتعهد به إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي لفلسطين 2008-2013



المصدر: EC Data warehouse and DRN elaboration

عدد العقود	المبلغ المتعهد به	القطاع
164	1,560,608,492	القطاع الاجتماعي
41	172,485,491	البنية التحتية
227	120,638,792	نظام الحكم
27	395,85,160	تنمية القطاع الخاص
20	74,320,065	الأمن الغذائي
28	55,356,036	المياه والصحة
82	16,935,470	الثقافة والاتصالات
589	2,087,504,740	الإجمالي

4-1 التحديات والقيود المنهجية

المنهج

عملية التقييم مهيكلية في أربع مراحل: الابتداء، والمرحلة المكتبية، والعمل الميداني، والتركيب. أثناء مرحلة الابتداء، طور الفريق إطار عمل للتقييم مع أربع مجموعات من أسئلة التقييم (انظر الجدول رقم 2 في القسم الثاني) مصممة لتتضمن البعد السياسي والاستراتيجي للتعاون مع فلسطين.

المعلومات التي تؤيد الإجابة على الأسئلة التقييمية التي تم تجميعها باستخدام العديد من الأدوات من خلال مرحلة العمل المكتبي والعمل الميداني، مثل:

- مراجعة الوثائق: مسح مدقق وتحليل لكمية ضخمة من المواد المكتوبة كالوثائق الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي، وتقارير تعاون الاتحاد الأوروبي، والدراسات، وتقارير المنظمات الأخرى، وإصدارات المجتمع المدني، والمقالات الصحفية، وصفحات الإنترنت (انظر قائمة المراجع في الملحق 2).

- عقد لقاءات مع أصحاب المصالح الرئيسيين: تم عقد لقاءات مع أكثر من 150 شخص من أصحاب المصالح في فلسطين وبروكسل وإسرائيل وواشنطن، بما في ذلك عدد كبير من الفئات (إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي، والدائرة الأوروبية للشئون الخارجية، وأفراد من مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي، ومسؤولين كبار من السلطة الفلسطينية، وممثلين عن المجتمع المدني، والقطاع الخاص في فلسطين، والمجتمع المدني الدولي في أوروبا، وأفراد من طاقم وفد الاتحاد الأوروبي في تل أبيب، وأصحاب المصالح الدوليين، وممثلين عن البرلمان الأوروبي).

²⁹ المسار رقم 2 (برامج التنمية) يشمل أيضًا المشروعات التي تتم تحت الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية.

- مجموعات التركيز مع الجهات المؤثرة من المجتمع المدني.
- تحليل مقارن للتقييمات والحسابات المستقلة الموجودة .
- تحليل مقارن لتقارير المراقبة القائمة على النتائج (انظر الملحق 11).
- تحليل ملف تعاون الاتحاد الأوروبي - قائمة 2008-2013 (يركز المنهج المتبع على مجمل الاستراتيجية، والبند التكميلية، ومدى فعالية حالات التدخل بدلاً من تقديم الخدمات وفعالية جهود التعاون الفردية).

تم تقسيم البيانات إلى ثلاثة أقسام لدعم النتائج المتحصل عليها من مصدرين مختلفين على الأقل. وخلال مرحلة التركيب، ساهمت التبديلات المستمرة داخل الفريق في خلق رؤى وأحكام ونتائج متناغمة تم التعبير عنها في هذا التقرير وبالتالي فهي تعكس رؤية جماعية للفريق بأكملها.

يوجد عرض مفصل لمنهج التقييم في الملحق 5.

التحديات

مع اعتبار الطبيعة السياسية لهذا التقييم، وضع الفريق مجموعة من أسئلة التقييم التي تخطت منظور المزيد من التنمية وأحدثت تكاملاً شاملاً في الأبعاد السياسية المتعددة التي تشمل بيانات المجلس وبيانات الممثل الأعلى، وعلاقات الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل فيما يتعلق بفلسطين. ينعكس هذا خصيصاً في المجموعة الأولى من أسئلة التقييم التي تركز على الجوانب السياسية من علاقات الاتحاد الأوروبي بفلسطين وعلى الطريقة التي تسعى الاتحاد الأوروبي بها لتحقيق أهدافه السياسية فيما يتعلق بفلسطين من خلال التفاعل مع إسرائيل، والفاعلين الإقليميين، والمجموعة الرباعية. تشكلت معايير الحكم كي تحتوي هذا البعد السياسي. وفي المجموعات الأخرى من أسئلة التقييم، يكون التركيز أيضاً على الأبعاد السياسية. فعلى سبيل المثال، في المجموعة الرابعة التي تغطي التدخلات من أجل التنمية في القطاعات الرئيسية (التنمية الاجتماعية والقطاع الخاص والمياه) تتعرض أسئلة التقييم تلك أيضاً إلى كيفية استخدام الاتحاد الأوروبي التعاون لرعاية أهدافه السياسية الأوسع للمساعدة في تأسيس دولة ديمقراطية مستقلة ناجحة. ومع ذلك، يجب ملاحظة أنه توجد حدود منهجية لهذا النوع من التقييم والملاحظات الواقعية.

الإمدادات ومدى توفر البيانات

ناضل فريق التقييم من أجل ربط الموقف السياسي المعقد والمتطور الموجود على الأرض بتقييم موضوعي لما تعنيه مسألة تقديم الاتحاد الأوروبي التعاون.

القيدان الرئيسيان اللذان تواجههما:

- توفر بيانات عن حالات تدخل الاتحاد الأوروبي ومدى جودته: القيود المرتبطة بالتحليل مرتبطة ترابطاً وثيقاً بمقدار وجودة المعلومات المتحصل عليها. يتنوع مدى توفر المعلومات بتنوع القطاعات وحالات التدخل. ففي قطاعات معينة (كقطاع المياه) ثبتت صعوبة وجود دليل للتقييم. أمكن للفريق الاعتماد على عدد من التقييمات النوعية التي ساعدت في سدّ هذه الثغرة.
- الإمدادات: مع وضع الوضع السياسي الخاص للأراضي الفلسطينية في الحسبان، يصبح من الصعب عمل زيارات للمواقع وتحريك فريق التقييم إلى غزة حيث تم الاتصال بالعديد من أصحاب المصالح لعمل لقاءات. تعامل الفريق مع هذه التحديات الخاصة بالمعلومات من خلال مضاعفة الجهود ومصادر المعلومات (كالوثائق والمقابلات والزيارات الميدانية ولقاءات استخلاص المعلومات، إلخ) وتنقل الخبراء المحليين بكفاءة.

2- أجوبة أسئلة التقييم

تمت صياغة تسعة أسئلة تقييم لتقدم وتتناول القضايا الرئيسية المتعلقة باستراتيجية تعاون المفوضية الأوروبية مع فلسطين وأهدافه وتطبيقه ولتقييم إلى أي مدى تم تحقيق أهداف المفوضية وفقاً للمخطط، وكيف تم تحقيقها، والعوامل التي أعاق أو سهلت تحقيقها.

الجدول رقم 2: قائمة بأسئلة التقييم

المجموعة	أسئلة التقييم ومعايير الحكم
المجموعة "أ" الاتفاق الكامل للعمل للخارجي للاتحاد الأوروبي	السؤال التقييمي رقم 1: الاتساق السياسي في العلاقات مع فلسطين إلى أي مدى وكيف طور الاتحاد الأوروبي وطبق استراتيجية سياسية متسقة لتعزيز علاقاته بالسلطة الفلسطينية وتبني أهدافها الجوهرية؟
	السؤال التقييمي رقم 2: الاتساق السياسي للعمل الخارجي للاتحاد الأوروبي مع اللاعبين الرئيسيين إلى أي مدى وكيف طور الاتحاد الأوروبي وطبق استراتيجية عمل خارجي متسقة للدفع في اتجاه السلام وحل إقامة الدولتين في علاقاته مع اللاعبين السياسيين الرئيسيين بما فيهم إسرائيل والفاعلين الإقليميين وشركائه في المجموعة الرابعة؟
المجموعة "ب" مدى استجابة الاتحاد الأوروبي	السؤال التقييمي رقم 3: عمليات الاتحاد الأوروبي وموارده وقدراته إلى أي مدى تدعم إجراءات المفوضية الأوروبية ومواردها وقدراتها الأهداف السياسية وأهداف التعاون في المعضلة الفلسطينية والبيئة المتقلبة؟
	السؤال التقييمي رقم 4: آلات التعاون هل آلات التعاون المختلفة مهيأة وتتمتع بالقدر المناسب من المرونة والفعالية للمساهمة في تحقيق الأهداف السياسية وأهداف التعاون؟
المجموعة "ج" الفاعلين والشراكات السياسية	السؤال التقييمي رقم 5: التحالفات الاستراتيجية إلى أي مدى وكيف يدخل الاتحاد الأوروبي في التحالفات الاستراتيجية مع الفاعلين الرئيسيين داخل الدولة من أصحاب الرؤية التي تحسن من مدى أهدافه السياسية وجهوده في التعاون وارتباطها بالتحديات الموجودة وتأثيرها.
المجموعة "د" تقديم الدعم	السؤال التقييمي رقم 6: نظام الحكم ما هو مدى فعالية مساهمة تعاون المفوضية الأوروبية في تحقيق هدف الاتحاد الأوروبي لبناء مؤسسات فلسطينية ديمقراطية تتمتع بالشفافية وتحمل المسؤولية وتحترم حقوق المواطنين؟
	السؤال التقييمي رقم 7: الدعم الاجتماعي هل دعم المفوضية الأوروبية للقطاع الاجتماعي (التعليم والصحة والحماية الاجتماعية والأمن الغذائي) يساند قيام دولة ناجحة من الناحية الاجتماعية، مع تحسين الظروف الاجتماعية للشعب الفلسطيني؟
	السؤال التقييمي رقم 8: القطاع الخاص والتجارة هل تدخل المفوضية الأوروبية في تنمية القطاع الخاص والتجارة يعزز بكفاءة من هدف تحقيق دولة فلسطينية ناجحة اقتصادياً؟
	السؤال التقييمي رقم 9: المياه والصحة العامة والأرض إلى أي مدى قدم تدخل المفوضية الأوروبية في شئون المياه والظروف الصحية مزايا اجتماعية واقتصادية (بالمشاركة في تقليل الفقر)، ودعم قدرة المؤسسات الوطنية (بالمساهمة في بناء الدولة) والتعاون عبر الحدود (المساهمة في مواجهة تحديات نظام الحكم)؟

الإجابات على أسئلة التقييم المطروحة في هذا الفصل مذكورة في مستويين مختلفين: (1) إجابات عامة على كل سؤال تقييمي مقسمة إلى مجموعات، (2) والنتائج المذكورة وفقاً لمعايير الحكم ومعها التحاليل المرتبطة بها.

المجموعة أ:**الاتفاق العام للعمل الخارجي
للاتحاد الأوروبي****1-2 السؤال التقييمي رقم 1: الاتفاق السياسي في العلاقات مع فلسطين**

إلى أي مدى وكيف طور الاتحاد الأوروبي وطبق استراتيجيته السياسية متسقة لتعزيز علاقاته بالسلطة الفلسطينية وتبني أهدافها الجوهرية (أي حل إقامة الدولتين وتأسيس دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة ناجحة)؟

مربع ملخص الإجابة: السؤال التقييمي رقم 1: الاتفاق

لم يكن تعاون الاتحاد الأوروبي متسقًا اتساقًا كاملاً مع معاييرها التي غالبًا ما أعلن عنها أو مع إطار سياسته بشأن إقامة فلسطين ديمقراطية ناجحة كدولة جوار. قدم الاتحاد الأوروبي رؤية استراتيجية على أساس المبادئ المعلنة والسياسات المقدمة على أعلى مستويات. لكن عند التطبيق، كان هناك قطع في الاتصال بين السياسات المعلنة والممارسات الفعلية. فالعمل الخارجي من أجل التقدم نحو بناء الدولة وتحقيق الرفاهية والاستقرار على المدى القصير/المتوسط كان أمرًا أساسيًا وناجحًا بشكل واسع. غير أنه بالرغم من ذلك لم تتماثل أغلب السياسات المتحمسة المعلنة مع الاستراتيجيات السياسية التي دعمتها الأنماط العملية لمواجهة القيود الملزمة المفروضة أمام تحقيق نجاح الدولة كدولة جوار. وبمرور الوقت، عمل عدم الاتساق على تقويض هدف الاتحاد الأوروبي في تحقيق نظام حكم ديمقراطي جيد للفلسطينيين. والنتيجة هي استراتيجية غير كاملة الاتساق مع أهداف الاتحاد الأوروبي، وغير مجدية في بعض أجزائها. ربما كانت تكتيكات الاستراتيجية مرتبطة بتلك الأهداف أكثر ما تكون في 2007-2009، لكن بمرور الوقت، تعززت بشدة عوامل غياب الاتساق أمام الاقتصاد الفلسطيني المتهاوي، مما سبب تآكل قدرات المؤسسات وشرعيتها، مع زيادة الاعتماد على الجهات المانحة.

ومع إدراك الحاجة إلى عمل تغيير في النموذج، فإن إطار الدعم الفردي في أكتوبر 2013 يقدم تحليلًا سياقيًا ممتازًا، مع إدراك القيود الملزمة والحاجة للتأكيد على المنطقة "ج" والقدس الشرقية وتجدد التركيز على نظام حكم ديمقراطي جيد، وتحمل المسؤولية وتحقيق الاستدامة بشكل شامل، وقد توازت مع خطة العمل المشتركة في 2013 واستراتيجية التنمية المحلية. ولكن عند عمل برامج مستقبلية، يقع إطار الدعم الفردي داخل نموذج تقليدي معتاد من تنفيذ التعاون: حوار يتم من خلال ستة لجان فرعية لدور الجوار الأوروبي والمساعدات المالية بنفس المستويات السابقة. وعقب ست سنوات من "التدابير المؤقتة"، يستمر الحجم الهائل من المساعدات من خلال "الطوارئ المؤقتة" للدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية ومنظمة الأونروا، مع تحقيق توازن بين نفس القطاعات الثلاثة التي ينصب عليها التركيز.

مع المساعي الطموحة التي تهدف إلى عمل إصلاح في السلطة الفلسطينية والتعليقات بشأن المخاطر التي تفرضها القيود الملزمة، يتناول إطار الدعم الفردي قدرًا واسعًا من الأنشطة، للبعض منها مخاطر أكبر. لكن لا توجد دلائل عن كيفية التعامل مع القيود الملزمة، كما أن هناك القليل من الإجراءات أو الخطوات الثابتة التي تربط المسارات المختلفة - الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، ومساعدات الأونروا وتنمية المساعدة. تأكيد الدعم الفردي على أطر العمل ذات الأهداف المحددة التي تحركها النتائج والمؤشرات والتقدير السليم للمخاطر لكل عنصر تمثل أوجه تحسن بارزة، لكن الاستراتيجية العامة في مثل تلك البيئة المعقدة يجب أن تربط أجزاء التعاون الرئيسية في مجموع متماسك ومتجانس. ومع ذلك، فإن حالات الانفصال وعدم الاتساق الناجمة عن تقسيم الأجزاء المختلفة للتعاون، وضعف ارتباطها بالحوار السياسي الذي استمت به الجهود الفائتة، كل ذلك يبقى دون علاج في أغلبه. وهذا هو الوضع وبالأخص عند التعامل مع القيود الملزمة التي يعترف إطار الدعم

الفردى بأنها العقبة الرئيسية والأطول بقاءً أمام نجاحه، وأنها تقاوم جهود التعاون بالشكل الذي صممت عليه.

الإجابة على السؤال التقييمي رقم 1 مستمدة من كامل سياق العشرين عامًا ومبنية على تحليل التعاون حتى نهاية 2013. وعلى وجه الخصوص، عناصر عدم الاتساق بين أهداف الاتحاد الأوروبي وممارساته في الاستراتيجية القائمة ونماذج تطبيقها هي كالتالي:

- لا تساهم الاستراتيجية في إنجاح توفير موارد وإجراءات كافية من أجل التدخل الفعال المنسق مع السلطة الفلسطينية وإسرائيل (انظر السؤال التقييمي رقم 2) لتغلب على القيود الملزمة أو لتخفف على الأقل من حدتها من أجل تحقيق هدف الاتحاد الأوروبي بإقامة دولتين، وخصوصًا دولة فلسطينية مجاورة ناجحة.
- تعمل الاستراتيجية ضد الاتحاد الأوروبي ولم تدعم أهداف الاتحاد الأوروبي من تحقيق نظام حكم فلسطيني ديمقراطي جيد، حيث أنها تفتقر إلى وجود آليات ومحفزات تجعل السلطة الفلسطينية تتحمل مسؤولية المحاسبة وتتسم بالشفافية في العملية الديمقراطية عند القيام بالتخطيط العام وحساب النفقات.
- غياب معايير تحمل المسؤولية العامة المرتبطة بتمويل التعاون للخدمات العامة يعمل ضد أهداف الاتحاد الأوروبي الخاصة ببناء الدولة من خلال المساهمة في تآكل شفافية السلطة الفلسطينية وشرعيتها وضمور القدرات المؤسسية المائعة التي بنيت على مر الوقت بمساعدة الاتحاد الأوروبي.
- تسعى الاستراتيجية لعمل إصلاحات في السلطة الفلسطينية في ثلاث مناطق رئيسية، لكن دون تحليل القيمة الاستراتيجية لتلك القطاعات المحددة من وجهة نظر المزايا المضافة والمقارنة الخاصة بالاتحاد الأوروبي. وفيما عدا بعض حالات التمويل المتواضعة لعدد من المشروعات التي حققت نجاحًا مشوشًا (انظر المناقشة الموجودة في المجموعة الثالثة)، قدمت الاستراتيجية المستخدمة القليل من محفزات الإصلاح المرجو والذي لاحظ إطار الدعم الفردي مدى أهميته لنجاح التعاون.
- تحد القيود المفروضة ذاتيًا على مجال الحوار السياسي فيما يتعلق بقطاع غزة من فعالية الاتحاد الأوروبي في التقدم نحو هدفه لإقامة دولتين.
- يفتقر عمل برنامج للاستراتيجية إلى وجود وسائل لمعايرة ودمج وتكييف وإعادة هيكلة ومراقبة تنفيذ التعاون (خصوصًا فيما يتعلق بالبنية التحتية والمياه وتنمية الأراضي والقطاع الخاص والتجارة) لتوضيح الحقائق التي تطرحها القيود الملزمة على الأرض، على الرغم من أن إطار الدعم الفردي يحدد القضايا والنقاط الرئيسية في هذا الاتجاه.
- تفتقر الاستراتيجية إلى آليات لتحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي المعلنة الخاصة بمدى النجاح والاستمرار مع استمرار عدم التخفيف من حدة الأزمة المالية التي تعاني منها السلطة الفلسطينية، فتكاليف الأجور العامة تتزايد والاقتصاد الفلسطيني يستمر في النضوب والاعتماد على الجهات المانحة بصورة أكبر من أي وقت مضى. الاستمرار في اتباع هذه الاستراتيجية قد يساهم في إطالة مدة عدم الاستقرار مع تدهور المؤشرات الاجتماعية الاقتصادية وتهاوي المؤسسات، وشعور الجهات المانحة بالإرهاك.

نظرة عامة: يتعلق هذا السؤال التقييمي بمجمل الاتساق السياسي للعمل الخارجي للاتحاد الأوروبي ناحية فلسطين والشعب الفلسطيني. فلطالما كانت الأهداف العامة للاتحاد الأوروبي هي الاستقرار والسلام والرخاء ونظام الحكم الديمقراطي في سياق أعرف سياسة الجوار الأوروبي التي تتحقق من خلال حل شامل للصراع الإسرائيلي الفلسطيني. ومنذ إعلان برشلونة عام 1995، تم التعبير عن خيارات سياسة الاتحاد الأوروبي من أجل حل شامل في صورة حل إقامة الدولتين الذي يشمل إقامة دولة جوار فلسطينية ديمقراطية مستقلة ناجحة. تم تخطيط الإطار السياسي والمعياري بدرجة أكبر من خلال مزيد من الوضوح على مدار الأربع سنوات الماضية، بداية ببيانات المجلس في 9 ديسمبر 2009³⁰، وتم التأكيد عليها مرة أخرى مؤخرًا في بيانات المجلس في 16

³⁰ بيانات المجلس في بروكسل 8 ديسمبر 2009. دعت بيانات المجلس أيضًا على تطبيق القانون الدولي الإنساني، والمصالحة الفلسطينية الداخلية مع الرئيس عباس وعقد انتخابات. فيما يخص إسرائيل، أعلن المستوطنات والجدار العازل في الأراضي المحتلة، وتدمير المنازل وعمليات الإخلاء غير الشرعية والعقوبات التي تواجه حل إقامة دولتين. كما ذكر أن الاتحاد الأوروبي لا يعترف بضم القدس الشرقية ودعى إلى عقد مفاوضات لحل وضعها كعاصمة مستقلة للدولتين.

ديسمبر 2013. وتكشف بيانات المجلس التي تتطلب دعمًا جماعيًا عن مساندة الدول الأعضاء لإطار العمل ككل.

ومن أجل دفع الأهداف المعيارية والسياسية للاتحاد الأوروبي، لجأ الاتحاد إلى استراتيجية قائمة على أربعة مسارات للتدخل: (1) بناء دولة فلسطين مع التركيز على السلطة الفلسطينية كشريك له، (2) ودعم اللاجئين الفلسطينيين من خلال منظمة الأونروا، (3) وتقديم المساعدات التنموية ذات الأولويات التي تحدد معظمها الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية وخطة التنمية الوطنية، مع تركيز الاتحاد الأوروبي على نظام الحكم والقطاع الخاص والبنية التحتية (المياه والحالة الصحية)، (4) والمساعدات الإنسانية.³¹ وفي تعزيز من الاتحاد الأوروبي لسياسته، استخدم الاتحاد عددًا من آليات توفير المساعدات المالية وجهودًا دبلوماسية وسياسية وتنسيقية (انظر الفصل الأول أعلاه).

حقق نموذج حل إقامة الدولتين بشكل عام الذي اتخذ حُطًى للأمام عن طريق استراتيجية رباعية الاتجاهات ثباتًا دام لما يقارب عشرين عامًا. توافق الاستراتيجية رباعية الاتجاه إلى حد كبير على مدار مدة العشرين عامًا المؤقتة. لكن التكتيكات تغيرت، وحدث تنوع في تمويل ونماذج مكوناتها على مدار الوقت، حيث تحولت الأولويات من التنمية إلى الإبقاء على عمل المؤسسات.

يستفسر هذا السؤال التقييمي عما إذا كانت الاستراتيجية وتطبيقها متسقان مع سياسات الاتحاد الأوروبي وأعرافه المعلنة. ويركز هذا السؤال التقييمي بشكل خاص على المسار الأول للاستراتيجية: تعاون الاتحاد الأوروبي مع السلطة الفلسطينية. السؤال التقييمي الأول يكمل السؤال التقييمي الثاني، حيث يضع أيضًا في الحسبان علاقات الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل، والفاعلين الإقليميين والفاعلين في المجموعة الرباعية. وهناك اعتبار خاص لما يلي: (1) آليات التفتت الفلسطيني (سياسيًا وجغرافيًا واقتصاديًا/اجتماعيًا)، (2) والسياسات الإسرائيلية (المستوطنات وقيود الاحتلال) التي عند مراعاتها سويًا نجد أنها تمثل ما ظل يشار إليه خلال هذا التقييم على أنه القيود الملزمة المفروضة على تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي الجوهرية. لا يأخذ هذا السؤال التقييمي بعين الاعتبار مدى فعالية وكفاءة ومخرجات برامج أو مشروعات بعينها، كما أنه لا يتناول مسألة دعم اللاجئين الفلسطينيين التي تقدمها الأونروا (وهو ما تمت مناقشته في السؤال التقييمي رقم 3) أو الدعم التنموي (وهو ما تمت مناقشته في المجموعة الرابعة من أسئلة التقييم -الأسئلة التقييمية من 6 إلى 9).

السؤال التقييمي رقم 1/ معيار الحكم رقم 1: فصل الاتحاد الأوروبي ويطبق استراتيجية عمل خارجي واضحة ومتسقة مع السلطة الفلسطينية تنال الدعم الفعال من الدول الأعضاء.

في إيجاز، الاستراتيجية الواضحة موجودة ومعها دعم الدول الأعضاء، لكن مع الافتقار إلى الاتساق بين الاستراتيجية والإطار المعياري والسياسي.

في المهمة الميدانية، أكدت اللقاءات التي عقدت مع الدول الأعضاء ومسؤولين حاليين وسابقين في السلطة الفلسطينية على الرؤية الموضحة تفصيلًا في التقرير المكتبي القائلة بأن الاتحاد الأوروبي وضع استراتيجية عمل خارجي واضحة من أجل السلطة الفلسطينية لاقت دعم الدول الأعضاء، وهو ما أكدته بيانات المجلس المتتالية، بيان رؤساء بعثة يولييه 2011 واستراتيجيات التنمية المحلية لعام 2011 وعام 2013. هناك معيار محدد جيدًا وإطار عمل للسياسة تؤيده العديد من الإعلانات السياسية المحددة الصريحة عالية المستوى لتعزيز الاستراتيجية.

وبينما أن المنهج الاستراتيجي، بمزيجه الخاص من الآلات ومستويات التمويل وهيكل الحوار، قد كان مناسبًا في 2007-2009، غير أن مدى صلته بالمسألة ومدى فعاليته واتساقه تدهورت منذ ذلك الحين نظرًا لغياب التقدم نحو حل إقامة الدولتين، والاعتماد على الجهات المانحة، والتدهور الحاصل

³¹ هذا المسار الرابع، المساعدة الغنسانية التي تقدم عبر المكتب الغنساني للمجتمع الأوروبي توجد خارج مجال هذا التقييم.

في الاستقرار العام والمالي، والقيود المجحفة المفروضة على الوصول للموارد والأسواق، والتوسع في بناء المستوطنات. ومنذ عام 2011 وكما انعكس في إطار الدعم الفردي، ظهر إجماع واسع على أن العمل الخارجي ليس متسقاً بالقدر الكامل مع الإطار المعياري والسياسي، وأنه إذا استمر، فقد يقوض مع مرور الزمن إمكانيات حل الصراع.³² تنبع هذه النتيجة من الموجودات الملخصة فيما أعلاه والمتناولة بمزيد من المناقشة فيما يلي.

الاستراتيجية المتبعة: منذ توقيع إعلان برشلونة عام 1995، أصبحت السلطة الفلسطينية مشاركا رئيسياً في الشراكة الأوروبية المتوسطية³³، وأصبحت في عام 2004 شريكاً في سياسة الجوار الأوروبي مع توقع وجود الدولة الفلسطينية³⁴. وضعت خطة عمل مايو 2005 أولويات تم الاتفاق سويًا عليها والتزامات متبادلة لتحقيق الأهداف المعيارية لسياسة الجوار الأوروبي³⁵ وأهداف الاتحاد الأوروبي السياسية من أجل "إنشاء دولة فلسطينية مستقلة ناجحة مجاورة وذات سيادة تعيش جنباً إلى جنب مع دولة إسرائيل في أمن وسلام". ركزت خطة العمل على تعزيز "الديمقراطية ومسئولية المحاسبة والشفافية والعدل في الضفة الغربية وغزة"، مع وجود ست أولويات أوروبية فلسطينية مرتبطة بخطة تنمية السلطة الفلسطينية³⁶. تعطلت خطة العمل في 2006 لكنها استئنفت في 2008 وظلت سارية حتى مارس 2013 عندما تم إقرار تحديث عليها³⁷.

تقدم خطة عمل 2013 بيانات مجلس ديسمبر 2013 كأساس لتجديد الاشتراك مع السلطة الفلسطينية في إطار عمل سياسة الجوار الأوروبي³⁸. تذكر خطة العمل أنه منذ 2005، ركزت العلاقات الأوروبية الفلسطينية على جهود بناء الدولة كما هو معبر عنه في الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية، وخطة التنمية الوطنية وخطة رئيس الوزراء فياض للأعوام 2009-2011³⁹. كما تذكر أن مؤسسات السلطة الفلسطينية حققت أو تجاوزت حدود الدولة العاملة وفقاً لما أكدته البنك الدولي والجهات المانحة في اجتماعات لجنة الاتصال الخاصة في إبريل 2011⁴⁰، ثم مرة أخرى في مارس 2012⁴¹. تضع خطة عمل 2013 تسع أولويات مع تحديد جداول زمنية ومؤشرات وعلامات لمتابعة التقدم، بما في ذلك مسؤوليات السلطة الفلسطينية والاتحاد الأوروبي⁴².

خطة العمل والقيود الملزمة: تركز كل من خطتي العمل على الأجندة تركيزاً كبيراً داخل حدود سيطرة السلطة الفلسطينية، غير أن كلتا الخطتين تعترفان صراحة بأنه تمت مراعاة القيود والحدود المفروضة على الاستراتيجية وعلى السلطة الفلسطينية من قبل الصراع والاحتلال. وتذكر خطة عمل 2013 على وجه التحديد أن أهدافها "مرتبطة بالقدرة على مواجهة التحديات التي يفرضها في المقام الأول الاحتلال، وكذلك الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والشكوك الحالية التي تحيط بقدرة السلطة الفلسطينية على الاستمرار، والنقص المستمر في التقدم في مفاوضات السلام الإسرائيلية الفلسطينية. هذه العوامل تخاطر بشدة بإنجازات السلطة الفلسطينية"⁴³. وعلى الرغم من هذا الإدراك الواضح للقيود وتهديدها لنجاح استراتيجية تعاون الاتحاد الأوروبي ككل، لا يوجد وراء الإرشادات المعلنة ما يشير في الخطط إلى إجراءات عمل خارجي راسخة فيما يتعلق باستراتيجية

³² انعكس هذا الإجماع من خلال مراجعة مكثفة لأدبيات وعقد لقاءات مع الفلسطينيين والدول الأعضاء ومسؤولي الاتحاد الأوروبي والعديد من منظمات المجتمع المدني في فلسطين وأوروبا وأمريكا وأصحاب المصلحة بمن فيهم الأمم المتحدة والبنك الدولي وأمريكا والنرويج وسويسرا. انظر المرفق رقم 3. قائمة بأسماء الأشخاص.

³³ مجلس الاتحاد الأوروبي، واتفاق الترابط الأوروبي المتوسطي المؤقت للتجارة والتعاون بين المجتمع الأوروبي ومنظمة التحرير الفلسطينية، بروكسل 24 فبراير 1997. الشراكة الأوروبية المتوسطية التي سعت إلى تبني منطقة حوض المتوسط للسلام والأمن والرفاهية بدأت في 2008 تحت اسم اتحاد المتوسط. انظر <http://eeas.europa.eu/euromed/Barcelona> 31 أغسطس 2010.

³⁴ ورقة استراتيجية سياسة الجوار الأوروبي (2004) 373، 12,5,4.

³⁵ خطة العمل الأوروبية الفلسطينية، 2005. قدمت خطة العمل أيضاً لجنة مشتركة بها أربع لجان فرعية لمتابعة التقدم.

³⁶ تحدد خطة العمل 6 أعمال مترابطة: (1) بناء المؤسسات والحكم الرشيد، (2) والإصلاح الاقتصادي والتنمية، (3) الإصلاح التجاري وإصلاح السوق والإصلاح التنظيمي، (4) والطاقة والبيئة والنقل والعلوم والتكنولوجيا، (5) والتنمية البشرية، (6) التعاون بين المفوضية الأوروبية والسلطة الفلسطينية ليشمل المساعدة المالية التي تركز على أولويات خطة العمل وبناء المؤسسات الفلسطينية.

³⁷ الانتخابات الديمقراطية في 2006 أعطت حماس السيطرة على السلطة الفلسطينية وسحب الاتحاد الأوروبي دعمه للسلطة الفلسطينية وحماس. وبعد أن كسبت فتح الجناح السياسي للسلطة الفلسطينية السيطرة في الضفة الغربية في 2007، وأصل الاتحاد الأوروبي شاركته مع السلطة الفلسطينية وفقاً لما أكدته في بيان 2007 للمفوضين فريرو والنذر وسولانا لمجلى الوزراء بعنوان "بناء الدولة من أجل السلام في الشرق الأوسط: استراتيجية عمل للاتحاد الأوروبي". تم إعداد البيان لتوقع أن يدعم مؤتمر الجهات المانحة السلطة الفلسطينية، بما في ذلك عود مساعدة مالية أساسية من الاتحاد الأوروبي لكل مسار من مسارات الاستراتيجية في 2008، وصك شراكة الجوار الأوروبي الذي مولته الآلية الفلسطينية الأوروبية أصبح أكبر آلة لدعم المسار الأول سبنا الدولة مع التركيز على السلطة الفلسطينية.

³⁸ خطة العمل الأوروبية الفلسطينية، 2013، المقدمة السياسية، الفقرة 1.

³⁹ فلسطين: غنها الاحتلال، إقامة الدولة (2009-2011).

⁴⁰ ملخص المجلس، لجنة الاتصال الخاصة، 13 إبريل 2011.

⁴¹ خطة عمل 2013 محدثة في وضع أهداف واستراتيجية السياسة. وفي القسم بعنوان "الالتزام بحل إقامة الدولتين: تؤكد تعهد الاتحاد الأوروبي بعناصر الحل السلمي للصراع كما هو مذكور في بيانات مجلس ديسمبر 2009 والتي تكرر ذكرها في بيانات مجلس مايو 2012. بالإشارة على بيانات هذا المجلس، فإنها تقدم 6 مبادئ لحل الصراع فيما يتعلق بتطبيق القانون الدولي الإنساني، بما فيه معاهدة جنيف الرابعة، ووضع القدس الشرقية، والمستوطنات وأعمال التدمير والتهجير، والجدار العازل، والقيود على التحرك والحصول على الموارد وخصوصاً المياه، وحل مشكلة اللاجئين. كما اتخذت خطوات لتسهيل التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة.

⁴² تحدد خطة عمل 2013 9 أهداف كأولوية الأول لخطوة عمل 2013 هي حل الصراع على أساس المبادئ المذكورة وإقامة دولة فلسطين. الأهداف الثمانية الأخرى ذات الأولوية تشمل (1) تعميق العلاقات متعددة الأطراف نحو اتفاق ترابط شامل، (2) دولة قائمة على القانون واحترام حقوق الإنسان وديمقراطية فعالة ومؤسسات تتحمل المسؤولية، (3) التماسك المالي والتنمية المستدامة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، (4) تقليل الفقر والعمل على التماسك الاجتماعي، (5) الإدارة الإقليمية والحصول على الموارد الطبيعية، (6) تحسين التعليم والمعلومات، (7) دعم حقوق الشعب الفلسطيني في القدس الشرقية، (8) زيادة التنمية في المنطقة.

⁴³ المقدمة السياسية لخطة عمل 2013، الفقرة 3.

التعاون للتعامل مع القيود الملزمة.⁴⁴ لا يوجد دليل مقابل لغزة أو خطة العمل مع إسرائيل غير فيما يتعلق بتحديد المنتجات القادمة من المستوطنات أو استثناء المستوطنات من منح الاتحاد الأوروبي.⁴⁵ وعملياً، ذكر كل شخص تم إجراء لقاء معه من خارج الاتحاد الأوروبي وكذلك المعلقين الخارجيين أن فشل الاتحاد الأوروبي في معالجة القيود الملزمة على أنه دليل على عدم الاتساق في الاستراتيجية ككل.

بينما أثناء الفترة من 2008-2011 كان هناك بعض الأسباب لتأجيل العمل حتى يمكن تحديد نتائج خطة فياض، كان من الواضح مع حلول منتصف عام 2011 أنه كان هناك وكان سيكون هناك تقدماً طفيفاً نحو حل إقامة الدولتين بحلول عام 2012. وعندما حصلت السلطة الفلسطينية على وضع "غير مراقب" من الأمم المتحدة، قطعت إسرائيل تحويل الأموال للسلطة الفلسطينية وأوقفت الولايات المتحدة المساعدات، مما سبب مزيداً من التدهور في الموقف العام.

كانت هذه النقطة في الزمن حاسمة بالنسبة للتعاون حيث لم يكن لدى السلطة الفلسطينية الكثير من الإيجابيات لتظهره للشعب الفلسطيني وأظهرت حماساً ضعيفاً تجاه إصلاحات مسألة سيادة القانون أو ما اعتبرته "مشروعات هامشية"⁴⁶ إذا ما استمر تمويل الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية ومنظمة الأونروا. كانت فرصة ضائعة لعمل مراجعة كاملة داخلياً ومع السلطة الفلسطينية، مع إمكانية إعادة هيكلة وإعادة تقييم مدى ارتباط الأنشطة القائمة بالشريك الذي اختاره الاتحاد الأوروبي.

خطة العمل ومسئولية محاسبة السلطة الفلسطينية: كما هو مذكور فيما أعلاه، بينما تؤكد كل من خطة عمل 2005 وخطة عمل 2013 على معايير الاتحاد الأوروبي الخاصة بمسئولية المحاسبة ووجود نظام حكم شفاف وجيد وبناء المؤسسات، لم يوجد قبل التحديث الذي تم في مارس 2013 علامات محدّدة معينة أو مؤشرات لقياس مدى التقدم بشكل أكيد. وينطبق الوضع ذاته على خطة عمل 2013 حيث لم تكن هناك روابط صريحة أو دلائل مقابلة على الدعم المالي الذي تم تقديمه للسلطة الفلسطينية من خلال الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية أو للتنسيق مع منظمة الأونروا، والتي تتشابك جهودهم مع السلطة الفلسطينية لتقديم الخدمات (انظر السؤال التقييمي رقم 5). لذا لا توفر خطة العمل طريقة مهيكلة أو موضوعية أو نظامية وواضحة لمراقبة الأطراف أو محاسبتهم ومسائلهم على تصرفاتهم. (تم تناول هذه المسألة بمزيد من التفصيل في السؤال التقييمي رقم 4 وكذلك في السؤال التقييمي رقم 6).

متابعة خطة العمل: في 2008-2009، اجتمعت اللجان الفرعية لخطط العمل مرات قليلة، حيث أعادت السلطة الفلسطينية تشكيل نفسها في ظل السياق سريع التقلب لعملية "الرصاص المسكوب". وفي أواخر عام 2009، عقدت اللجان الفرعية اجتماعات بشكل أكثر انتظاماً، وفي خطة عمل 2013 ارتفع عدد اللجان الفرعية من أربع إلى ست لجان، وتم تقديم تقارير سنوية عن التقدم تحوي المزيد من التفاصيل وتغطي كل نواحي خطة عمل 2005، مع بذل جهود كبيرة لتحسين الحوار مع السلطة الفلسطينية على أساس خطة العمل.

استناداً إلى تقارير قياس التقدم في 2013، يبدو أن جودة الحوار تحسنت خلال 2013 وكانت أكثر تركيزاً من ذي قبل. كما تمت مشاورة المجتمع المدني في كل من الضفة الغربية وغزة بشأن تنفيذ خطة العمل قبل وبعد كل اجتماع من اجتماعات اللجان الفرعية وأثناء تطبيق تقرير قياس مدى التقدم على تنفيذ خطة العمل نفسها. هدفت جهود مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي إلى تحقيق نتائج راسخة فيما يتعلق بتعهدات محددة موجودة في خطة العمل، لكنه من المبكر جداً أن يتم تقييم المدى الذي حققته هذه الجهود، وخصوصاً في ظل غياب الشروط المرتبطة بالمساعدات المالية.

⁴⁴ انظر أيضًا الملحق 3/WB&GS/Country Case الصفحة 18، التقييم الموضوعي لدعم المفوضية الأوروبية لمنع الصراع وبناء السلام "أكتوبر 2011 التي توصلت إلى نفس النتائج بناء على البحث".

⁴⁵ انظر المناقشة الموجودة في السؤال التقييمي رقم 2 بالأسفل.
⁴⁶ لقاء مع مسئول كبير بالسلطة الفلسطينية في نوفمبر 2013. كانت وجهة نظره أن أولويات الاتحاد الأوروبي في الإصلاح في مؤسسات مياه السلطة الفلسطينية والإصلاحات في القضاء وسيادة القانون لم تكن أهم أولويات السلطة الفلسطينية حينها وبما ليس منذ ذلك الوقت. علاوة على ذلك، لم يقدم الاتحاد الأوروبي محفزات لتشجيع الامتلاك لأن ما عرفته السلطة الفلسطينية هو أنه دائماً ستدفع المرتبات (الأغراض ذات العلامات الكبيرة). وكان هذا هو الحافز في منطقة التقدم الرئيسية في الإدارة المالية العامة للحفاظ على ثقة الجهات المانحة. لكن سيادة القانون والإصلاح ف يقطاع المياه قضايا تنطوي على أمور فلسطينية داخلية صعبة لا يوجد للاتحاد الأوروبي الكثير من النفوذ عليها سواء من ناحية الحوار أو التمويل.

وعملياً يذكر كل تقرير التأثيرات المعادية الناجمة عن القيود الملزمة ويحث على اتخاذ إجراءات للتخفيف منها، لكن إلى من يتم توجيه هذه الإرشادات، وما هو الإجراء المتوقع أن يحدث نتائجاً فعلية على الأرض؟ بما أن خطط العمل بين السلطة الفلسطينية والاتحاد الأوروبي، فإن اللغة نفسها تتضمن وجود طرف ثالث غير موجود، لكن دعوة التقارير للتعامل مع القيود الملزمة لم تجد صدى لدى أحد عنده من المحفزات أو المشبطات ما يدفعه لتلبية تلك النداءات، فالإحباط الذي يعاني منه كاتبو التقرير ملموس في حروف التقرير.

بالنسبة للأفعال ذات الأولوية التي تقع ضمن نطاق سيطرة السلطة الفلسطينية والتي لم تتأثر مباشرة بالقيود الملزمة، يسرد كل تقرير لقياس التقدم الإجراءات المتخذة أو غير المتخذة. ومع أن كل تقرير يذكر حالات غياب اتخاذ السلطة الفلسطينية لإجراءات، لا توجد تبعات واضحة محددة معتادة يمكن التنبؤ بها - فلا يوجد تأثير تظهريه الدلائل المقابلة أو الروابط بأي مشروعات أو مساعدة مالية مقدمة.⁴⁷

وفي محاضر اللجنة الفرعية الأوروبية الفلسطينية الثانية بشأن الأمور الاقتصادية والمالية (بروكسل، 20 نوفمبر 2013)، هناك دلائل في القسم 7 على أهمية إظهار نتائج إيجابية للدعم المالي المباشر. "ذكر جانب الاتحاد الأوروبي أنه متحمس لتلقي صيغة الخطة التمهيديّة للتنمية الوطنية للمدة 2014-2016، مع وجود نظام قوي للمتابعة، ومؤشرات تتمتع بالمصداقية، وأهداف يمكن تحقيقها موضعاً أنه من الضروري وجود القدرة على عرض نتائج الدعم المالي المباشر لكل من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي. لذا يحتاج الاتحاد الأوروبي بالتنسيق مع الجهات الأخرى المانحة للمساعدات المالية المباشرة إلى أن يضع إطار تحدده النتائج مبني على أساس الخطة التمهيديّة للتنمية الوطنية للمدة 2014-2016 لتناول كل من الإصلاحات في السياسة وتقديم الخدمات (التعليم والصحة والحماية الاجتماعية). سيساعد هذا بعض الدول الأعضاء في الحفاظ على نفس مستوى الالتزام المالي أو زيادة مشاركة الدعم المالي المباشر المقدم من طرفهم. ومع ذلك، لا تقدم المحاضر دليلاً أو إشارة إلى ملكية السلطة الفلسطينية لطلبات الاتحاد الأوروبي. لم تشر الاستجابة المسجلة من وزارة المالية الفلسطينية إلى الموافقة، لكن تعبيراً عن الامتنان لمساعدة الاتحاد الأوروبي وانتقاداً لافتقار الجهات المانحة التنسيق. وحتى حلول 15 إبريل، لم تكن السلطة الفلسطينية قد قدمت بشكل نهائي الخطة التمهيديّة للتنمية الوطنية للمدة 2014-2016 التي تتضمن إطار العمل المطلوب المبني على أساس النتائج". لذا تكشف لغة المحاضر عن نية الانتقال إلى الأداء المبني على أساس النتائج، لكنها تفتقر إلى دليل ملكية السلطة الفلسطينية أو موافقتها وتحذف دلائلاً على نتائج محددة أو مباشرة. كما تحتوي المحاضر على كتابات طويلة تتعلق بالقيود الملزمة، وخصوصاً تلك المتعلقة بالقيود الإسرائيلية.⁴⁸ وعلى الرغم من الجهود المبذولة للبقاء داخل الاختصاص الفني للجان الفرعية، كانت المسألة التي ظلت تظهر على السطح هي درجة الإحباط الموهولة نتيجة التطورات السياسية التي تمثل العقبة الأكبر أمام الاقتصاد الفلسطيني.⁴⁹ ومع ذلك، لا يوجد في المحاضر ما يشير إلى ما إن كان أو كيف سيواجه الطرفان - السلطة الفلسطينية والاتحاد الأوروبي - تلك العقبات التي يعترفون بأنها الأكبر، مع إظهار الحاجة إلى اتباع مسار سياسي يتناول القيود الملزمة ونقص الاتساق في البرنامج في ظل غيابها.

لخص إدراك الموضوع أحد من تم إجراء لقاء معهم من الدول الأعضاء. فمع خبرة طويلة في دعم الفلسطينيين، أكد على أن الاتحاد الأوروبي غير عازم أو غير مستعد لربط إجراءات معينة في خطة العمل بمقدار التقدم في المساعدة المالية لأنه غير عازم على تحمل تبعات ممارسة ضغط مالي على السلطة الفلسطينية لعدم قيامها بالأعمال ذات الأولوية في خطة العمل. بينما عبر آخر عن رأيه قائلاً أنه بمرور الوقت، أصبح غياب الالتزام الجاد في الإجراءات أمراً ذاتياً للسلطة الفلسطينية، وهو الوضع الذي أصبح أكثر راحة مع التقدم في الإجراءات، لعدم وجود سبب لتغييره وعدم وجود سبب للاعتقاد بأن الدعم المالي المباشر الضخم لأوجه الإنفاق المتكررة لن يستمر بشكل أساس كما هو الآن.

⁴⁷ يقول العديد من اللقاءات أن بعيداً عن الإدارة المالية العامة، لا يوجد إصلاح فعلي لعدة سنوات مع عدم وجود عقاب عند عدم العمل.
⁴⁸ التقرير بشأن الاجتماع الثاني للجنة الأوروبية الفلسطينية الفرعية بشأن الأمور الاقتصادية والمالية (بروكسل، 20 نوفمبر 2013) القسم 7، صفحة 8.
⁴⁹ المصرف الدولي للتنمية الصناعية، الملخص التنفيذي.

مسئولية المحاسبة في الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية: التركيز الرئيسي للمساعدات المقدمة من الاتحاد الأوروبي لبناء الدولة هي برنامج الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية الذي يموله صك شراكة الجوار الأوروبي الذي يمثل 66% من مساعدات الاتحاد الأوروبي خلال الفترة 2008-2013، وهو ما يبلغ 1,4 مليار يورو من المبلغ المتعهد به. انظر الجدول رقم 3. تمت مراجعة برنامج الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية مراجعة مكثفة، قام بآخر تلك المراجعات ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي.⁵⁰ ومن الملاحظات التي أبداه ديوان كانت أن الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية حقق الكثير من خلال مساعدة السلطة الفلسطينية في الوفاء بالتزاماتها أمام الموظفين المدنيين وأصحاب المعاشات والمجموعات الفقيرة، كما ساهمت في الحفاظ على السلطة الفلسطينية والخدمات العامة الضرورية. ومع القيام بالدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، حسّن الاتحاد الأوروبي من الإدارة المالية العامة وساعد السلطة الفلسطينية في إدارة العجز في ميزانيتها من خلال خفض حجم الإقراض والمتأخرات. كما قدمت الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية مواردًا للمساعدة في إنعاش القطاع الخاص في غزة لإعادة إعمار وترميم البنايات التي تدمرت جرّاء الهجمات الإسرائيلية.

من ناحية أخرى، ذكر الديوان عدم وجود رابط بين الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية وخطط العمل، مع غياب مؤشرات أداء في وثائق تمويل الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية من أجل قياس النتائج. غياب نتائج المتابعة تلك ارتبط بخطط العمل أو:

- حرم الاتحاد الأوروبي من زيادة تأثير تقديم الخدمات بصورة أكثر فعالية وكفاءة (خصوصًا في قطاعي الصحة والتعليم – انظر المناقشة الموجودة تحت السؤال التقييمي رقم 7).
- وقدم للسلطة الفلسطينية فرصة لتفادي أو تأجيل نظام الحكم وعمل إصلاحات في الخدمة المدنية التي هي في أمس الحاجة إليهما لإصلاح تكلفة الأجور التي تهدد بقاء الوضع المالي للسلطة الفلسطينية (انظر المناقشة الموجودة في السؤال التقييمي رقم 7) وبالتالي تهدد استمرار تعاون الاتحاد الأوروبي.⁵¹

كما ساهم الضغط الناجم عن عمل برامج سنوية وغياب تبليغ النتائج في غياب شفافية السلطة الفلسطينية ومسئولية المحاسبة أمام الشعب الفلسطيني لاستخدام أموال الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، مما يقوّض مصداقية الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق ببناء الدولة.

قالت عدد من اللقاءات التي تعلق على الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية أنه على مدار السنوات القليلة الماضية، وفي ظل غياب الانتخابات وغياب المجلس التشريعي الفلسطيني، وغياب الشفافية ومسئولية المحاسبة – مع إدراك عدم وجود اختلاف بين السلطة الفلسطينية وحزب فتح السياسي – أدى كل ذلك إلى تكل شرعية السلطة الفلسطينية والعتقاد بان السلطة الفلسطينية تتبع نماذج حكم شرق أوسطية "تقليدية"، أي سلطوية لا تتسم بالشفافية وغير شمولية ولا تتحمل مسؤولية المحاسبة. وعلق رئيس أحد المنظمات غير الحكومية البارزين والذي يعمل عضوًا في المجلس التشريعي الفلسطيني قائلاً: "السلطة الفلسطينية لا تحمل مسؤولية المحاسبة أمام الشعب عن الميزانية بما أنه لا يمكن لأحد أن يطرح الأسئلة سوى الجهات المانحة التي لا تطرح أسئلة بدورها". وقال آخر: "مخصصات الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية تقع خارج نطاق المحاسبة أو الشفافية بما أن المجتمع المدني لم يقبلها أو يعتمدها ولم يسمع عن أي متابعة أو تقييم".

ردت المفوضية والدائرة الأوروبية للشئون الخارجية على بيانات الديوان وتوصياته قائلة أن الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية كان مصممًا دون شروط لضمان أن السلطة الفلسطينية تستفيد من التدفق المتوقع للأموال دون المخاطرة بوجود

⁵⁰ "الدعم المالي المباشر للاتحاد الأوروبي للسلطة الفلسطينية" ديوان المحاسبة الأوروبي، تقرير خاص 2013/14، لكسمبورج.

⁵¹ انظر معايير المفوضية الأوروبية رقم 40-41 وانظر أيضًا تقرير فريق عمل صندوق النقد الدولي في مارس 2013، الفقرة 21، كررت نفس النقطة في تقريرها في سبتمبر 2013 المرفوع إلى لجنة الاتصال الخاصة.

تأخيرات دورية نتيجة الشروط غير المستوفاة أو العوامل الخارجية الخارجة عن إرادة السلطة الفلسطينية. يعتبر هذا أمرًا ضروريًا للحفاظ على استمرار السلطة الفلسطينية في التوافق مع الهدف السياسي للاتحاد الأوروبي بشأن حل إقامة دولتين. ومع ذلك، وافقت المفوضية والدائرة الأوروبية للشئون الخارجية على التوصيات المذكورة في تقرير الديوان بشأن تقديم مؤشرات للأداء.

بدء مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي العمل في البداية مع الدول الأعضاء المشاركة في الدعم المالي المباشر لآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية وتلك المشاركة في صندوق أتمان الضفة الغربية في هذا الاتجاه (بداية من يناير 2013). امتدت المناقشة لكل الجهات المانحة لمساعدات مالية مباشرة (بما فيها الولايات المتحدة أيضًا)، وكذلك انطلقت "مجموعة الجهات المانحة للمساعدات المالية المباشرة" (بداية من مايو 2013). أبلغ مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي أنه يهدف إلى أن يتم تلخيص برنامج العمل هذا مع بداية عام 2014 كالتالي:

- التحول ناحية المنهج المبني على نتائج الدعم المالي المباشر لآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، التي من شأنها أن توجه/تصوغ حوار للسياسة مهيكلة ومتسق بدرجة أكبر ومبني على النتائج، مع وجود متابعة وتقييم أقوى للدعم المالي المباشر الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي.
- نية استخدام أنظمة ومؤشرات وطنية توضع في إطار الخطة التمهيدية للتنمية الوطنية للمدة 2014-2016 القادمة.

- مطالبة السلطة الفلسطينية بتطوير نظام ميكانيكي آلي يدخل ضمن الخطة التمهيدية للتنمية الوطنية به مؤشرات وأهداف يمكن تحقيقها.
- تعليق إنشاء الإطار المبني على النتائج، وبدء عمل تقارير ربع سنوية تغطي عملية المتابعة على كلا المسارين، وبالمشاركة مع أعضاء غير الرسميين لمجموعة الدعم المالي المباشر لآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية في موعد أقصاه نهاية الشهر الذي يلي الفترة المعنية - بداية بالفترة من يناير إلى مارس 2014 (آخر تقرير غير متوفر عن 15 إبريل).

وبحلول 15 إبريل 2014، يبقى اتفاق السلطة الفلسطينية بشأن أنظمة متطورة للأداء ومتابعة مبنية على النتائج وامتلاكها أمرًا غير مؤكد. بالإضافة إلى ذلك، لم تكن هناك إشارة إلى أن الفشل في الأداء كان ليرتبط مباشرة بمستوى المساعدة المالية أو الفنية أو بأي محفزات أو مثبطات أخرى تتوقف على الأعمال.

الجدول رقم 3: المبلغ الذي تعهدت به إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي بموجب الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية عن طريق الآلية، 2008-2013 (باليورو)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	% on total
إجمالي المبلغ المتعهد به	542,201,057	282,595,114	359,488,166	376,404,759	254,839,082	271,976,563	2,087,504,740	100%
من الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية	437,972,561	63,928,682	273,388,004	220,128,920	169,662,834	203,770,818	1,368,851,818	66%
% من إجمالي الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية								
منها								
الدعم المالي المباشر (دعم موظفي الحكومة وأصحاب المعاشات)	267,000,000	42,500,000	171,400,000	142,200,000	103,800,000	117,450,000	844,350,000	62%
الدعم المالي المباشر (دعم الأسر الفلسطينية المحتاجة)	37,795,000	8,175,000	39,500,000	29,000,000	36,193,879	43,195,268	193,859,147	14%
الدعم المالي المباشر - دعم الخدمات الأساسية (دعم موظفي الحكومة وأصحاب المعاشات)	105,930,000	700,000				13,000,000	119,630,000	9%
الدعم المالي المباشر (تنمية القطاع الخاص)	10,000,000	27,486					10,027,486	1%
الدعم المالي المباشر - الدعم الفني	2,850,723	1,884,865	60,565	2,072,105	95,672		6,963,930	1%
الدعم المالي المباشر (دفع المرتبات للشرطة المدنية والدفاع المدني)	4,500,000			76,652			4,576,652	0%

برامج التنمية (منها متاخرات القطاع الاقتصادي والتعمير في غزة)	9,896,838	10,641,332	62,427,439	46,780,163	29,573,283	30,125,550	189,444,604	14%
---	-----------	------------	------------	------------	------------	------------	--------------------	-----

المصدر: Datawarehouse and DRN own elaboration

عمل البرامج: لا توجد روابط مباشرة مع خطط العمل أو الطوارئ في التقييم أو الملكية في الماضي. وتشير مراجعة كل قرارات المفوضية بشأن أعمال التعاون إلى أن الموقف في فلسطين ثبت من استخدام وثائق استراتيجية متعددة السنوات وأن كل الأعمال تمت بناء على إجراءات خاصة على أساس عمل برامج بصورة سنوية.⁵² وأثناء الفترة 2008-2013، وعلى الرغم من تطور عمل البرامج بشكل سنوي مع غياب وثيقة لاستراتيجية الدول أو البرنامج الدلالي الوطني، توضح مطالب الخدمات ووثائق العمل لكل مشروع داخل التعاون الأسباب المنطقية وتجذب الانتباه إلى توافقها مع خطط تنمية السلطة الفلسطينية.⁵³ يُبرّر هذا النموذج من عمل البرامج على أنه مؤقت وأنه عمل برامج بموجب الإطار الجديد للدعم الفردي. وعلى الأقل بالنسبة للقطاعات الثلاثة التي ينصب عليها التركيز، عمل البرامج يتم كل عامين، مما يسمح بقدر من المساحة لعمل تعديلات متوسطة المسار، لكن من الغريب اعتبار أن الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية ومنظمة الأونروا "مؤقتاً" بعد مرور العديد من السنوات (انظر أيضاً السؤال التقييمي رقم 3).

اتسق عمل البرامج بشكل واسع مع خطة العمل. ومع ذلك، لم توجد في الوثائق أي روابط مباشرة بين عمل البرامج وخطة العمل. وبينما توجد دلائل على عمل البرامج في تقارير تقدم خطط العمل، لم يتسق عمل التقارير من عام لآخر ولم يكن نظامياً. ولا توجد روابط محددة بين المساعدة المالية لعمل البرامج وحالات النجاح أو الفشل في أجندة خطة العمل. قال أحد كبار المسؤولين السابقين في السلطة الفلسطينية ممن شاركوا في العملية أنه نادراً ما تواجد رابط خاص، ثم عادة ما كان لينطوي الرابط على حوار مع أي عمل معين من أعمال المتابعة أو التبليغ والتعقب المنهجي.

عملية عمل البرنامج ككل، كما هو مذكور بأعلاه وفيما يتعلق بالدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، كانت دون أطر عمل للنتائج أو روابط للآداء في خطة العمل، وهو جزء من قرار متأن اتخذ أثناء الفترة المتقلبة في 2007-2008 لتفادي وضع شروط. كان يُنظر إلى المنهج على أنه يخدم أهداف الاتحاد الأوروبي من خلال الحفاظ على الأمن والاستقرار والرفاهية من خلال تقديم الخدمات ومساعدة المحتاجين، مع التعويض عن القيود المتأصلة التي يفرضها السياق السياسي، مع الحفاظ على دائرة سير الاقتصاد وإعداد السلطة الفلسطينية لحل إقامة الدولتين.⁵⁴

وعند مراجعة كل وثائق عمل البرامج تقريباً والمراقبة القائمة على النتائج،⁵⁵ وكذلك أثناء المناقشات بين مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي ومسؤولي السلطة الفلسطينية، دُكرت النتائج السلبية للاحتلال الإسرائيلي والإجراءات الأمنية على مشاريع المساعدة في التنمية، وخصوصاً تلك الموجودة في البنية التحتية والمياه والقطاع الخاص والتجارة. ومع ذلك، بحلول عام 2013 وبعد مرور العديد من الأعوام على ذكر المخاطر والتبعات، من المدهش أن وثائق البرامج، فيما عدا إلقاء الضوء على القيود الملزمة، لا تتناول المخاطر وإجراء التخفيف منه بشكل يتسم بمزيد من المنهجية. وبعد ما يقارب عشرين عاماً من العمل داخل نفس إطار المخاطر دون وجود تقدم يمكن إدراكه، تأتي وثائق تمويل المشروع لتعرض بمرور الوقت وجود ركود، مع وجود تحول طفيف إن وُجد نحو إعادة هيكلة أهداف تنمية المشروع ومعاييرها ومتابعتها لتعكس الحقائق الموجودة على أرض الواقع، بما في ذلك لعلاقة الثلاثية بين الاتحاد الأوروبي وفلسطين وإسرائيل. وفي الواقع غالباً ما تميل الوثائق نحو وصف السلطة الفلسطينية على أنها ذات سيادة أو ذات قدر من السيطرة أكبر مما لديها في الواقع، وأن العمل الإسرائيلي خارجي إلى حد ما. لكن في ظل السياق الفريد لفلسطين، الذي يتضمن الاحتلال، لا تلعب إسرائيل دوراً خارجياً بل محورياً في إنجاح المساعدة في التنمية. وهذا عادة - كما

⁵² منذ عام 2002، وضعت المفوضية أولويات التعاون مع الفلسطينيين على أساس خاص تتفق كثيراً مع المادة 13 من اللوائح (الموضوعة الأوروبية) 2006/1638 التي تقدم إجراءات خاصة في الظروف غير المؤكدة. انظر تنفيذ قرار المفوضية الجزء الأول من البرنامج السنوي 2008-ج (2008/4-PE-1094) وتنفيذ قرارات البرامج السنوية بعد ذلك.

⁵³ انظر الملحق رقم 8. في لقاءات عقدت، أشار مسؤولون كبار في الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية إلى أن استراتيجية الاتحاد الأوروبي كانت متفكة منذ زمن المفوض كريستوفر باتون على الأقل: استخدام المساعدة لدعم سياسية الجوار الأوروبي والأهداف السياسي عن طريق مساعدة السلطة الفلسطينية في العمل كدولة تعيش في سلام مع إسرائيل، مع تقدم الإجراءات، وخصوصاً في الفترة 2007-2011، ربط المساعدة الأساسية بالحفاظ على الاستقرار والمؤسسات استوجب فصلها عن التقلب اليومي، مما أعطى مجالاً ضيقاً للسيطرة والقرارات الخاصة بالسلطة الفلسطينية.

⁵⁴ تقارير المتابعة التي توجهها النتائج التي صدرت من المفوضية الأوروبية بشأن عينة من البرامج كل عام والمختارة عن طريق إجراءات ومعايير محددة.

هو موضح في الأسئلة التقييمية 6-9 فيما يلي- يبين تأصل عدم الاتساق في استراتيجية التعاون على مستوى البرنامج.

بداية التحول في نموذج عمل البرامج لمعالجة القيود الملزمة – 2011-2013: مع عمل فريق عمل الاتحاد الأوروبي في بروكسل وفي الميدان بشكل مضني في ظل وجود قيود، فقد أصبح الفريق على وعي تام بعدم وجود اتساق بين أهداف السياسة العليا للتعاون وقدرته المحدودة على الأرض للتعامل مع القيود الملزمة من أجل تحقيق تقدم. وأشارت مراجعة لوثائق حديثة جدًا تخص عمل البرامج والمناقشات المكثفة مع مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي إلى وجود تحول إلى تركيز أكبر على المخاوف التي تم التعبير عنها في بيانات المجلس في 12 مايو 2012، مع إغارة انتباه أكبر للمنطقة "ج" والقدس الشرقية.

مشروع تنمية الأرض، وإن كان ذو تمويل متواضع، يتخذ موضع الريادة في التعامل مع القيود الملزمة في التخطيط المحلي.⁵⁶ وهذا المشروع مرتبط باستراتيجية التنمية المحلية التي أعدت في 2011 ثم في 2013 عقب نص معاهدة لشبونة للمفوضية بتولي مسؤولية تنسيق تعاون التنمية على الأرض.⁵⁷ ومن المتوقع أن تكون استراتيجية التنمية المحلية نتاجًا للجهود المتنامية لاستراتيجيات التعاون بين المفوضية والدول الأعضاء بالتوازي مع أولويات الشركاء.⁵⁸ ولا يتبنى الاتحاد الأوروبي استراتيجية التنمية المحلية رسميًا أو يصادق عليها، على زعم تفادي القلاقل التي قد تنشأ عن تحقيق التناغم وتنفيذ استراتيجيات وبرامج الدول الأعضاء.⁵⁹

تحدد استراتيجيتي التنمية المحلية ثلاثة عوامل تعوق نجاح التعاون:

- الاحتلال الذي يعد المحرك الرئيسي للفقر وأخطر العقبات في طريق التنمية بناءً على القيود التي يفرضها على الحصول على الموارد والتحرك وتقسيم الأراضي الفلسطينية، كما أدى إلى عوامل ومؤشرات وفرص اجتماعية اقتصادية مختلفة.
- الانقسام السياسي الذي سببه غياب المصالحة بين الفاعلين الفلسطينيين السياسيين، حيث يضعف كل من التخطيط "على مستوى الدولة" والتماسك والاتساق المؤسسي والهيكلية.
- غياب الانتخابات الذي يساهم في غياب سير العملية الديمقراطية ومسئولية المحاسبة في فلسطين.

وتدعو كل من استراتيجيتي التنمية المحلية إلى المزيد من التوافق الاستراتيجي والعملياتي للأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي مع مساعده التنمية.⁶⁰

ومع ذلك، لا تقترح استراتيجية التنمية المحلية أي مقترح محدد لعمل البرامج أو مقترحات عملياتية بهدف التغلب على القيود الأساسية التي تحددها أو للتخفيف منها.

التطبيق الدبلوماسي: دعم الاتحاد الأوروبي للسلطة الفلسطينية كان واضحًا أيضًا على المستوى الدبلوماسي، مع وجود أبعاد متعددة وثنائية الأطراف له وكذلك أبعاد له عبر الأطلسي. فالاتحاد الأوروبي يشارك في المجموعة الرباعية مع الولايات المتحدة والأمم المتحدة وروسيا لدعم تطبيق حل إقامة الدولتين، كما اتخذت المفوضية خطوات تتوافق مع وضعها بشأن المستوطنات فيما يتعلق بتعامل الزبائن مع المنتجات المصنعة في المستوطنات وأصدرت توجيهات تحظر استخدام أموال الاتحاد الأوروبي لمساندة الأبحاث الإسرائيلية والمؤسسات والجهات الأخرى التي تعمل في الضفة الغربية أو غزة أو القدس الشرقية. تم تناول هذه المسائل بالمزيد من التفصيل في المناقشة الخاصة بالسؤال التقييمي رقم 2.

⁵⁶ انظر نظام العمل لتنمية الأراضي والبنية التحتية الأساسية في المنطقة "ج"، صك شراكة الجوار الأوروبي 762-023/2012 ونظام العمل لدعم تقديم الخدمات المجتمعية في القدس الشرقية - ENPI/2012/023-762.

⁵⁷ انظر الشهادات الموجودة في مقدمة الاستراتيجية المحلية للاتحاد الأوروبي بشأن تعاون التنمية، الأراضي الفلسطينية المحتلة (يونيه 2013) وبيانات الاتحاد الأوروبي في تبني وضع مشترك في منتدى بوزان الرابع رفيع المستوى بشأن فعالية المساعدات 11-11-29. نسخة 2013 من استراتيجية التنمية المحلية التي تهدف تحديدًا إلى توفيق جهود الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء مع معاهدة لشبونة ومعايير منتدى بوزان.

⁵⁸ الدول غير الأعضاء يمكنها أيضًا أن تتضمن إلى إعداد استراتيجية التنمية المحلية مثل النرويج وسويسرا.

⁵⁹ تطورت استراتيجيتي التنمية المحلية حول المجموعات (1) الحكومة ككل (بالأساس برنامج الآلية الفلسطينية الأوروبية للنفقات المتكررة، (2) ونظام الحكم، (3) والحماية المدنية والتماسك، (4) والتنمية والاستدامة الاقتصادية، (5) والبنية التحتية. تتناول الأفكار التكميلية والمتعارضة عملية التنسيق والاستراتيجيات والعمل المشترك للبرامج في القدس الشرقية، والمنطقة "ج" واللاجئين.

⁶⁰ كما تحدد استراتيجية التنمية المحلية عددا من قضايا حقوق الإنسان التي تناقشها السلطة الفلسطينية وتذكر التزامات إسرائيل بموجب القانون الدولي الإنساني، وخصوصًا في المنطقة "ج".

دعم الدول الأعضاء: وثائق دعم التنمية المحلية لعام 2011 وعام 2013 واللقاءات التي أجريت مع العديد من ممثلي الدول الأعضاء في القدس تكشف عن دعم الدول الأعضاء المستمر لتطبيق الاستراتيجية الموضوعة. ومع ذلك، عند إدراك عدم الاتساق بين أهداف الاتحاد الأوروبي واستراتيجيته للتغلب على القيود الملزمة، يتضح أن الدول الأعضاء لم تتوصل إلى إجماع بشأن التحولات في الاستراتيجية أو الأعمال للتغلب على القيود الملزمة مباشرة⁶¹.

تلخيصاً لهذه النقطة، ساهمت الإنجازات الأساسية على مستوى نتائج المشروع وفي الجهود الدبلوماسية في هدف واسع لسياسة الجوار الأوروبي، على الأقل على المدى القصير، لكنها ساهمت بالقليل في التخلص من أبرز العقبات التي تواجه نجاح التعاون وتحقيق الهدف الشامل بخصوص حل إقامة الدولتين. وعلاوة على ذلك، في ظل غياب التقدم نحو الأهداف العامة، يبدو أن جهود التعاون ككل في بداية 2014 تفتقر إلى كل من مسئولية المحاسبة أمام الفلسطينيين والقدرة على الاستدامة، مع المخاطرة بالانحراف بالاستراتيجية نحو الأهداف التافهة. لم تقترب أهداف الاتحاد الأوروبي بشأن إنشاء دولة ديمقراطية ناجحة من التحقق، وقد تأتي استراتيجية التطبيق التي ما زالت مطولة كما كانت دائماً بنتائج معاكسة.

مفهوم الاتساق من وجهة نظر الفلسطينيين: يمكن تلخيص آراء الفلسطينيين التي تم تجميعها من نطاق واسع من المجتمع في الآتي: هناك تقدير كبير لما يقوم به الاتحاد الأوروبي من جهود لا يمكن الاستغناء عنها من أجل الحفاظ على المؤسسات الفلسطينية، والسعي لتحقيق رفاهية الشعب الفلسطيني والتحدث عن أساس قاعدي لحل سلمي. لقد خلقت تلك الجهود مجالاً ووقتاً للأطراف للعمل نحو تحقيق حل إقامة الدولتين، لكن هناك في الوقت ذاته أمر شاذ محير حتى الآن حيث تفتقر هذه الأعمال إلى الاتساق عند التعامل مع جذور الصراع وتقديم حل للصراع بما أنها لم يحدث وأن توازنت مع حقيقة العلاقة الثلاثية اللازمة من أجل تحقيق النجاح⁶².

وفي النهاية، أشار بعض الوسطاء الفلسطينيين والمعلقين الخارجيين إلى أن الاستراتيجية لم تربط بالشكل الكافي بين المساعدة المالية وأهداف الاتحاد الأوروبي لتحقيق الديمقراطية وحقوق الإنسان والتماسك الاجتماعي والحصول على ما يكفي من المياه وإمكانية تحقيق نمو اقتصادي مستمر، حتى في تلك المناطق التي تسيطر عليها السلطة الفلسطينية بالقدر الكافي لإجراء تحسينات. هذه القضايا متناولة بالتفصيل الكامل في مجموعة الأسئلة التقييمية 6-9.

رأي المراقبين الخارجيين بشأن الاتساق: بناء على اللقاءات مع فاعلين رئيسيين من خارج الاتحاد الأوروبي وتعليقات منشورة⁶³، يُنظر إلى عناصر الاستراتيجية فيما يتعلق بالسلطة الفلسطينية بشكل عام على أنها واضحة وثابتة من ناحية (1) الدعم الجدير بالثقة للحفاظ على مؤسسات السلطة الفلسطينية وتقويتها، (2) وتوفير الخدمات، للاجئين بشكل خاص (من خلال منظمة الأونروا)، وللفقراء والمحتاجين. كما يشيرون جميعاً إلى الإنجازات المؤسسية والمتعلقة بالرفاهية التي أنجزها دعم الاتحاد الأوروبي للسلطة الفلسطينية خلال الفترة من 2008 إلى 2013، وهو ما تأكد في تقارير تقدم خطة العمل ووثائق دعم التنمية المحلية وتقارير لجنة الاتصال الخاصة، لكنهم أشاروا أيضاً إلى غياب الاتساق في تطوير الأهداف العامة المعلنة للاتحاد الأوروبي.

كما أشار بعض المراقبين إلى "الانفصال" بين المساعدات المالية وتحقيق الأهداف السياسية، في إشارة إلى أن الفشل في تناول الأخيرة في هذه المرحلة الزمنية يساهم في إطالة الحاجة إلى الأولى، وفي كل الأحوال إلى عدم المحافظة على استمرار الاستراتيجية⁶⁴.

⁶¹ اللقاءات التي عقدت مع ممثلي الدول الأعضاء فرنسا، والمملكة المتحدة، ونيوزلندا، والدنمارك، وألمانيا، والسويد، وإيطاليا، وإسبانيا في ديسمبر 2013 ويناير 2014.

⁶² لقاءات مع مسئولين كبار في السلطة الفلسطينية في مارس، ونوفمبر، وديسمبر 2013.

⁶³ انظر قائمة من تم عقد لقاءات معهم والإصدارات/المقالات في الملحق 2 و3. تم سؤال كل من تم لقاءهم حتى اليوم السؤال الموجود في النص بشأن ما إن كانوا يرون التطبيق واضحاً ومتسقاً فيما يتعلق بالدعم الموثوق لمؤسسات السلطة الفلسطينية والخدمات الأساسية وما إن كان من الفعال التقدم نحو تحقيق كل أهداف الاتحاد الأوروبي المعلنة الخاصة بحل إقامة الدولتين. انظر التقييم الخارجي عمومًا للآلية الفلسطينية الأوروبية 2008-2011، بروكسل 2011 ودراسة حالة أندولة من أجل تقييم موضوعي لدعم المفوضية الأوروبية لمنع الصراع وبناء السلام، بروكسل 2011. شهادات مصادر أخرى خارجية موجودة في الملاحظات التالية.

⁶⁴ لقاءات مع مسئولين في مارس وديسمبر 2013.

السؤال التقييمي رقم 1/ معيار الحكم رقم 2: خلق حوار سياسي وآليات سياسية بين الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية وأصحاب المصالح الفلسطينيين بالقدر الكافي والفعال على أن تحركها النتائج

نظرة عامة: تحليل أحد الإجابات على معيار الحكم هذا وما يليه بالإضافة إلى عناصر هذه الإجابة يستند على المناقشة الموجودة بأعلاه في معيار الحكم رقم 1. يوجد عدد من الآليات للحوار السياسي مع السلطة الفلسطينية (خطة العمل، ولجنة الاتصال الخاصة، وأمانة تنسيق المساعدات المحلية، وآليات تنسيق الجهات المانحة، والحوار المكثف الدائر بشكل شبه يومي)⁶⁵. وسواء كانت هذه الآليات فعالة وتخلق حوارًا تحركه النتائج هو لب الاستفسار المطروح في هذا المعيار للحكم. آليات الحوار مع منظمات المجتمع المدني مذكورة بتفاصيل كماله في السؤال التقييمي رقم 5.

آليات الحوار مع السلطة الفلسطينية وأصحاب المصالح: كل من الاجتماعات الرسمية المنتظمة (لجان خطط العمل، واتصالات صك شراكة الحوار الأوروبي، ومنتديات الجهات المانحة، ومنتديات مجموعات عمل القطاعات) والاتصالات الدبلوماسية وغير الرسمية الأقل انتظاماً لكن الأكثر حدوثاً، كل ذلك أسس حواراً مستمراً وبنّاءً بين الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية والجهات المانحة والدول الأعضاء. وعلى وجه الخصوص، تؤسس خطة عمل الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية لعام 2013 عملية منهجية للحوار⁶⁶. تعكس هذه الآليات التطور المستمر في الآليات التي توجهها النتائج، وخصوصاً بداية من عام 2008.

أوضحت اللقاءات التي أجريت مع إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي كيف تطورت جهود التعاون بهدف تحسين النتائج ومسئولية المحاسبة⁶⁷. كما تشير التقارير القادمة من اللجنة المشتركة إلى تحقيق المزيد من التغيرات الفعالة والمؤثرة ومع ذلك، يبدو أن الإدارة حسب النتائج في مرحلة مبكرة جداً. فتحقيق الكفاءة والفعالية في ظل غياب المشروطية القوية أمر يثير المشاكل لكن تم الاقتراب منه بطريقة عملية من خلال الحوار المستمر. وأشارت كل من إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي والإدارة الأوروبية للشئون الخارجية إلى التردد القوي على مر التاريخ في فرض ظروف شرطية على التعاون في السياقات التي تمتعت بعدم مقاطعة تدفق الموارد المالية الهامة للحفاظ على المؤسسات واستمرار الخدمات، أو المدى المحدود لقدرات سيطرة السلطة الفلسطينية، أو غياب السيطرة على عدد كبير من عوامل الأداء.

ومع ذلك، هناك أيضاً تساؤل عما إذا كان من الممكن تحسين تطبيق الاستراتيجية ككل من خلال اتخاذ قرارات تزيد من قوة حجم الموارد الكبيرة التي تنهمر على الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية ومنظمة الأونروا عن طريق تحسين جودة نظام الحكم والخدمات⁶⁸ واستمراريتها ونتائجها مع بناء مؤسسات فلسطينية لتقديم الخدمات تكون أقوى مالياً وعملياً وأكثر نجاحاً بشكل عام.

تقرير الدولة للسلطة الفلسطينية لفحص إعلان باريس (2010) يقدر على أنه مساهمات "معتدلة" في "إدارة النتائج"، وتحديد "إطار عمل للمتابعة من بين التحديات ليس جاهزاً كلياً". وتم ذكر الأولويات التالية: (1) توسيع إطار عمل المتابعة الحكومية، (2) زيادة عمل الجهات المانحة لتوفير المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب.

هناك عجز في تقوية آلات السياسة. فأنظمة المتابعة التي يشارك فيها الاتحاد الأوروبي مقسمة بين تقارير اللجنة المشتركة لخطة العمل، وتقارير المشروع، وتقارير لجنة الاتصال الخاصة، وتقارير اللجنة الرباعية، وتقارير رؤساء البعثات. تميل هذه التقارير إلى أن تدور هذه التقارير داخل الآليات التابعة لها. فهي لا تهدف إلى تقديم معلومات بشأن الاستراتيجيات وجهود التعاون حيث أنها لا تقيس مقدار التقدم في الحوار السياسي ككل في اتجاه (1) النجاح الاقتصادي لفلسطين ككل (الحفاظ على عمل قياسات جيدة للأجزاء المختلفة، وتعطي تقارير لجنة الاتصال الخاصة نظرة عامة، لكنها ليست

⁶⁵ موجز من الوفد، مارس 2013 ومناقشات مع أفراد عمل إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي في بروكسل، 5-6 نوفمبر 2013، ولقاء مع وزير سابق في السلطة الفلسطينية.

⁶⁶ خطة عمل الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية 2013 القسم 13، تقارير المتابعة والمراقبة.

⁶⁷ لقاءات في ديسمبر 2013 وإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي، والدائرة الأوروبية للشئون الخارجية، 5-6 نوفمبر 2013.

⁶⁸ لقاءات مع إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي والدائرة الأوروبية للشئون الخارجية، 5-6 نوفمبر 2013.

مرتبطة ببرنامج الاتحاد الأوروبي)، (2) أو التقدم نحو المؤسسات الوطنية، (3) أو التقدم في مجال تعزيز حقوق الإنسان وتحسين نظام الحكم، (4) أو دمج اللاجئين الذين توفر لهم منظمة الأونروا الخدمات داخل إطار العمل المؤسسي⁶⁹ الفلسطيني، (5) أو تحقيق الديمقراطية في أحد أو كل المناطق الفلسطينية.

وكما ذُكر في معيار الحكم رقم 1 بأعلاه، لا تشمل المتابعة منهجًا نظاميًا منسقًا لقياس تأثير العقوبات المعروفة على تطبيق التنمية الخاصة بالتعاون (النظام المصدر للتصريحات، والقيود المفروضة على الحصول على المياه، والقيود المفروضة في المنطقة "ج"، والقيود المفروضة على التحرك، وتلاشي الوصول إلى الموارد الطبيعية بالتزامن مع التوسع في المستوطنات)، على الرغم من أن هناك اعتماد على تقارير الأمم المتحدة (وخصوصًا مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية)، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي. لكن الضعف أو عدم الاتساق في المتابعة قد يحد من قدرة عملية صنع لقرار لتولي زمام آلات التعاون والحوار بشكل أكثر فعالية للعمل نحو تحقيق أهداف سياسة الجوار الأوروبي للاتحاد الأوروبي والأهداف السياسية، الأمر الذي يدعو بدوره للتساؤل عما إذا كان الحوار في العديد من المنتديات، وبالأخص الدورية منها، ذو جدوى أو فعالية أو أنه يتحرك وفقًا للنتائج.

وضع أصحاب المصالح الرئيسيون⁷⁰ رؤية تخص التوجه وفقًا للنتائج في الحوار الفلسطيني الأوروبي، فهم يلاحظون أنه تحقق القليل أو النذير من التقدم على مدار الخمس سنوات الفائتة نحو توحيد أنظمة العدل الفلسطينية، أو تحسين العمليات الديمقراطية سواء في الأفرع التنفيذية أو التشريعية من الحكومة، أو ترشيح فاتورة أجور السلطة الفلسطينية، أو بشكل أكثر عمومًا احتمالات وجود اقتصاد فلسطيني موحد أو إطار عمل مؤسسي. وكما هو مذكور أعلاه، فهم يلاحظون أن حوار التعاون ركز على توفير الخدمات الأساسية والحفاظ على مؤسسات السلطة الفلسطينية لتمكينها من تولي وظائف الدولة، لكنه لم يتناول مسألة الاستدامة أو التقدم للتغلب على العقبات. وهناك استثناء تواجد مؤخرًا يخص الجهود المتجددة بالنسبة للمنطقة "ج" والقدس الشرقية، حيث يقدمون الرؤية القائلة بأن استراتيجية الاتحاد الأوروبي توجّها النتائج على المدى القصير وداخل المشروعات المختارة، لكنها غير موجهة وفقًا للنتائج فيما يخص المشروعات طويلة الأجل.

السؤال التقييمي رقم 1/ معيار الحكم رقم 3: وضع الاتحاد الأوروبي طرق استجابة مناسبة للتعامل مع الاختلاف الموجود في الضفة الغربية وقطاع غزة ليشمل الاختلاف الاقتصادي واختلاف نظام الحكم.

نظرة عامة: في عام 2007، قبل الاتحاد الأوروبي سياسة المجموعة الرباعية المعروفة باسم استراتيجية "الضفة الغربية الأولى": استئناف كامل للمساعدة والتعاون مع حكومة السلطة الفلسطينية برئاسة عباس/فياض التي تدعمها فتح في الضفة الغربية مع تقديم المساعدات المباشرة للفلسطينيين في غزة، بما في ذلك موظفي السلطة الفلسطينية وسياسة عدم الاتصال مع حكومة حماس بقيادة اسماعيل هنية التي عزلت السلطة الفلسطينية التي تدعمها فتح من قطاع غزة. يتناول معيار الحكم هذا وأي تأثير يعمل به التعاون في غزة وكيفية حدوثه وماذا يمكن أن يكون استراتيجية مناسبة للمضي قدمًا.

عقب عملية الرصاص المسكوب، فرضت إسرائيل حصارًا شديدًا على غزة، وذكرت بيانات المجلس في يونيو 2010 أن "سياسة الإغلاق المستمرة غير مقبولة وتقوض الإنتاج سياسيًا"، كما دعت إلى "فتح فوري غير مشروط ومستمر للمعابر لتدفق المساعدات الإنسانية، والبضائع التجارية، والأشخاص من غزة وإليها". ومع ذلك، لم يجد فريق التقييم دليلًا على إجراءات معينة اتخذت، وساد الوضع القائم.

على وجه الخصوص من خلال الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية ومساعدة منظمة الأونروا، وبمساعدات تكميلية من إمدادات الغذاء الإنسانية

⁶⁹ يدرك التقييم النقاط الحساسة للقضية وأنه هناك مناظرة دائمة تتناول المنهجية والتوقيت. انتقل مؤسسات السلطة الفلسطينية بتطلّب تغيرات سياسية وهيكلية كبيرة تشمل تغيرات في طريقة التفكير، وهو ما يصعب تحقيقه في السياق الحالي الهش.

⁷⁰ يشمل: (أ) تعليقات ممثل السلطة الفلسطينية على مجموعة دليل التقييم يولييه 2013، (ب) تدخل الاتحاد الأوروبي في الصراع العربي الإسرائيلي، ديسمبر 2010.

والمشروعات ذات الصلة من خلال المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي، يوفر الاتحاد الأوروبي مساعدات كبيرة للفلسطينيين في قطاع غزة (175 مليون يورو من المبلغ المتعهد به، بما يصل إلى 8,4% من إجمالي المبلغ المتعهد به). ولذا عدّل الاتحاد الأوروبي مساعداته للسكان في غزة ليضمن توافقها مع قيود الحصار وسياسته بعد الاتصال مع حماس. ومع ذلك، ذكر أحد الكتاب أن نتيجة ذلك كانت أن "هذه القيود أثرت عكسياً على قدرة الاتحاد الأوروبي على تحسين التنمية الفلسطينية وحققهم في تقرير المصير، ووضع الاتحاد الأوروبي في وضع تسوية ما يساوي العقوبة الجماعية".⁷¹

ومن الوثائق والمقابلات المتاحة حتى اليوم، يبقى من غير الواضح كيف يرتبط الموقف السياسي والعملياتي الحالي للاتحاد الأوروبي بالاستراتيجية الأوسع المتعلقة بتحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي السياسية.

لا يبدو أن الاتحاد الأوروبي لديه استراتيجية من أجل غزة للتغلب على العقبات لتحقيق أهدافه، بما في ذلك التكامل النهائي للاجئين والقدرات التي تبنيتها منظمة الأونروا لتصل إلى مستوى الدولة الناجحة. علاوة على ذلك، بمراجعة البرامج التي وجدت خلال الفترة من 2008 إلى 2013، يبدو أن استراتيجية التنمية التي تبنّاها الاتحاد الأوروبي في القطاعين المركز عليهما في نظام الحكم وتنمية القطاع الخاص سببت الرجوع بغزة للوراء، على الرغم من أنه قد تكون هناك المزيد من الجهود المبذولة على مستوى نظام الحكم المحلي، في مجال التجارة وفي مجال بيئة الأعمال التي تعمل من خلال منظمات المجتمع المدني التجارية.

آراء الدول الأعضاء: من الواضح أن آراء الدول الأعضاء في هذا المنهج تختلف، حيث لا يوجد إجماع على أي تغيير، وربما هذا هو السبب وراء عدم وجود مكانة أخرى للاتحاد الأوروبي.⁷²

السؤال التقييمي رقم 1/ معيار الحكم رقم 4: العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي تجاه السلطة الفلسطينية – بما في ذلك استخدام النفوذ كلاعب عالمي وأحد الجهات المانحة الرئيسية- يساهم في تحقيق الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي وأهداف التعاون

بموجب مراجعة تقارير قياس تقدم خطة العمل، واستراتيجية التنمية المحلية لعام 2011، وتقارير لجان مجموعات عمل القطاع (كما هو مبين في التقارير النصف سنوية للجنة الاتصال الخاصة)، وتقارير صندوق النقد الدولي (في اجتماعات لجنة الاتصال الخاصة) ومن اللقاءات التي عقدت في مارس وأكتوبر⁷³ وديسمبر 2013⁷⁴، يبدو أن:

- الاتحاد الأوروبي نجح في مسألة بناء المؤسسات في الحماية الاجتماعية ونجح بشكل معقول في حوار خطة العمل بشأن النوع والإدارة المالية العامة، وتشكيل الميزانية.
- مع تحقيق مكاسب، كان التأثير مختلطاً في المسائل المتعلقة بضبط الميزانية وإجمالي فاتورة الرواتب، وحقوق الإنسان، ومؤسسات العدالة، وعمليات الأمن والديمقراطية.⁷⁵
- ربما يمكن الحصول على أفضل دليل على النتائج من تقرير قياس التقدم لمارس 2013 عقب إنهاء مفاوضات تحديث خطة عمل 2013 وتصويت الجمعية العامة للأمم المتحدة للتشاور حول وضع فلسطين كدولة مراقبة غير كاملة العضوية.⁷⁶ وفيما يلي عدد من النقاط من تقرير قياس التقدم.
- تستمر الشرعية الديمقراطية للسلطة الفلسطينية في الانخفاض في ظل غياب انتخابات وطنية.
- ظل الموقف المالي هو الصعوبة الرئيسية أمام السلطة الفلسطينية، حيث تدهور الوضع في 2013 وربما أيضاً في 2014 بالوضع في الاعتبار عجز الجهات المانحة.

⁷¹ أجنز برتراند سائز "الصراع ومساعدات الاتحاد الأوروبي للفلسطينيين" في عزرا بولوت آيمات، أوراق تشابولوت رقم 124، المعهد الأوروبي للدراسات الأمنية، مارس، ديسمبر 2010.

⁷² مناقشات مع الدول الأعضاء في القدس، ديسمبر 2013، وأفراد طاقم عمل المفوضية في بروكسل 2013.

⁷³ البيانات هي تلك الخاصة بفريق التقييم بناء على لقاءات مع مسؤولين كبار من صندوق الاستثمار الفلسطيني وأحد كبار الوزراء، ووزير مالية سابق، ورئيس البعثة، وأفراد طاقم المجموعة الرباعية.

⁷⁴ البيانات هي تلك الخاصة بفريق التقييم بناء على لقاءات مع أحد كبار الوزراء الفلسطينيين، ومدير البنك الدولي في فلسطين، وفريق المفاوضات، ومسئول قوة الواجب الأمريكي، وعضو سابق بفريق مفاوضات السلطة الفلسطينية.

⁷⁵ لقاء مع المجتمع المدني في بروكسل، 7 و 8 نوفمبر 2013. لقاءات مع المنظمات غير الحكومية، تشمل مركز الحق ومركز فلسطين لحقوق الإنسان والديمقراطية، مارس 2013 ولقاءات مع وزير المالية السابق في مارس 2013.

⁷⁶ ورقة عمل طاقم العمل المشتركة، تطبيق سياسة الجوار الأوروبي في تقرير قياس التقدم في فلسطين لعام 2012 وتوصيات العمل، 20-3-2013، بروكسل.

- حققت المساعدة التي يقدمها الاتحاد الأوروبي لوزارة الشؤون الاجتماعية تقدماً في برنامج تحويل الأموال.
- هناك بعض التقدم في قطاع القضاء مع تحسن الوعي بمسألة النوع، على الرغم من أن القضايا المذكورة في تقارير قياس التقدم السابقة تعرض تحديات مستمرة تتعلق بالترتيبات المؤسسية التي تستمر في إظهار تقدم طفيف أو غير موجود (انظر السؤال التقييمي رقم 6 للمزيد من المناقشة).

ما يدهش في تقرير قياس التقدم في مارس 2013 هو أسلوبه الروائي الصحفي، حيث يرسم صورة واضحة، لكنه يفتقر على المراجع الخاصة بالنقاط الهامة ومؤشرات أو أولويات الإصلاح، وبما لا يوفر أي وسيلة تقريباً لتحديد تأثير التعاون على أجندة أولويات الاتحاد الأوروبي وفلسطين. لا تقدم الوثيقة أساساً لتكوين رأي عن التقدم العام للتعاون أو عن كيفية تحسينه.

في مجالات معينة ونظراً للأحداث المتغيرة (أو ربما غير المتغيرة)، عرض بعض الفلسطينيين والمراقبين الآخرين من ذوي المعرفة فكرة أن النفوذ في النطاقات الثلاثة التي يركز عليها الاتحاد الأوروبي: نظام الحكم وتنمية القطاع الخاص والمياه ربما قد طال أجلها أكثر من الممكن. والأمثلة التالية التي تم تجميعها خلال لقاءات مع مسئولين كبار في السلطة الفلسطينية ومسؤولين دوليين تلخص بكفاءة الآراء بشأن تعاون الاتحاد الأوروبي، مما يؤيد نتائج التقييم المتعلقة بالحاجة إلى ممارسة النفوذ.

في مقابلة أجريت في مارس ومقابلة أعقبتها في ديسمبر مع مسئول كبير سابق في السلطة الفلسطينية ذو خبرة في شؤون التعاون لخص فيها آراء المقابلات الأخرى تقريباً. ذكر أن "الاتحاد الأوروبي هو أكثر الجهات المانحة موثوقية، فقد أفادنا كثيرًا، لكن برنامجه عملية ليست لها نهاية، وآثاره ليست مرئية للسكان العاديين وغير مستدامة دون وجود مسار سياسي فعال موازٍ. لذا يوجد تأثير على السلطة الفلسطينية لكنه ليس فعالاً طول الوقت دون ربط الأهداف بالتويل. وفي النهاية، لا أرى استراتيجية تفضي إلى نهاية معينة".

في مقابلة أجريت في أكتوبر، وصف أحد وزراء وكبار أعضاء حركة فتح مساعدات الاتحاد الأوروبي على أنها "مفيدة ومرحب بها، وتضيف قيمة كل عام للمؤسسات الفلسطينية. ومع ذلك، أصبحت السلطة الفلسطينية بمرور الوقت نتاجاً للاتفاقات السابقة أكثر إعاقة من ذي قبل. لذا فإن عوائد الإنفاق عليها تتلاشى بما أنها في الأساس إدارة محلية كبيرة تدفع أجوراً مقابل الخدمات العامة التي لا يريد أحد أن يوقفها. نظام المساعدة، ومساندة طرف واحد، لا يسبب سوى الأزمات. فبدون تغيير في الاستراتيجية، يبقى الوضع الراهن كما هو. لذا يجب تعديل الاستراتيجية. استراتيجية الاتحاد الأوروبي الآن جزء رئيسي من حالة التوازن الثابت".

في مقابلات أجريت في أكتوبر وديسمبر، ذكر مسئول فلسطيني آخر كبير قائلاً: "ساعدات الجهات المانحة مرحب بها وهي مفيدة وتلبي كل التقدير. وعموماً ما تكون مساعدات الجهات المانحة أساسية في الأساس مما يجعل النفوذ دائماً أحد العوامل. استخدم الاتحاد الأوروبي نفوذه بصفته "شريك جيد لدعم إصلاحات السلطة الفلسطينية في الاتجاه الإيجابي. حافظت المساعدات على المؤسسات وجعلت السلطة الفلسطينية تنجو حتى عام 2011، لكن لا تبدو أنها قادرة على الذهاب بنا لما هو أبعد من ذلك". كما أثنى على بيانات مجلس ديسمبر 2009 بصفقتها قرار بارز يضع قدرات واضحة لتدخل الاتحاد الأوروبي وقاعدة للمبادئ التي ستستمر السلطة الفلسطينية في الرجوع إليها عند وضع أهدافها.

ومع ذلك، مع نهاية 2013، فهو يعتقد أن مسألة "إن كانت المساعدة تساهم الآن في الاحتلال المستمر صالحة ويجب التعامل معها". كما يرى أن النفوذ المستمر الممارس على السلطة الفلسطينية له تأثيرات تؤدي إلى تلاشي الأهداف السياسية المرجوة. وبينما ذكر العديد من فوائد المساعدات المالية وبناء القدرات لمؤسسات السلطة الفلسطينية، ذكر مؤكداً أن "المساعدات الاقتصادية لم تكن فعالة علمياً، مدار 15 عاماً إذا تم تقييمها علمياً، أساس مدى تحقيقها

في مقابلة أجريت في أكتوبر مع المدير السابق للبنك الدولي في فلسطين، ذكر أنه في حين لا يوجد مجال للتحسن، قد تكون المساعدات المالية قد حققت الكثير مما يمكن تحقيقه، والسلطة الفلسطينية في وضع جيد يسمح لها بعمل إصلاحات. "لكن، أي حكومة مهما كانت كفاءتها تحتاج إلى الاعتماد على اقتصاد مبني على المنح وتقلبات إدارة ميزانية قائمة على المساعدات سوف يعيقها ذلك من توفير الخدمات لمواطنيها". وللمضي إلى ما هو أبعد من هذه النقطة، يتطلب العمل نحو حل إقامة دولتين عمل تغييرات أساسية لمساعدة الاقتصاد الحقيقي على النمو حتى لا يتم تقويض المكاسب المؤسسية. ذكر المدير الاستجابات الإيجابية العديدة للسلطة الفلسطينية نحو الاتحاد الأوروبي وجهود الجهات الأخرى المانحة التي تعمل سويًا على تحسين نظام الحكم والحماية المدنية، لكنه ذكر أيضًا أن "الحوار السياسي مع السلطة الفلسطينية قد يصل إلى أبعد حدوده ويعود إلى التلاشي من جديد ليصبح واضحًا في ظل غياب عمل تغييرات أساسية في الاستراتيجيات لإزالة العقبات عمومًا أمام الاقتصاد والتقسيم. ولتحقيق هذه الأهداف، من الضروري إجراء حوار مع السلطة الفلسطينية لكنه غير كافٍ".

2-2 السؤال التقييمي رقم 2: الاتساق السياسي للعمل الخارجي للاتحاد الأوروبي مع اللاعبين الرئيسيين

إلى أي مدى وكيف طور الاتحاد الأوروبي وطبق استراتيجيته عمل خارجي متسقة للدفع نحو السلام وحل إقامة الدولتين في علاقاته مع اللاعبين السياسيين الرئيسيين بما فيهم إسرائيل والفاعلين الإقليميين وشركائه في المجموعة الرباعية؟

مربع الإجابة المختصرة: السؤال التقييمي رقم 2: الاتساق

وظف الاتحاد الأوروبي حواراً سياسياً المميز في سياق سياسة الجوار الأوروبي ليشرك إسرائيل. وبينما أن الإجماع والحوار هما الوسيلتان المفضلتان للاتحاد الأوروبي، لا يوجد ما يدل على جهود متناسقة لإدخال إسرائيل في أمور تؤثر على التعاون. الحوار بشأن التعاون تم تقسيمه بصورة كبيرة، مع تركيز الحوار الأوروبي الإسرائيلي على العلاقات الأوروبية الإسرائيلية الثنائية دون حوار منهجي بشأن القيود الملزمة. وبالتالي، إلى المدى الذي يتواجد فيه الحوار، لم يكون فعالاً في تحقيق تقدم في أهداف الاتحاد الأوروبي السياسية، ولا يوجد هناك إجماع بين الدول الأعضاء بشأن اتخاذ إجراءات مسبقة.

وفي الوقت الراهن لا يوجد تقدم على المستوى العملي الاستراتيجي لربط الحوار على أساس ثنائي، ولا تأتي إفادات من المناقشات والخبرات في المجال لإشراك إسرائيل في عملية لإدارة المخاطر الناشئة عن القيود الملزمة.

ومؤخراً سعى الاتحاد الأوروبي إلى فرض إجراءات الاتحاد الأوروبي القانونية لتدعيم سياسته وأوضاعه القانونية والمعهودات فيما يتعلق بمسألة المستوطنات. تكشف هذه الإجراءات عن المزيد من الاتساق بين العمل والإطار السياسي.

وبينما تظل العلاقات الأوروبية الإسرائيلية ثنائية في المقام الأول، لم يمارس الاتحاد الأوروبي القيادة بنجاح لعمل حوار ثلاثي مع الإسرائيليين والفلسطينيين لتسهيل تناول القيود الملزمة، كالتحرك والمياه والتجارة.

لم يتمكن الفريق من إيجاد سوى القليل مما يدل على أن مشاركة الاتحاد الأوروبي في المجموعة الرباعية سمحت بوجود أي ميزة معينة تساهم في التقدم نحو تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي السياسية.

ولم يستفد الاتحاد الأوروبي تمام الاستفادة من سياسته للجوار الأوروبي وقيادته لاتحاد دول المتوسط من أجل التعاون الإقليمي والتنمية لصالح تحقيق حل إقامة الدولتين. أحد الفرص الضائعة على وجه الخصوص هي وجود تعاون أعمق مع الصناديق الإقليمية لتمويل التنمية التي لها روابط طويلة وعميقة ومستدامة مع فلسطين.

نظرة عامة: هذا السؤال التقييمي تكمله للسؤال التقييمي رقم 1 ويركز على اتساق العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي مع إسرائيل والمجموعة الرباعية والفاعلين الإقليميين في سياق معايير وإطار سياسته من أجل حل إقامة دولتين للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني. وينطبق الجزء الخاص بالنظرة العامة للسؤال التقييمي رقم 1 على هذا السؤال التقييمي.

السؤال التقييمي رقم 2/ معيار الحكم رقم 1: استخدم الاتحاد الأوروبي بالشكل الكافي الأدوات والآليات المتاحة للتدخل تدخلاً بناءً مع إسرائيل لدعم تحقيق السلام والمشاركة في إقامة دولة فلسطينية مستقلة ناجحة.

الإطار السياسي والمؤسسي للحوار الأوروبي الإسرائيلي:

اتفاق الترابط الأوروبي الإسرائيلي عام 1995 يشمل أحكاماً من أجل إيجاد حوار سياسي منتظم، وحرية إنشاء الخدمات وتحررها، وحرية تحرك رؤوس الأموال، وقواعد المنافسة، وتقوية التعاون

الاقتصادي، والتعاون في الشؤون الاجتماعية. ووفقاً لمبادئ سياسة الجوار الأوروبي، تذكر المادة الثانية من الاتفاق أن احترام حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية توجه السياسة الداخلية والخارجية لكل من إسرائيل والاتحاد الأوروبي وتمثل عنصراً أساسياً وإيجابياً من عناصر الاتفاقية. وبناء على طلب من إسرائيل، هناك إعلان مشترك بشأن الأهمية التي يوليها كلا الطرفين للكفاح ضد الخوف من الأجنب، ومعاداة السامية، والعنصرية. وبينما وصف الاتحاد الأوروبي أعمال إسرائيل في فلسطين مراراً وتكراراً بأنها انتهاكات للقانون الدولي وحقوق الإنسان، غير أنه فضل التوصل إلى إجماع وإجراء الحوار ولم يحدث أبداً أن استند إلى أحكام المادة رقم 79 من الاتفاق لوقفه.

هناك عدد من المنابر والمنتديات المتاحة على مستويات مختلفة ولموضوعات مختلفة من أجل حوار أوروبي فلسطيني بناء بشأن فلسطين. يضع اتفاق الارتباط الجزئين الرئيسيين للحوار: مجلس الارتباط الأوروبي الفلسطيني المنعقد على المستوى الوزاري، ولجنة الارتباط الأوروبية الإسرائيلية المنعقدة على مستوى كبار المسؤولين. تعقد كلتا الجهتين اجتماعات سنوية لمراجع العلاقات الثنائية ومناقشة النقاط ذات الاهتمام المشترك. إضافة إلى ذلك، تم عمل عشرة لجان فرعية مع إسرائيل (إحدهما مخصصة من أجل "الحوار والتعاون السياسيين") بموجب خطة عمل سياسة الجوار الأوروبي. وعادة ما تلتقي هذه اللجان مرة في العام. كما تعقد وفود من البرلمان الأوروبي والكنيست اجتماعات برلمانية منتظمة. وبينما تجدد اتفاق الارتباط الأوروبي الإسرائيلي منذ 2009 عقب عملية الرصاص المسكوب، ذكر الاتحاد الأوروبي أنه مستعد للبحث مع إسرائيل عن المزيد من الفرص التي ما زالت تقدمها خطة العمل الحالية في عدد من أمور السياسة.⁷⁷

كما تعكس علاقات الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل بعداً إقليمياً هو وحدة المتوسط. داخل سياق الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، يوجد لدى الاتحاد الأوروبي عدد من وسائل الدخول في حوار مع إسرائيل، حيث تشترك مؤسسات الاتحاد الأوروبي مع نظيرتها الإسرائيلية في عملية صنع القرار والاتصال بين المواقع، وخصوصاً في تلك الأمور الخاصة بالسياسة التي يكون للاتحاد الأوروبي اختصاص مقتصر عليه أو مشترك (التجارة والمساعدة). ومع قيام المجلس بإعطاء التوجيهات السياسية، تقوم الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية بالاتصال اليومي مع النظراء الإسرائيليين والفلسطينيين. كما أن البرلمان الأوروبي له دور في وظائفه الخاصة بمسئولية المحاسبة والاستفسارات عما يتعلق بتلك الوظيفة، والتي بموجبها زارت الوفود إسرائيل وفلسطين مرات عدة. لدى وفود الاتحاد الأوروبي مكاتب في إسرائيل وفلسطين تتيح الفرصة لتبادل الحوار مع كليهما. وتشارك إسرائيل داخل هيكل الجهات المانحة للجنة الاتصال الخاصة من خلال الاتصالات الرسمية وغير الرسمية. وفي النهاية، توفر مشاركة الاتحاد الأوروبي في المجموعة الرباعية إطار عمل مؤسسي للحوار مع إسرائيل بشأن الأمور المتعلقة بالتنمية الفلسطينية بما في ذلك سيادة القانون والتحرك والصلاحيات للعمل والاقتصاد.

كل الفلسطينيين والدول الأعضاء الذين أجريت معهم لقاءات يعتبرون أن تدخل الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل تدخلاً بئياً، ليس بالضرورة تدخلاً للمواجهة أو المعادة، هو أمر حيوي لإنجاح جهود تعاون الاتحاد الأوروبي إنجاحاً فائقاً ومن أجل التقدم نحو حل إقامة دولتين.

دعت بيانات مجلس 14 مايو 2012 صراحةً الاتحاد الأوروبي إلى "التدخل مع حكومة إسرائيل للتوصل لآليات محسنة لتطبيق المشروعات التي تمولها الجهات المانحة من أجل مصلحة الشعب الفلسطيني الموجود في المنطقة "ج". كما دعت نفس بيانات المجلس إلى إنهاء حصار غزة ودعوة إسرائيل لاتخاذ خطوات لها معنى أكبر وذات مدى أبعد للسماح بإعادة بناء غزة والتعافي الاقتصادي. ولكن بعيداً عن المساعي الاستثنائية التي جرت في 2013 والبيانات التي أقيمت أثناء اجتماعات الجهات المانحة عالية المستوى، كانت الآلات والأدوات التي يمتلكها الاتحاد الأوروبي وعازم على استخدامها لتحفيز الحوار أو تثبيطه مع إسرائيل للوصول لتلك الأهداف كانت غير واضحة ولم تُختبر حتى الآن.⁷⁸

⁷⁷ الاجتماع العاشر لمجلس الترابط الأوروبي الإسرائيلي. بيان الاتحاد الأوروبي، بروكسل، 22 فبراير 2011.

⁷⁸ كوتور أن ليمور، "هل ضرر المساعدة أكبر من نفعها؟ خمسة عشر عاماً من سياسات الدبلوماسية والمساعدات لدعم صنع السلام الإسرائيلي الفلسطيني" منتدى 7 نوفمبر 2008 في بروكسل.

تشير الوثائق واللقاءات إلى أن وفد الاتحاد الأوروبي بتل أبيب يرفع مع إسرائيل الإجراءات التي تعيق تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي في فلسطين في تلك التقارير الخاصة بسير تقدم خطط العمل التي تحتوي على أقسام تخص "إسرائيل في الأراضي المحتلة". يشمل التقرير كتابات مفصلة عن الأعمال الإسرائيلية التي تقوض احتمالات تحقيق حل إقامة الدولتين⁷⁹. وفيما عدا ما يشبه إلى حد ما التقرير الخاص بخطة عمل فلسطين المقدم في نفس التاريخ، لا يوجد دليل على أي أعمال معينة اتخذت في ضوء كتابة تقارير عن مدى التقدم أو عن الحوار الدائر في اللجنة الفرعية، أو عند مقارنة الوثائق، ولا يوجد دليل على محاولات لتنسيق عمل التقارير باتخاذ أي إجراء آخر في المنتديات المختلفة.

⁷⁹ ورقة عمل فريق العمل المشتركة، تطبيق سياسة الجوار الأوروبي في إسرائيل، التقدم في 2012 وتوصيات العمل، 20 مارس 2013، بروكسل.

أبدى أحد كبار نشاط حقوق الإنسان من الذين على علم بالسياق تعليقاً على تقرير قياس تقدم خطة عمل الاتحاد الأوروبي مارس 2013 ملاحظة قائلاً: "إن استجابة الاتحاد الأوروبي لما يسميه غير شرعي وانتهاكاً للقانون الدولي في فلسطين مع رضوخه لنظام الحصول على التصريحات ينتج عنه الأمر الواقع لنموذج الإقامة الذي يعزز بدوره استمرار الوضع الراهن.

وذكر آخر قائلاً: "لم يرى الفلسطينيون أي أعمال في التعاون توافق اللغة السياسية عندما يتعلق الأمر بالمستوطنات أو المياه أو حرية التحرك."

المصدر: لقاءات فريق التقييم مع منظمات المجتمع المدني، أكتوبر 2013.

يشجب الاتحاد الأوروبي بشكل منتظم ما يسميه (أ) الانتهاكات الإسرائيلية للقانون الدولي، (ب) الأعمال التي يعتبرها الاتحاد الأوروبي منافية لحقوق الإنسان، والتي تمنع إقامة الدولة الفلسطينية. لكن في نفس الوقت تصاعدت الأعمال تصاعداً كبيراً مع القليل من التنسيق المنهجي بين الوفود من القدس وتل أبيب. ومن ناحية أخرى، تتم إدارة خطتي العمل (الإسرائيلية والفلسطينية) على أنهما نتائج عمل منفصل، وهو ما يفترض غياب وجود استراتيجية مع الافتقار إلى القدرة أو التنافر وعدم الاتساق في المنهج العام الذي يتخذه الاتحاد الأوروبي تجاه أمر يشكل أهمية سياسية محورية وتمويل أساسي. يمكن تلخيص الوضع بأفضل شكل بالإشارة إلى العديد من التعليقات المتلقاة أثناء اللقاءات التي عقدت في القدس.

علق أحد كبار المسؤولين من الدول الأعضاء في إسرائيل قائلاً: "بالعمل في شراكة مع الشركاء الاستراتيجيين الرئيسيين، وخصوصاً الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي غالباً ما يعتمد عليهم لتحقيق النتائج - وخصوصاً فيما يرتبط بالحوار مع إسرائيل بشأن حل إقامة الدولتين. يتولى الاتحاد الأوروبي الريادة في تمويل الاستقرار، مما يعطي الآخرين فرصة لتحقيق تقدم. لذا لا يستخدم الاتحاد الأوروبي الكثير من وسائله المتعددة للتدخل مع إسرائيل لتحقيق الأهداف الفلسطينية.

بذل الاتحاد الأوروبي جهوداً متوالية في المنتديات المتاحة ومارس في إعلاناته العديدة الضغط من خلال المنتديات العامة. ومع ذلك، هناك القليل، إن وُجد، مما يدل على نجاح هذه الجهود في تقليل القيود الملزمة المفروضة على تقدم سير التعاون، ولم يجرب مسألة الشروط وجهاً لوجه مع إسرائيل في سياسة الجوار الأوروبي أو في التجارة. يبقى وضع الاتحاد الأوروبي هو أن سياسة الاتحاد الأوروبي قائمة على الشراكات والتعاون، دون استثناء أو شرط. علاوة على ذلك، هناك رأي يقول أنه حتى إذا كان لتلك الإجراءات بعض التأثير، فيحتمل أن يخلق التدخل البناء فوائد أكبر.⁸⁰

وتجربة الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بصعوبة التدخل مع حكومة إسرائيل بشأن القضايا الرئيسية المرتبطة بالاحتلال، على الرغم من أنها تجربة خاصة، غير أنها ليست فريدة، حيث يقر اللاعبون الدوليون والثنائيون الآخرون بمواجهة صعوبات مشابهة - وإن كان ذلك بطرق معينة تعتمد على طبيعة علاقاتهم الخاصة.

ومؤخراً توترت العلاقات السياسية بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل فيما يخص فلسطين نتيجة (1) استمرار التوسع في بناء المستوطنات الفلسطينية في الضفة الغربية والقدس الشرقية، الأمر الذي يعتبره الاتحاد الأوروبي غير قانوني، (2) أعمال التدمير والتهجير ضد الفلسطينيين والبدو في الضفة الغربية والقدس الشرقية، (3) التصاريح الإسرائيلية والقيود المفروضة على التحركات التي قسمت المناطق الفلسطينية وأنكرت عليهم حق الحصول على الموارد الطبيعية، وخصوصاً المياه والأرض في المنطقة "ج" مع ما يتبع ذلك من تأثير سلبي على التنمية.^{81&82} أثرت هذه القضايا في تقارير قياس تقدم خطة عمل 2013 وفي بيانات مجلس مايو 2012.

وبالتوافق مع بيانات مجلس 14 مايو 2012 (المادة السادسة)، أرسلت المفوضية الأوروبية في يونيو 2013 تعليمات جديدة لكل دول الاتحاد الأوروبي تحظر تمويل المستوطنات الإسرائيلية المبنية في الأراضي الفلسطينية والسورية المحتلة أو الاستثمار في تلك المستوطنات، كما حظرت توجيهات

⁸⁰ لقاءات مع إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي والدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، نوفمبر 2013.

⁸¹ انظر "المنطقة ج ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني، البنى الدولية، وأنشطة، 2013 وتقارير مرفوعة إلى لجنة الاتصال الخاصة، البنك الدولي 2012، 2013.

⁸² وحدة تحليل سياسة إجراءات الاتحاد الأوروبي لمواجهة المستوطنات الإسرائيلية، 4 أغسطس 2013.

الاتحاد الأوروبي أيضًا توزيع منح أو جوائز على تلك المستوطنات ومنتجاتها. وفي 19 يوليو نشرت المفوضية الأوروبية هذه القرارات في صفحتها الرسمية على الإنترنت.⁸³ وهذه الإجراءات المشار إليها باسم "التوجيهات" دليل على تدخل الاتحاد الأوروبي في تناول عدد من العقبات الأكثر خطورة على أهدافه السياسية من أجل حل النوايا الإسرائيلية العربية.

من وجهة نظر الاتحاد الأوروبي، توجيهات التمويل تذكر فحسب ما كان وضع دامت طويلًا بمعنى أن احتلال الأراضي الفلسطينية غير قانوني وفقًا للقانون الدولي وأن الاتحاد الأوروبي ملتزم بقوانينه لتجنب تمويل أنشطة المستوطنات هناك. بينما يتخذ الإسرائيليون موقف أن المستوطنات قانونية نظرًا لأن الأراضي التي يحتلونها أراضي دولة أو أراضي متنازع عليها، وليست فلسطينية. علاوة على ذلك، يخلط العديد من المصدّرين الإسرائيليين مثل "أجريكسو" منتجات المستوطنات بمنتجات ليست من المستوطنات ثم يضعون على المنتج ملصقات تقول بأنه إسرائيلي المنشأ.⁸⁴

تقترح اللقاءات التي عقدت مع أفراد من وفد الاتحاد الأوروبي والمجموعة الرباعية والبنك الدولي أن التدخل اليومي البناء لتنسيق أنشطة الحكومة في الأراضي، ومع فرقة من وزارة الدفاع الإسرائيلية، واستخدام المجموعة الرباعية يكون فعالًا أحيانًا على أساس خاص لكل قضية منفردة، لكنه ليس كذلك على المستوى المنهجي. استجابة إسرائيل مؤخرًا لتوجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن المنح والرفض المسبق للمعاملة التمييزية لصالح منتجات المستوطنات اقترحت اتباع نموذج للتدخل يمكن أن يكون مختلفًا ويبقى مدى كفاءته أمرًا غير مؤكد.

السؤال التقييمي رقم 2/ معيار الحكم رقم 2: تدخل الاتحاد الأوروبي استراتيجيًا مع الجهات السياسية الإقليمية المانحة التي تبني رؤية رعاية عملية السلام والمشاركة في إقامة دولة فلسطينية مستقلة ناجحة.

دليل حالات التدخل الاستراتيجي والعلاقات التعاقدية مع الفاعلين/الجهات المانحة على المستوى الإقليمي: لدى الاتحاد الأوروبي اتفاقات شراكة سياسة الجوار الأوروبي، بما فيها قيّد العمل مع جميع الأطراف والجيران في الصراع، بما فيها سورية ومصر والأردن ولبنان. ولا يوجد دليل على أن خطط العمل هذه أو متابعتها مرتبطة ارتباطًا مباشرًا بالحوار أو وجود شروط أو بالأعمال التي تمت بطريقة حققت أو من شأنها أن تحقق تقدمًا نحو تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي في فلسطين.

اتخذت كل دولة من دول المشرق وتركيا، ربما ما عدا اليمن، مبادرات سياسية وساهمت بمساعدات مالية للفلسطينيين للعمل على حل الصراع أو لأغراض إنسانية. ويبرز من بين تلك المساهمات مبادرة السلام العربية والمساعدات المقدمة الأموال الوطنية وغير الوطنية لدول مجلس التعاون الخليجي. ووفقًا لآخر موجز قدمه بنك التنمية الإسلامي، أموال الأقصى والقدس التي يديرها بنك التنمية الإسلامي استثمرت ما يقارب 1,5 مليار دولار في مشروعات وبرامج مخصصة للمساعدات الفلسطينية⁸⁵ منذ عام 2000.

رحب الاتحاد الأوروبي بمبادرة السلام العربية وجعلها نقطة مرجعية رئيسية في عدد من بياناته عن الصراع، بما فيها بيانات مجلس ديسمبر 2009 البارزة.⁸⁶ كما أدمجها الاتحاد في خارطة طريق المجموعة الرباعية وجعلها حجر الزاوية لمشروع للمجتمع المدني. وعلى الرغم من الإعلانات وبيانات المجلس التي أيد فيها الاتحاد الأوروبي الجهود التي تقودها السعودية للمصالحة بين فتح وحماس في 2008، غير أنه امتنع عن مساندة اتفاق مكة للمصالحة والجهود التي تبعتها في 2011 وفي 2012 والمعروفين بالترتيب باسم اتفاقي القاهرة والدوحة.

⁸³ ملحوظة المفوضية، الخطوط العريضة لمشروع الكيانات الإسرائيلية وأنشطتها في الأراضي المحتلة منذ يونيو 1967 من أجل المنح، والجوائز والآلات المالية التي يمولها الاتحاد الأوروبي من 2014 فما بعدها، هارتز، 16 يوليو 2013.

⁸⁴ انظر فيليب ستارك، عضو البرلمان البريطاني، 27 يناير 2010 في مناظرة عن اتفاقية التجارة على الرابط:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/cm100127/halltext/100127h0010.htm>

⁸⁵ لخص مجموعة بنك التنمية الإسلامي: www.isdb.org.

⁸⁶ بيانات المجلس، ديسمبر 2009، بروكسل، ديسمبر 2009.

القليل من التنسيق بين الاتحاد الأوروبي والدول الإقليمية وأموال التنمية لمساعدة الفلسطينية: لا يمكن إيجاد دليل محدد على التعاون الفعلي في أي مسار لاستراتيجيات الاتحاد الأوروبي بين الاتحاد الأوروبي وصناديق التمويل العربية والجهات العربية المانحة، حتى مع أن الأخيرة غالبًا ما حضرت اجتماعات الجهات المانحة، وكان لها مساهمات بارزة مع السلطة الفلسطينية وحماس ومنظمة الأونروا، وكان يمكنها أن تتدخل أكثر بطرق أخرى من خلال وفود الاتحاد الأوروبي في دول مجلس التعاون الخليجي. وبناء على مراجعة لإحصائيات منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي ومناقشات مع أفراد من بنك التنمية الإسلامي مسئولين عن التعاون الفلسطيني، يبدو أنه يوجد القليل، إن وُجد، من الاتصال العملي بين الاتحاد الأوروبي وصناديق التمويل، والقليل، إن وُجد، من المعلومات المحددة عن برامج الآخرين، على الرغم من العمل مع نفس مسئول السلطة الفلسطينية.⁸⁷

وغالبًا ما يفترض أنه إذا أوقف الاتحاد الأوروبي تمويله أو خفضه بدرجة كبيرة، فلن يكن هناك بديل، مع وجود تبعات ملحة لتحقيق رفاهية الفلسطينيين والحفاظ على المؤسسات. لكن إلى أي مدى يمكن لتحسين التعاون والتنسيق الفلسطيني مع الجهات الإقليمية المانحة والاتحاد الأوروبي أن يوفر خيارات لاستراتيجية للاتحاد الأوروبي تكون مختلفة وأكثر مرونة؟

السؤال التقييمي رقم 2/ معيار الحكم رقم 3: استخدم الاتحاد الأوروبي نفوذه ونوافذ فرصه الاستخدام الأفضل والأكثر اتساقًا داخل إطار عمل المجموعة الرباعية من أجل إقامة دولة فلسطينية مستقلة ناجحة.

نظرة عامة: منذ أحد عشر عامًا مضت، شكلت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة وروسيا مجموعة المظلة الدبلوماسية المعروفة باسم المجموعة الرباعية بهدف تجميع مجموعة صغيرة قوية مرنة للعمل بسرعة وخفة وبشكل حاسم. تنوع دور المجموعة الرباعية على مر الوقت وهناك تساؤلات حول مدى فعاليتها. ذكرت دراسة أجراها مؤخرًا مركز سابان لسياسة الشرق الأوسط في بروكنج أن فقدان المجموعة الرباعية لمصداقيتها عند السلطة الفلسطينية عندما عارضت، بتحريض من الولايات المتحدة، طلبًا تقدمت به السلطة الفلسطينية للأمم المتحدة. كما تقول الدراسة بأن المهمة الأصلية للمجموعة الرباعية في الوساطة وحل الصراع استبدلت بمهمة تحريكها الولايات المتحدة تركيز على التحكم في الفلسطينيين مع الفشل في إزالة العقبات الأكثر خطورة أما تنفيذ حل إقامة الدولتين.⁸⁸ الدور المحوري للمجموعة الرباعية في المبادرة الأخيرة التي قدمها وزير الخارجية الأمريكي كيري أعادت لدور المجموعة الرباعية أهميته وأدخلتها في عملية السلام في الشرق الأوسط.

لم يجد الفريق سوى القليل من الأدلة على أن مشاركة الاتحاد الأوروبي في المجموعة الرباعية سمحت بوجود أي ميزة تتعلق بتحقيق الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي. وتفترض المناقشات التي جرت مع أفراد المجموعة الرباعية أن الاتحاد الأوروبي استفاد من التقدم في معالجة عدد من الأمور الفنية في القضايا الفردية وبشكل عام في تنمية القطاع الخاص وحركة البضائع. ومع ذلك، لم تصبح تلك الحالات الفردية نماذجًا يحتذى بها للتعامل مع كل القيود أو لتقليل المخاطر. كما أنه لا يوجد من المناقشات حتى الآن أي انطباع بأن الاتحاد الأوروبي يتوقع المزيد من المجموعة الرباعية،⁸⁹ بل خفض الاتحاد الأوروبي من تمويله لأفراد لمجموعة الرباعية وابتعد بنفسه خلال عام 2013 عن أنشطة المجموعة اليومية.⁹⁰

⁸⁷ مناقشة تليفونية مع أحد أفراد ISDB يولييه 2013.

⁸⁸ خالد الجندي "المجموعة الرباعية للشرق الأوسط: تشرّيح: ورقة تحليلية لمعهد بروكنج، واشنطن العاصمة 2012.

⁸⁹ لقاءات مع أفراد من المجموعة الرباعية، مارس 2013.

⁹⁰ لقاءات مع أفراد المجموعة الرباعية، ديسمبر 2013.

المجموعة ب

سرعة استجابة الاتحاد الأوروبي

المجموعة الثانية مستمدة من الحاجة إلى فهم إجراءات التعاون وما إذا كانت هذه الإجراءات مرنة بالقدر الكافي وتفضي إلى تحقيق الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي في ظل بيئة متفجرة بالغة التعقيد يحدها الصراع، وكيف يتم ذلك. يركز تحليل سرعة استجابة الاتحاد الأوروبي على سؤالين تقييميين ومعايير الحكم الخاصة بهما.

- يركز السؤال التقييمي رقم 3 على الإجراءات الداخلية للاتحاد الأوروبي وموارده وقدراته على ترجمة الأجندة السياسية إلى حالات تدخل لتحقيق التعاون (أي وضع وتطبيق استراتيجية فعالة ذات صلة كأداة رئيسية لتحقيق الأجندة السياسية الأشمل للاتحاد الأوروبي).
- يتطلع السؤال التقييمي رقم 4 على أدوات تعاون الاتحاد الأوروبي ومدى فعاليتها واستخدامها التكميلي لتحقيق الأهداف المرجوة في سياق محدد.

تقيّم المجموعة أيضاً القدرة العامة للاتحاد الأوروبي على التأقلم مع البيئة المتقلبة، مع الوضع في الحسبان المتغيرات المتحركة وما يرتبط بذلك من مخاطر. تستكشف هذه المجموعة من الأسئلة المعايير المرتبطة بذلك وجودة التصميم والكفاءة (خصوصاً في تحليل إجراءات الاتحاد الأوروبي، وآليات صنع القرار، والتعلم، وأنظمة المتابعة والتقييم، والتنسيق الداخلي والخارجي، والإدارة، والمرونة والفعالية، والتنسيق والاستكمال.

3-2 السؤال التقييمي رقم 3: إجراءات الاتحاد الأوروبي وموارده وقدراته

إلى أي مدى تدعم إجراءات الاتحاد الأوروبي وموارده وقدراته الأهداف السياسية والتعاونية في ظل الموقف الفلسطيني المعقد والبيئة المتقلبة؟

مربع الإجابة المختصرة: السؤال التقييمي رقم 3: إجراءات الاتحاد الأوروبي وموارده وقدراته

تشير الأدلة جميعها بشأن هذا السؤال التقييمي بقوة إلى أن إجمالي القدرات المؤسسية للاتحاد الأوروبي لا تطابق الطموحات والسياسية والتعاونية التي حددها الاتحاد الأوروبي لفلسطين. يمكن أن يعتمد (وفد) الاتحاد الأوروبي على إمكانيات إيجابية بارزة تشمل فريق يتمتع بالقدرات ولديه الدوافع، والتنسيق المحلي الجيد، الفهم الجيد للسياق والمخاطر والقيود، والمستوى فوق المتوسط من التفاعل بين الدائرة الأوروبية للشئون الخارجية وإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي، وسيولة الاتصالات بين مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي والقيادة. ومع ذلك، تنقيد الفاعلية الإجمالية لعمل الاتحاد الأوروبي تقييداً خطيراً بالعوامل الداخلية التي تشمل القدرة المحدودة على عمل حوار ثلاثي صريح لا غنى عنه للمضي قدماً نحو تحقيق الأهداف السياسية.

قدرات تقديم الخدمات مقيدة هي الأخرى بالمنهج المقسم المتبع في التعاون، وهو نظام "قائم على الآلات والآليات" تنقصه الرؤية العامة الشاملة والاستراتيجية والإدارة لكل مكوناته (التعاون السياسي والتنموي، والمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي، ومسارات التعاون المختلفة، والآلات المالية). ومنهجياً لا يعطي العمل أو الدروس العملية إفادة لخطة العمل واستراتيجية التعاون. فالروابط محدودة بين التدخلات في نفس القطاع الذي تموله مسارات وآلات مختلفة. والعوامل الأخرى التي تنقيد الفاعلية هي: (1) التنظيم الداخلي الذي لا يفضي إلى عمل برامج وإدارة "مبنيان على النتائج"، (2) الافتقار إلى الأدوات المناسبة لتحقيق التعاون المبني على النتائج، (3) وتدعيم وفد الاتحاد الأوروبي السابق الذي عانى نقصاً شديداً في الأفراد (والذي يتطلب أيضاً مهارات وكفاءات جديدة). ويبدو أن تزويد مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي بالعدد الكافي من الأفراد شرطاً مسبقاً لتحقيق أي تقدم رئيسي في تحسين تقديم الخدمات وجودتها بشكل عام.

فيما يتعلق بالاتصالات، لاحظ فريق التقييم وجود جهود مبنية ونشطة بدرجة جيدة تهدف إلى زيادة الوعي بشأن تدفق مساعدات الاتحاد الأوروبي، وإبراز أعمال القطاع ونجاحاته وكذلك زيادة تدخل الاتحاد الأوروبي في عملية السلام. يبدو أن هذه الجهود تأتي بنتائج فيما يخص الإدراك الإيجابي لعدم الاتحاد الأوروبي للشعب الفلسطيني (بما في ذلك في غزة). ومع ذلك، أعاق فعالية الاتصالات المجال الضيق ونقص الموارد والتحديات العملية (أي الاتصالات في غزة والقدس الشرقية)، ونقص الانتشار الواسع لثقافة الاتصال بين أصحاب المصالح. كما يعوق من فعالية الاتصالات التوفر المحدود للرسائل المرتبطة بدعم الاتحاد الأوروبي للديمقراطية والسلام وحل إقامة الدولتين.

السؤال التقييمي رقم 3/ معيار الحكم رقم 1: القدرات كافية لتحديد استراتيجيات التعاون المتناسقة مع الأهداف السياسية والتي تستجيب للصراع والسياق الخارجي

على مدار فترة التقييم، ظلت استراتيجية الاتحاد الأوروبي للتعاون عمومًا مفتوحة ومرنة، ولم تنحصر أبدًا داخل سياق رسمي يحدد المنهج القياسي للقيود الملزمة، أو الاختيارات الواضحة، أو خطوط العمل السياسي والمالي، أو تحديد كيفية تأقلم تعاون الاتحاد الأوروبي مع "القيود الملزمة" المرتبطة بالصراع والاحتلال. بدلًا من ذلك، كانت السياسة متضمنة في خطة العمل مع السلطة الفلسطينية، وعمل البرامج سنويًا، والقرارات المالية، وما يرتبط بذلك من تطبيق. كانت مستمدة في الأساس من عزم الاتحاد الأوروبي على توفير دعم مالي كبير للشعب الفلسطيني. تُرجمت المساعدة المالية التي حولها عدد من الخيارات أو نقص الخيارات⁹¹ إلى استراتيجية يمكن حصرها فيما بعد كالتالي:

- السلطة الفلسطينية بصفتها الشريك الرئيسي لتعاون الاتحاد الأوروبي.
- الالتزام الكامل بسياسة عدم الاتصال مع حماس.
- التدخل عبر أربعة خطوط (مسارات) عمل رئيسية: (1) الدعم المالي المباشر للسلطة الفلسطينية، (2) والتدخل من أجل التنمية، (3) ودعم اللاجئين من خلال منظمة الأونروا، (4) وتقديم الدعم الإنساني من خلال المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي.
- عدم تطبيق الشروط على مساعدات الاتحاد الأوروبي.⁹²
- دورات عمل برامج قصيرة جدا (سنوية) لزيادة القدرة على التأقلم مع السياق.
- إمكانية الاعتماد على تدفق الأموال ومخصصاتها (حوالي 422 مليون يورو مخصصة كل عام).
- الجزء الأكبر من الدعم لتغطية النفقات المتكررة وتوفير الخدمات (82%) من مجموع المبلغ المتعهد به) مع حوالي 56% من الموارد للدعم المالي المباشر للسلطة الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية ونسبة 26% من الموارد لتوفير الخدمات للاجئين من خلال منظمة الأونروا.
- عدم تحديد كيف سيكون رد فعل الاتحاد الأوروبي وإذا كان سيكون له رد فعل في حالة وجود صراع أو رد فعله وفقًا لدرجة الالتزام – من قبل الأطراف باتفاق أوسلو- أو غياب هذا الالتزام.⁹³
- عدم وجود تفاعل استراتيجي بين المسارات الأربعة التي تهدف تحقيق أهداف القطاع.
- عدم وجود أهداف محددة للإصلاح تُطبّق على قطاعات التدخل الحيوية (أي العدالة والأمن والانتخابات والصحة والتعليم والمياه والظروف الصحية وبيئة العمل).
- عدم وجود استراتيجية محددة للاشتراك مع المجتمع المدني، مع أن المجتمع المدني معترف به كشريك رئيسي.
- عدم وجود إرشاد بشأن رد فعل التعاون على انتهاكات القانون الدولي وحقوق الإنسان أو تدمير البنية التحتية الممولة من الاتحاد الأوروبي.

نتج عن إطار العمل الضمني استراتيجية تفاعلية تحركها الإرادة والقدرة على الدفع لكنها تظهر غياب الاستعداد للتدخل والدعم السياسيين الصريحين، مع وجود رؤية لتحقيق الأهداف المذكورة. كما أنها تجاهلت بشكل واسع الأحداث المأساوية في غزة ولم يتم تناول القيود الملزمة بشكل صريح وفعال.

⁹¹ المنهج التفاعلي ونقص التدخل في حوار ثلاثي يدعم أهداف التعاون يبرز عدم عزم الاتحاد الأوروبي على اتخاذ خيارات سياسية متسقة مع أهدافه السياسية بشأن فلسطين وعملية السلام في الشرق الأوسط.

⁹² ضم الاتحاد الأوروبي عوامل لمسئولية المحاسبة فيما يتعلق بالتعاون مع الأونروا. وبينما توجد علاقة مباشرة فيما يتعلق بالتمويل، يستمر الاتحاد الأوروبي في تشجيع الأونروا على تلبية التعهدات المتفق عليها (في إعلانات الاتحاد الأوروبي والأونروا المشتركة). لا توجد قيود مفروضة على التمويل في الأداء حيث سيؤثر ذلك على اللاجئين واحتياجاتهم.

⁹³ أهداف الاتحاد الأوروبي بأن تكون جزءًا مسالمًا وحل إقامة الدولتين يجب أن يكون قد شكل علاقات ثنائية مع إسرائيل وفلسطين لدعم تحقيق هذه الأهداف، وفقًا لما هو منصوص عليه في اتفاقات أوسلو، مع وجود نظام واضح للحواجز والمثبطات.

تعكس مسودة إطار عمل الدعم الفردي لعام 2013⁹⁴ تطورًا إيجابيًا لإطار العمل الاستراتيجي لتعاون الاتحاد الأوروبي ككل. وتبرز الوثائق الحاجة إلى وجود حوار سياسي يتناول القيود الملزمة التي يفرضها الاحتلال ومساندة تنفيذ مجموعة متسقة من الأعمال. تشمل نقاط قوة إطار الدعم الفردي (1) تحديد الأولويات بشكل أوضح وتحديد القطاعات المركز عليها،⁹⁵ (2) تنمية الجهود المتناسقة مع الدول الأعضاء، (3) وإجراء تحليل أقوى للسياق والصراع، (4) وضع تحيل للمخاطر أكثر ملائمة، (5) تأييد وجود المزيد من الحوار السياسي، (6) عمل خطط لحوار سياسي مهيكّل. إطار الدعم الفردي توجهه النتائج بصورة أكبر وطرح دور استراتيجي للمجتمع المدني.

ومع أن إطار الدعم الفردي، حاله حال وثائق البرامج الأخرى التي يتم عملها في سياق تعاون الأوروبي وتتم مراجعتها عن طريق التقييم،⁹⁶ لا تجاوب عن ما إذا كان الحوار السياسي الثلاثي مع إسرائيل وفلسطين سيدعم التعاون المالي⁹⁷ وكيف سيحدث ذلك. هذا الانقطاع بين وجود استراتيجية مهيكلّة لأعمال التعاون ونقص استراتيجية للحوار السياسي يقوض بشدة من فعالية تعاون الاتحاد الأوروبي في المشاركة في تحقيق الأهداف السياسية.

تقترح اللقاءات المنعقدة والموارد الأخرى أن الجوانب الأخرى ستحتاج إلى تناولها كي يعمل إطار الدعم الفردي سيعمل بكفاءة كإطار استراتيجي شامل لتعاون الاتحاد الأوروبي الذي لما وراء البيانات المعلنة. ويشمل هذا:

- ربط إطار الدعم الفردي بالاستراتيجية الوطنية والخطّة الوطنية وخطط العمل لفلسطين وإسرائيل.
- وضع "استراتيجيات قطاع عملياتية".
- تحديد كيف سيتناول الحوار السياسي مع إسرائيل القيود الملزمة لأهداف التعاون.
- تخطيط وربط الحوار السياسي الذي توجهه النتائج وعملية الإصلاح السياسي مع السلطة الفلسطينية بخطة العمل (بدأت مناقشة للوصول لهذه الغاية في 2013).
- استراتيجيات للاندماج في شراكات المجتمع المدني في استراتيجيات القطاع (تحديد أدوار ومسؤوليات المجتمع المدني لكل قطاع من قطاعات التركيز).
- زيادة مسؤولية المحاسبة أمام الشعب الفلسطيني من أجل التعاون في إطار الدعم الفردي.
- بناء تكاملات بين حالات التدخل، تشمل إجراءات الدعم المؤقتة.
- تخصيص استراتيجية متسقة لغزة.
- ضمان متابعة وإصلاح الصحة والتعليم، حيث يستفيد القطاعان من الدعم المالي الذي يوفره تعاون الاتحاد الأوروبي.
- تقديم توجيهات بشأن رد فعل التعاون على انتهاكات القانون الدولي وحقوق الإنسان وتدمير البنية التحتية التي يمولها الاتحاد الأوروبي.
- استراتيجية للتفاعل مع المساعدات الإنسانية وتكاملها.

أظهرت المقابلات مع أفراد مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي أهمية الحاجة لتوجيهات سياسية أقوى، من أجل دعم القيادة والتدخل السياسي الواضح مع إسرائيل للتغلب على القيود الملزمة. يجب أن يكون هذا هو دور الدائرة الأوروبية للشئون الخارجية بالتوافق مع واجبها لمساعدة تصميم استراتيجية وعملية عمل برامج تسمح بمطابقة أفضل لجهود التعاون مع الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي وتقوية الرابط بين السياسة الخارجية والتنمية من خلال تحقيق أفضل استخدام للثقل والنفوذ السياسيين للمجلس.

النقص في أفراد طاقم العمل وضغط العمل الكبير والحاجة إلى التركيز على الأمور الأكثر إلحاحًا يحد من قدرة وفد الاتحاد الأوروبي على التفكير الاستراتيجي على جميع المستويات، مما يحد من فرص وجود مناهج مسبقة ومفاهيم بعيدة المدى وبناء أعمال تكميلية في القطاعات والآلات، مما يخلق قضايا متعارضة وتعلم دروس وتطوير الحوار السياسي.

⁹⁴إطار الدعم الفردي، مسودة التقدم (أكتوبر 2013).

⁹⁵القيمة الاستراتيجية المحدودة كمجال للتركيز تمت مناقشتها في السؤال التقييمي رقم 1 والسؤال التقييمي رقم 8.

⁹⁶تشمل: استراتيجية محلية لتنمية التعاون (2011-2013) وخطط عمل، والاتصال لتخصيص الموارد، والبرامج السنوية 2008-2013.

⁹⁷أنظر المناقشة الموجودة في السؤال التقييمي 1 و2.

السؤال التقييمي رقم 3/ معيار الحكم رقم 2: التنسيق مع الجهات المانحة: وكالات التنمية وأصحاب المصالح الرئيسيين يتولون تصميم وتطبيق برنامج تعاون فعال

هناك عدة أبعاد لتنسيق أنشطة التعاون في فلسطين:

- (1) التنسيق الداخلي في الاتحاد الأوروبي (إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي، والإدارة الأوروبية للشئون الخارجية، ووفد الاتحاد الأوروبي، والتنسيق مع الوفد في تل أبيب، وتنسيق الأقسام السياسية والعملياتية).
- (2) التنسيق مع الدول الأعضاء، وهو الأمر الضروري في سياق فلسطين والتفاعلات مع إسرائيل
- (3) التنسيق مع منظمة الأونروا، وهو ما يعد أمرًا حيويًا للمسار رقم 3 من جهود التعاون (انظر التحليل الموجود في السؤال التقييمي رقم 4/3).
- (4) التنسيق الخارجي مع الجهات الأخرى المانحة، والمؤسسات المالية الدولية، وأصحاب المصالح الخارجيين.

التنسيق الداخلي داخل وفد الاتحاد الأوروبي يبني تبادلاً مستمراً وسلساً للمعلومات بين الأقسام يشمل التفاعلات الإيجابية بين الأقسام السياسية وأقسام التعاون.⁹⁸ كما يعمل التنسيق بين وفد الاتحاد الأوروبي والمكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي بشكل جيد على المستوى العملياتي. وعمليات التبادل بين إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي والدائرة الأوروبية للشئون الخارجية مستمرة، مع وجود تفاعل إيجابي بين أفراد طاقم العمل على جميع المستويات؟ والاتصال بين القيادة (إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي والدائرة الأوروبية للشئون الخارجية) ووفد الاتحاد الأوروبي نشط أيضاً ومبني على أساس التبادل اليومي. ومع ذلك يحتاج تحقيق فعالية التنسيق إلى تقويته، وفقاً لما أعلنه مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي من الحاجة إلى توجيهات سياسية أقوى والمدى الذي لا تتخذ أحياناً فيه قرارات مهمة بالتشاور الوثيق مع وفد الاتحاد الأوروبي. ولا يبدو أن وجود آليات تنسيق وعمليات تبادل للمعلومات سلسلة نسبياً ذات تأثير إيجابي على بناء التكامل بين مسارات وقطاعات التعاون المتعددة. يؤدي هذا بدوره إلى منهج تعاون مقسم إلى أجزاء، تدفعه "الآلات" بدلاً من الأهداف المعلنة بوضوح (انظر أيضاً المناقشة الموجودة في السؤال التقييمي رقم 4).

كما لاحظ التقييم أيضاً نقص التفاعل العملياتي بين تمثيل الاتحاد الأوروبي للقدس الشرقية ووفد تل أبيب، حيث تؤكد اللقاءات المنعقدة مع أفراد وفد الاتحاد الأوروبي وجود "فصل كبير في الوظائف" بين المكتبين المحليين للاتحاد الأوروبي، الأمر الذي ينعكس بين الأمور الأخرى في نقص التراجعات المشتركة أو الأنشطة المشتركة أو التفاعل المنهجي بين المعنيين من رؤساء البعثات والأقسام السياسية. هذا الغياب في التفاعل مؤشر على انقطاع الاتصال بين جهود التعاون والحوار السياسي مع إسرائيل (الشرط المسبق للتعامل مع القيود الملزمة السابق ذكرها).⁹⁹

تدفع المعلومات مع الدول الأعضاء يجري بسلسلة كبيرة مع وجود أسس راسخة للحوار وتبادلات معتادة خلال الاجتماعات غير الرسمية والأنشطة العملية واجتماعات رؤساء البعثات والأقسام السياسية. ومع ذلك يبدو أن نقص الاتساق بين الدول الأعضاء قيلاً خطيراً على تدخل الاتحاد الأوروبي تدخلاً سياسياً فعالاً في واتساق أعمال التعاون (أحد الجوانب التي تمت مناقشتها بالتفصيل في السؤال التقييمي رقم 2). لا يخلق التنسيق بين الدول الأعضاء منهجاً متناغماً بشأن تلك القضايا الحيوية كالتدخل مع إسرائيل وإصلاح السياسة والتعامل مع القيود الملزمة.

كشف التقييم الثغرات المعلوماتية والمعلومات التي لا يتم تشاركتها بين الدول الأعضاء أو مع وفد الاتحاد الأوروبي. نقص خبرة التعاون في اجتماعات رؤساء البعثات أحد العوامل التي قد تُضعف تبادل المعلومات وفعالية ترتيبات التنسيق.

⁹⁸ تقييم تدخل المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مارس 2012.

⁹⁹ هذه مسألة متطورة. ففي مارس 2014 حضر ممثل الاتحاد الأوروبي اجتماعاً لرؤساء بعثات الاتحاد الأوروبي في تل أبيب لأول مرة وأخبرهم بتطورات معينة في فلسطين. تتناول الأقسام السياسية المعنية بانتظام قضايا ذات اهتمام مشترك، وعقدت اجتماعات مشتركة ويتم حالياً عمل المزيد من التخطيط. وفي مايو ستلتقي فرق إدارة وفود الاتحاد الأوروبي مع نظرائهم بعد الظهيرة. وبنهاية فترة التقييم، لن يمكن جمع أي دليل عن العمل المباشر مع إسرائيل.

التنسيق الخارجي في فلسطين يدعمه الهيكل الوطني الذي تنسقه وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. مديرية إدارة وتنسيق المساعدة الموجودة بوزارة التخطيط والتنمية الإدارية هي الجهة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن تنسيق المساعدة بين الجهات المانحة. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية هي أحد الرؤساء الأربعة لهيكل تنسيق المساعدة المحلية، ويوجد شخص من وزارة التخطيط والتنمية الإدارية كعضو في كل مجموعة عمل لكل قطاع. وتعمل مديرية إدارة وتنسيق المساعدة الموجودة في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية مع منظمات التعاون الدولي والمنظمات غير الحكومية الدولية بغرض التنسيق لضمان تماشي المساعدة مع أولويات وأهداف خطة التنمية الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، تضمن مديرية إدارة وتنسيق المساعدة عدم التراجع والتقسيم في المشاريع والتمويل¹⁰⁰.

يقوم التنسيق الخارجي على عدد من الآليات تشمل رسم خريطة الجهات المانحة (قاعدة بيانات بها تفاصيل المشروعات والجهات المانحة تضعها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية)، ومجموعات عمل القطاعات ومجموعاتها الفرعية، وأمانة تنسيق المساعدات المحلية. وعلى الرغم من أن بعض التقييمات تشير إلى أن الآليات المنسقة جيداً وأعمال المتابعة على مستوى المشروع لم تكشف عن ثغرات بارزة في التنسيق، جمع التقييم أدلة على نقص فعالية وشمولية تنسيق المساعدة، وخصوصاً في النواحي التالية:¹⁰¹

- الحاجة إلى إعادة إحياء أمانة تنسيق المساعدات المحلية واستخدام وضع الاتحاد الأوروبي هناك لتحقيق المزيد من التقدم في التعاون.
- الافتقار إلى وجود قيادة واضحة في أمانة تنسيق المساعدات المحلية ووضع حاكم، على أساس إجماع الأطراف، وهو ما ساهم في بعض الحالات في شلل عملية اتخاذ القرار.¹⁰²
- الافتقار إلى وضع القدس الشرقية في حسابات أمانة تنسيق المساعدات المحلية (نشأت أمانة تنسيق المساعدات المحلية بموجب اتفاق أوسلو، مما أبقى مجموعات الجهات المانحة خارج القدس. أما الاتحاد الأوروبي فهو استثناء مثير للاهتمام، لكن يمكن أن يكون هناك نظام تنسيق متواز للقدس).
- غياب ثقافة تنسيق شامل.
- عدم إدخال المجتمع المدني في آليات تنسيق الجهات المانحة.¹⁰³
- وجود جهود محدودة فقط لدعم الملكية الوطنية للتنسيق الخارجي وبناء قدرة تنسيق مؤسسي¹⁰⁴، بما في ذلك وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، ووزارة المالية ووزارات القطاعات.¹⁰⁵
- الاتصال مع إسرائيل أمر ضروري، غالباً ما تنقصه الفعالية، لكن لا يمكن تركه.

كما لوحظ أن عام 2013 شهد بداية مجموعة جهات مانحة لمساعدات مالية مباشرة غير رسمية تشمل الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي وإدارة التنمية الدولية البريطانية وفرنسا وأستراليا والنرويج والولايات المتحدة. هذه المجموعة في المبادرة المشتركة للبنك الدولي والاتحاد الأوروبي لرعاية المزيد من التضافر (وزيادة تأثير الحوار السياسي) بين الجهات المانحة التي تقدم الدعم المالي المباشر للسلطة الفلسطينية.¹⁰⁶

هذا مجال كافٍ لتقوية أداء وفعالية آليات تنسيق المساعدة. وعلى الرغم من أن الاتحاد الأوروبي هو الجهة المانحة الرئيسية بصفته لاعباً رئيسياً آليات ومجموعات عمل تنسيق المساعدة والشريط المباشر للسلطة الفلسطينية، غير أنه لم يتخذ دوراً شاملاً في تحسين تنسيق المساعدة¹⁰⁷، وهو وضع من شأنه أن يقوّي دور الاتحاد الأوروبي كلاعب نشط. ومؤخراً يتخذ وفد الاتحاد الأوروبي مبادرات لإعادة إحياء مجموعات التنسيق، كمجموعة استراتيجية نظام الحكم.¹⁰⁸

¹⁰⁰ الاتصالات مع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2014.

¹⁰¹ تقوم هذه النتائج على (أ) مقابلات تقييم مع الجهات المانحة، والمجتمع المدني والسلطة الفلسطينية، (ب) والمراجعة المستقلة لسكرتارية تنسيق المساعدة المحلية قس الأراضي الفلسطينية، (ج) تقدير دعم الاتحاد الأوروبي للنظام القضائي (2013).

¹⁰² مراجعة مستقلة لسكرتارية تنسيق المساعدة المحلية في الأراضي الفلسطينية.

¹⁰³ يجب ملاحظة القليل من الاستثناءات، كضم المجتمع المدني في مجموعة عمل الحماية المدنية (اتصالات وفد الاتحاد الأوروبي، مارس 2014).

¹⁰⁴ بدأت جهود حديثة لتحسين ملكية الاتحاد الأوروبي لتنسيق المساعدة، وجرى مناقشات بين رؤساء أمانة تنسيق المساعدات المحلية للنظر في الطرق التي يمكن لسكرتارية الأمانة أن تبدأ بها نقل القدرات إلى مديرية إدارة وتنسيق المساعدات بوزارة التخطيط والتنمية الإدارية لضمان الملكية الوطنية على المدى المتوسط (اتصالات وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2014).

¹⁰⁵ عقب 20 عاماً من أسباب دعم الجهات المانحة، يجب تقييم نقاط الضعف الهيكلية لمؤسسات السلطة الفلسطينية ومعالجتها.

¹⁰⁶ الاتصالات مع مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي، مارس 2013.

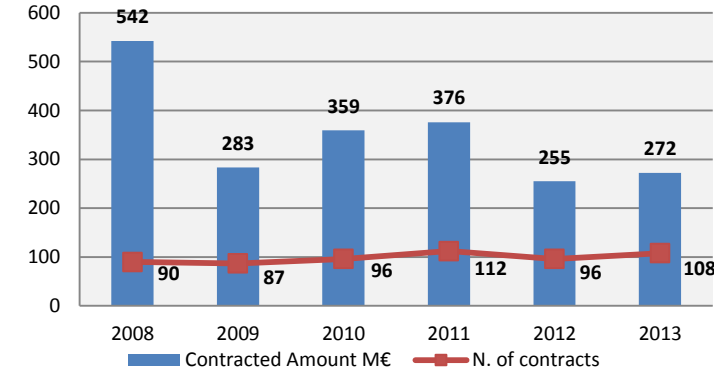
¹⁰⁷ مراجعة مستقلة لسكرتارية تنسيق المساعدات المحلية في الأراضي الفلسطينية.

¹⁰⁸ EAMR, 2012

السؤال التقييمي رقم 3/ معيار الحكم رقم 3: عمل البرامج والتصميم – القدرات كافية لعمل برامج وتصميم جهود تعاون فعال، بالتوازي مع الاستراتيجيات والأهداف السياسية.

يحتاج عمل البرامج وتصميم التدخلات إلى التقييم من منظور ديناميكي مع تطور جودة الصياغة بشكل إيجابي على مدار السنوات الخمسة الماضية. والعوامل الهامة التي تحد من جودة الإعداد هي الفترة الزمنية القصيرة جدًا للتنمية المباشرة (قد تنخفض لتصل إلى القليل من الأسابيع وترتبط بدائرة عمل البرامج السنوية) والموارد المحدودة جدًا لمتابعة المرحلة الإعدادية بالشكل المناسب.

الشكل رقم 5: إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي – عدد العقود والمبالغ المتعهد بها لكل عام 2008-2013 الأرقام بالمليون يورو



تمت مناقشة القيود المفروضة على عمل البرامج السنوية وخواصه التفاعلية في السؤال التقييمي رقم 1. وهذا القسم يقيم قدرات عمل البرامج وتصميم التدخلات الفعالة ذات الصلة بذلك. وعلى مدار فترة التقييم، تطور عمل البرامج والإعداد بشكل إيجابي، مع الميل نحو انخفاض عدد المشروعات وزيادة في قيمتها والتحول من التنفيذ "الملموس" لأنظمة وقدرات تطوير حالات تدخل أكثر اندماجًا، بما في ذلك المساعدة الفنية. يساهم هذا في الميل نحو تنمية أطر عمل مبنية على النتائج وتحسين متابعة وتقييم الترتيبات (انظر السؤال التقييمي رقم 3/ معيار الحكم رقم 4 ورقم 5).

وعموماً يميل عمل البرامج والتصميم إلى دعم تنمية حالات التدخل المرتبطة بالأهداف المتوسطة وتخفيف أعراض الاحتلال وقيوده الملزمة. والتدخل من أجل التعاون ليس مصمماً بشكل عام للمشاركة في تحقيق الأهداف السياسية.

وتشمل العيوب الخطيرة لعمل البرامج والتصميم لحالات التدخل¹⁰⁹ ما يلي:

- ارتباطها ارتباطاً ضعيفاً بالأهداف طويلة الأجل.
- مراعاة محدودة للبعد السياسي لكل حالة من حالات التدخل تشمل تحديد آليات التدخل السياسي مع إسرائيل (عندما يحتاج الأمر) ومع السلطة الفلسطينية.
- عدم وجود دعم منهجي وكافي لإصلاح السياسة.¹¹⁰
- غياب وجود نظام إدارة مبني على أساس النتائج.
- تحليل العوامل والمخاطر الخارجية (بما فيها القيود الملزمة).
- تكرار غياب ترتيبات تحقيق الاستدامة.
- الحاجة لتعزيز مساهمات المجتمع المدني في أهداف القطاعات.
- الحاجة لتقوية آليات الشفافية ومسئولية المحاسبة.
- نقص عمل تكميلات عبر المسارات.

تتوّض نقاط الضعف هذه من تأثير وفعالية تخدم الاتحاد الأوروبي في المشاركة الفعالة في أهداف التعاون.

طور وفد الاتحاد الأوروبي العديد من المبادرات لتقوية التركيز على النوع في تعاون الاتحاد الأوروبي كتنمية استراتيجية الاتحاد الأوروبي المحلية للنوع، وإنشاء مجموعة عمل الاتحاد الأوروبي الفنية للنوع، ووضع النساء كمجموعة مستهدفة ذات أولوية في البرامج المتعلقة بتلك الفكرة (أي الفاعلين من غير الدول، وأمن الغذاء والصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان) ودعم الاتحاد الأوروبي

¹⁰⁹ مصطلح "التدخل" يشمل كل الأعمال التي تمول خلال تعاون الاتحاد الأوروبي لتشمل الدعم المالي المباشر، ومشاريع ودعم اللاجئين من خلال الأنوار.

¹¹⁰ تصميم المشاريع والبرامج لا يشمل بشكل تلقائي نتائج معينة ترتبط بإصلاح سياسة القطاع وبالتالي يفقد المشاركات الأساسية لتحقيق فوائد مستدامة للقطاع.

لقطاع العدالة وللقدس الشرقية. كما تطبق أعمال مشتركة مع نساء الأمم المتحدة لتمكين المرأة اقتصاديًا لزيادة مشاركتها في الشئون العامة والتعامل مع أولويات المرأة في التخطيط الوطني والميزانية. علاوة على ذلك، شملت برامج تدريب الأفراد على المستوى العملي من وفد الاتحاد الأوروبي الحساسية للنوع أيضًا.

وعلى مستوى المشروع، كشف التحليل الخارجي أن دمج النوع والشباب ما زال متغيرًا، اعتمادًا على مدى التزام المؤسسات الشريكة¹¹¹ والتوصية باتباع منهج يتسم بالمزيد من المنهجية.¹¹²

السؤال التقييمي رقم 3/ معيار الحكم رقم 4: التنفيذ والمتابعة – القدرات مناسبة لتنفيذ عمليات التدخل ومتابعتها بالتوافق مع الأهداف السياسية

"القدرات غير الكافية للوفد من أجل دعم العمليات بالشكل الكافي يؤدي إلى موقف غير مستدام مما يخطر بأهداف وفد الاتحاد الأوروبي في الأراضي الفلسطينية المحتلة/ مع انحدار ملحوظ في مصداقية وفد الاتحاد الأوروبي."
المصدر: معلومات قدمها مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي

أفراد طاقم العمل هم قدرة رئيسية من قدرات تعاون الاتحاد الأوروبي: حيث يتمتعون بوجود دوافع قوية وتوفر القدرات المناسبة والعمل الجاد، لكن الموارد لا تغطي سوى نطاق محدود والنظام يفرض العديد من القيود، بما فيها نقص البيئة الحاكمة والأدوات المحسنة لعمل برامج مبنية على النتائج.

وجود عدد لا يكفي من أفراد طاقم العمل هو أحد القيود المثبتة بشكل جيد في الوثائق وفقًا لما كشفت عنه العديد من تقديرات حمل العمل واتصالات وفد الاتحاد الأوروبي (انظر المربع النصي). تضمنت السنوات الخمسة الأخيرة زيادة عبء عمل التعاون ليشمل زيادات واضحة في المخصصات المالية منذ 2005، ومسئوليات إضافية تخص عملية التحول إلى اللامركزية، والحاجة إلى تعزيز حوار السياسة ووظائف التنسيق، وزيادة المسؤوليات عقب تطبيق معاهدة لشبونة (تنسيق الدول الأعضاء)، ومطالب إضافية من اللجان الفرعية لسياسة الحوار الأوروبي (ارتفعت من 4 إلى 6). وعلى الرغم من المطالب المتزايدة والطلبات المتكررة، بقي عدد أفراد طاقم وفد الاتحاد الأوروبي في الواقع ثابتًا منذ عام 2007.

تقيدت العديد من الوظائف تقييدًا سافرًا نتيجة نقص الموارد،¹¹³ ويشمل ذلك:

- الحوار بشأن السياسة مع السلطة الفلسطينية.
- الحوار في غزة مع المجتمع المدني.
- الحوار مع المجتمع المدني والقدرة على ضم المجتمع المدني داخل كل القطاعات المركز عليها والإجراءات الخاصة.

وبالمثل تأثرت بنقص أفراد فريق العمل قدرات التفكير الاستراتيجي، والتنسيق الخارجي وبين الدول الأعضاء، وعمل البرامج، ووجود تصميم محسن من عمليات التدخل، والمتابعة، والاستفادة من الدروس، والاتصالات، وتنمية الأعمال التكميلية عبر المسارات.

كما يمكن تحسين فعالية التطبيق والمتابعة عن طريق تقوية الإدارة بالنتائج. تنظيم العمل داخل وفد الاتحاد الأوروبي مقسم إلى أربعة أقسام عملياتية: (1) التعاون الاقتصادي والمالي، والإصلاحات المؤسسية، (2) والبنية التحتية، والمياه، والطاقة، والبيئة، والزراعة، ومنظمة الأونروا، (3) والشئون الاجتماعية، والصحة، والتعليم، والنوع، والمجتمع المدني، (4) والدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية. تجميع المسؤوليات والمهام للأقسام العملياتية الأربعة يخدم جيدًا متابعة المسارات الثلاث وآلات التمويل. ومع ذلك لا يبدو أن تنظيم العمل مصمم للإدارة وفقًا للنتائج أو بتطوير أعمال تكميلية عبر المسارات والآلات.

¹¹¹ طبقت نساء الأمم المتحدة برامج مشتركة للنوع.
¹¹² تحليل المراقبة القائمة على النتائج. انظر الجزء الثاني.
¹¹³ المعلومات التي يشاركها وفد الاتحاد الأوروبي

لاحظ التقييم وجود عملية إعادة تنظيم داخلية قائمة بهدف تنمية الأعمال التكميلية وتقوية كفاءة تقديم الخدمات. انتقلت منظمة الأونروا من 1 سبتمبر 2013 إلى قسم العمليات رقم 4 بهدف تحقيق الترابط بين الدعم المالي للسلطة الفلسطينية والدعم المالي لمنظمة الأونروا - وخصوصاً فيما يتعلق بتقديم الخدمات. كما يغطي قسم العمليات رقم 4 أيضاً بناء القدرات المرتبطة بالدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية كالحماية المدنية، وإصلاح الخدمات المدنية، والمسائل المالية كالإقراض الكلي وحالات الإحالة الصحية¹¹⁴.

يجب تقييم خيار إعادة تنظيم وفد الاتحاد الأوروبي وفقاً للنتائج، ويجب في هذا الشأن مراعاة وجود زيادة واضحة في الموارد كشرط مسبق.

عادة ما تنطبق المتابعة التي توجهها النتائج على حالات التدخل للمتابعة وتقييم معايير المشروعات¹¹⁵ كما استخلص وفد الاتحاد الأوروبي دروساً عقب تنفيذ المراقبة القائمة على النتائج، وتشمل¹¹⁶:

- الحاجة إلى عمل مشترك للجهات المانحة في حالة عدم الالتزام.
- إدخال أنواع اعتماداً على تعهد المؤسسات الشريكة.
- الحاجة إلى تحسين الاتصال مع غزة.
- مجال لتعزيز تحرك المشروعات وفقاً للنتائج وتقييم المخاطر.
- ملاحظة تخص "التقوية الزائدة وغير المبررة عند تفسير اللوائح المالية ذات التأثير السلبي على أداء المشروعات".
- حقوق الإنسان المتناولة صراحةً في كل حالات التدخل.

لا تستخدم أدوات معينة في متابعة التقدم نحو تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي بالنسبة لفلسطين فيما يتعلق بالنقاط التالية:

- فعالية مشاركات حالات التدخل لخدمة حل إقامة الدولتين.
- فعالية المشاركات في إقامة دولة فلسطينية ناجحة.
- القيمة الاستراتيجية للتدخل (للقطاع/منطقة التدخل).
- الحوار السياسي مع إسرائيل.
- الحوار السياسي مع السلطة الفلسطينية.
- إنجازات إصلاح السياسة.
- إدخال المجتمع المدني ودور المجتمع المدني كشريك في التعاون.
- تحليل المشاركات في مسئولية المحاسبة والشفافية.

لذا إذا اكتسبت أدوات المتابعة والاستفادة من الدروس قيمة استراتيجية لتعاون الاتحاد الأوروبي، فمن المطلوب عمل تعديل معين في سياق التعاون مع فلسطين. وسوف يتطلب هذا مشاركات إضافية لتحليل المعلومات مع تجميع النتائج (التي يمكن أن تكون منظمة حسب قطاع التركيز ومع وجود إجراءات دعم مؤقتة)، وتقييم الميول بمرور الوقت.

السؤال التقييمي رقم 3/ معيار الحكم رقم 5: آليات التعلم – توجد آليات التعلم لدعم استراتيجيات جديدة والتدخل من أجل التعاون

كثيراً ما يستخدم تعاون الاتحاد الأوروبي التقييمات كآليات للتعلم لتقييم الآلات والقطاعات والبرامج البحثية والإقليمية. تتنوع جودة التقييم مع أن تحليل العديد من التقييمات والمراجعات والمحاسبات على مدار فترة التقييم¹¹⁷ يظهر أن تلك التمارين تستمر في توليد دروس تتعلق بها وتساهم في الحصول على نتائج غالباً ما تكون متقاربة.

¹¹⁴ المصدر: وفد الاتحاد الأوروبي، مارس 2014.

¹¹⁵ في 2012 تمت مراجعة 32 مشروعاً من قبل بعثتي مراقبة قائمة على النتائج (EAMR 2012).

¹¹⁶ Ibid

¹¹⁷ انظر القائمة الكاملة في قائمة المراجع، الملحق 2.

تعظيم الاستفادة من الخبرة وضبط جهود التعاون تعيقهما حالات النقص الخطيرة في الموارد والمرونة المحدودة لمؤسسات الاتحاد الأوروبي وآلياته وعملياته وإجراءاته. على سبيل المثال أكدت العديد من توصيات التقييمات المستقلة¹¹⁸ على الحاجة إلى تعزيز التدخل السياسي الذي يدعم جهود التعاون، لكنها حتى الآن لم تؤثر كثيراً على آليات ونتائج الحوار السياسي.

أحد الجوانب الأخرى لفريق التقييم التي يعتبرها الفريق التي لم يتم تقييمها بالقدر الكافي من قبل تعاون الاتحاد الأوروبي هي التأثير الاجتماعي الاقتصادي السلبي المحتمل للتعاون،¹¹⁹ خاصة فيما يتعلق بكيفية تقديم للمساعدة، من خلال تركيز السلطة والموارد المالية في يد مجموعة محدودة من الأشخاص مع وجود إشراف ومسئولية محاسبة محدودين، أن تؤثر تأثيراً بالغاً على الاقتصاد السياسي في فلسطين، مع وجود تأثيرات معاكسة على وجود نظام حكم جيد وعلى العدالة الاجتماعية¹²⁰ (انظر المزيد في السؤال التقييمي رقم 5 ورقم 6).

السؤال التقييمي رقم 3/ معيار الحكم رقم 6: الاتصال – الاتصال الفعال واستراتيجيات الوضوح والآليات التي تدعم تعاون الاتحاد الأوروبي

تهدف جهود الاتصال النشطة المهيكلة جيداً وذات الصلة إلى تحسين الوعي بتدفق مساعدات الاتحاد الأوروبي وتحسين تعاون الاتحاد الأوروبي وتدخله في عملية السلام، وإبراز أعمال ونجاحات القطاع. يبدو أن هذه الجهود تأتي بنتائج تتعلق بالإدراك الإيجابي لدعم الاتحاد الأوروبي للشعب الفلسطيني، بما فيهم غزة.

توجد خطط الاتصال السنوي المهيكلة جيداً وذات الأهداف والأدوات والتخطيطات الواضحة للأعمال في فلسطين. كما تم إنشاء خطة اتصالات مشتركة بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأونروا بهدف رفع الوعي بشأن الشراكة ودعم الاتحاد الأوروبي لللاجئين الفلسطينيين. والهدف العام من الاتصال هو خلق وعي بتدفق مساعدات الاتحاد الأوروبي.

تستخدم حملة كبيرة ومتشعبة العديد من الأدوات تشمل محطات التلفزيون الفلسطيني (برنامج مخصص "من أوروبا إلى فلسطين")، وكذلك 15 حلقة إذاعية يتم بثها عبر 17 محطة (مع وجود 5 إعلانات في اليوم)، والأنشطة الواسعة، وبرنامج تلفزيوني رمضاني. تبرز حملات لوحات الإعلانات أولويات قطاعات التعاون.¹²¹ يشمل العمل يومياً يوم مع الصحافة الموجزات واللقاءات والتغطية الدورية من قبل رئيس البعثة، وتغطية أحداث الاتحاد الأوروبي والزيارات الرئيسية لفلسطين. وتشمل أدوات الاتصال الأخرى زيارات الصحفيين من الدول الأعضاء والتطورات الحديثة في وسائل التواصل الاجتماعي، بما فيها صفحات تويتر وفيسبوك.¹²²

للمشاريع خطوط ميزانية الاتصال الخاصة بها، على الرغم من أن 4% فقط من المشروعات هي من وضعت خطة اتصالات،¹²³ ويفتقر أفراد طاقم فريق عمل المشروع العام إلى مهارات الاتصال الخاصة¹²⁴. وفي العموم، تحقق المشروعات الاتصال من خلال الإصدارات الصحفية وتنظيم المناسبات العامة لتحقيق الاتصال بشأن الأحداث البارزة. وتعد العديد من المشاريع بالتعاون مع وفد الاتحاد الأوروبي زيارات صحفية لإعلام الصحفيين الأوروبيين والفلسطينيين حيث غطت وسائل الإعلام في أوروبا الشرقية العديد من القصص حول تعاون الاتحاد الأوروبي.

الاتصال والوضوح أمور عالية الحساسية في السياق الفلسطيني، حيث يكون فيه لكل جهود الاتصالات والعلاقات العامة بعداً سياسياً. ويواجه الاتصال في فلسطين تحديات بارزة نظراً لتنوع جهود الاتحاد الأوروبي، والتقسيم الجغرافي، وإدراك أن الاتحاد الأوروبي "يدفع ولا يلعب"، ونظراً للطبيعة غير

¹¹⁸ أي تقييم تقديم الاتحاد الأوروبي لدعم خدمات المجتمع في القدس الشرقية (مايو 2012)، أو المحاسبات التي يجريها ديوان الاتحاد الأوروبي للمحاسبات للدعم المالي المباشر للسلطة الفلسطينية (2013).

¹¹⁹ الافتراض الذي تؤيده مجموعات عديدة من المجتمع المدني عقد فريق التقييم لقاءات معها.

¹²⁰ البيان الذي أيدته لقاءات مع العديد من اللاعبين من المجتمع المدني والدراسات التي أجريت، بما فيها "فلسطين المعولة" بقلم خليل نخيلة 2012، "الرأسماليون الفلسطينيون الذين تخطوا الحدود" طارق دانا، 2014.

¹²¹ تشمل المصادر تقرير EAMR في 2012، لقاء مع قسم الاتصال في وفد الاتحاد الأوروبي، وتحليل خطة الاتصالات، مراجعة الكتيب، والمواقع، والصحف.

¹²² 50 تحديثاً لعام 2012، EAMR.

¹²³ مؤشر الأداء رقم 15 في EAMR 2012.

¹²⁴ لقاء مع أفراد مكتب صحافة ومعلومات وفد الاتحاد الأوروبي، يناير 2014.

المرئية للمساهمات المالية الكبيرة كالدعم المالي المباشر التي يصعب توصيلها للعامة نظرًا لافتقارها إلى إمكانية إطلاعهم عليها.

ومع ذلك، يميل معظم الشعب الفلسطيني إلى أن يكون لديه إدراك إيجابي لتعاون الاتحاد الأوروبي، بما فيه في غزة.¹²⁵ وسبب نشر العناوين الكبيرة تحسين إدراك دعم الاتحاد الأوروبي الذي يذهب إلى ما هو أبعد من المساعدة المالية تحسناً بالغاً.^{126&127}

هناك أيضاً مناطق تحسن. فعالية الاتصالات يعيقها نطاق الاتصالات الضيق نسبياً، ويتم توجيه الاتصالات في معظم الأحيان إلى الفلسطينيين، مع تناول القليل من الجهود لرفع الوعي والدعم بين دافعي الضرائب والمواطنين الأوروبيين. والشعب الأوروبي لديه في العموم إدراك ضحل غالباً ما يكون منحازاً أو رأي سلبي مسبق عن الموقف في فلسطين،¹²⁸ وهو العامل الذي يحد من الدعم الفعال الذي يفيد التدخل المسبق بغرض حل الصراع.¹²⁹

على الرغم من أن الاتصالات تُموّل عبر خطوط ميزانية مختلفة¹³⁰، غير أن النتائج تتحدد بتوفر الموارد البشرية¹³¹ والمالية. والتحديات الأخرى المرتبطة بمشاكل الوصول (في غزة والقدس الشرقية) ونقص ثقافة الاتصالات واسعة الانتشار بين حاملي أسهم تعاون الاتحاد الأوروبي (أفراد عمل الاتحاد الأوروبي، والمساعدات الفنية، والنظراء من المؤسسات). كما يعيق فعالية الاتصالات أيضاً التوفر المحدود للرسائل المرتبطة بدعم الاتحاد الأوروبي للديمقراطية والسلام وحل إقامة الدولتين.

¹²⁵ توجيهات مشروعية الكيانات الإسرائيلية وأنشطتها في الأراضي المحتلة من قبل إسرائيل" الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي (2013/C 205/05)

¹²⁶ بيانات من العديد من أصحاب المصالح الفلسطينيين، بما فيهم السياسيين والمؤسسات والمجتمع المدني.

¹²⁷ انظر أيضاً الاقتراحات التي أجرتها منظمة سكيكاكي/مركز بال للراي العام.

¹²⁸ التقييم النوعي لفريق التقييم لمناطق مختلفة من أوروبا.

¹²⁹ النتائج التي تدعمها لقاءات أعضاء فريق التقييم مع وفد الاتحاد الأوروبي والتبادل مع المجتمع المدني.

¹³⁰ تشمل خطوط ميزانية الاتصالات: حملات FPI-EEAS (ميزانية الصحافة بمبلغ 94000 يورو)، والدبلوماسية، ومخصصات إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي من أجل الاتصالات (250000 يورو)، والمشروعات ميزانية خاصة بالاتصالات (حد أدنى 1000 يورو). المصدر: قسم اتصالات وفد الاتحاد الأوروبي.

¹³¹ يوجد في قسم اتصالات الاتحاد الأوروبي شخصان. للمقارنة مع مكتب اتصالات المساعدة الأمريكية في تل أبيب الذي يصل عدد أفرادها إلى 13 فرداً.

4-2 السؤال التقييمي رقم 4: آليات التعاون

هل آلات التعاون المختلفة مهيأة ومرنة وفعالة بالقدر الكافي للمساهمة في تحقيق الأهداف السياسية وأهداف التعاون؟

مربع الإجابة المختصرة للسؤال التقييمي رقم 4: آليات التعاون

يتدفق توصيل المساعدات للفلسطينيين من خلال أربعة مسارات تعاون: (1) الدعم المالي المباشر، (2) وبرامج التنمية، (3) ودعم اللاجئين من خلال منظمة الأونروا، (4) والمساعدات الإنسانية (الأخيرة لا يغطيها التقييم الحالي). يتناول عدد من آلات التعاون التي استمر تعديلها عبر الوقت الوضع المعقد لما يتعلق بالسياق من عوامل واحتياجات ومخاطر عالية.

مزيج المسارات والآلات مجهزة في الأساس لأهداف خدمة توفير المساعدات وتحقيق الاستقرار الأساسي على المدى القصير، بإجمالي 745 من موارد إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي. ولهذا الغرض، تتناسب مرونة تعاون الاتحاد الأوروبي لتعديل حجم المساعدة ونماذجها وفقاً للسياق، مما يضمن وجود نموذج يعتمد عليه لعمليات التوزيع على مدار الوقت.

ومع ذلك، المنهج الذي يتبناه الاتحاد الأوروبي في آلياته المتعددة لا يميز المساهمات المباشرة عن الأهداف السياسية الأوسع ولذا يميل نحو دعم استقرار متزعزع إلى حد ما، وليس بناء على الحل لفعال للصراع. وهذا أيضاً يعيق بدوره مدى ارتباط التدخل للتعاون وتأثيره واستمراره.

القدرة المحدودة لآليات تعاون الاتحاد الأوروبي المستخدمة لتحقيق مساهمة فعالة في تحقيق الأهداف السياسية الأوسع من خلال آلات التعاون ترجع إلى (1) نقص التدخل في الحوار السياسي، (2) وندرة الموارد البشرية، (3) النقص النسبي لأطر عمل نتائج ومخرجات القطاع التي يمكن قياسها، (4) الفرص الضائعة لاستخدام نفوذ الاتحاد الأوروبي لإجراء إصلاحات اقتصادية، (5) نقص الأعمال التكميلية الفعالة عبر مسارات التعاون المتعددة.

الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية هو أداة تتم تهيئتها وفقاً للسياق، مع الوضع في الاعتبار المستوى العالي من المخاطر والحاجة لتدفق مالي يعتمد عليه لزيادة الاستقرار قصير المدى وعمل المؤسسات والسلطة الفلسطينية. بيد أن الأدلة توصي بأن ضخ أكثر من 1 مليار يورو من تدفق المساعدات للسلطة الفلسطينية عبر الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية لم يصحبه ما يكفي من التدخل والنفوذ السياسيين من أجل الإصلاح السياسي. فالحاجة لتقديم إطار عمل شامل قائم على النتائج وزيادة التركيز على نتائج وجودة تقديم الخدمات ينظمها مطلب ممثل الاتحاد الأوروبي، ومنذ عام 2012 تم إطلاق العديد من الأنشطة لوضع نظام إدارة قائم على النتائج.

شجع نقص المتابعة والالتزام في الدعم المالي للميزانيات المتكررة على زيادة فاتورة الأجور التي تساهم في عدم الاستقرار المالي، مما يساهم بشكل سلبي في تحقيق هدف الاتحاد الأوروبي لإقامة دولة فلسطينية ناجحة. يشعر التقييم أنه لم يتم إعطاء ما يكفي من الانتباه لتأثيرات الدعم المالي المباشر السياسية والاقتصادية والاجتماعية طويلة المدى، بما في ذلك مخاطر المحسوبية، والتشوهات الاجتماعية الاقتصادية، وتقوية المحسوبية السياسية (الواسطة)، وهو ما يحد بدوره من مسؤولية محاسبة السلطة الفلسطينية مع توفير فرص لزيادة الإنفاق على القطاعات الأخرى، بما فيها الأمن.

المشروعات (المسار رقم 2) تم تمويلها من خلال آلات جغرافية وموضوعية بإجمالي 373 مليون يورو في الفترة الخاضعة للتقييم. تطورت المشروعات تطوراً إيجابياً، من توفير البنية التحتية البسيطة إلى التدخلات الأوسع والأكثر تعقيداً التي تتناول الحاجة إلى بناء القدرات، مع التوسع في اتباع منهج قائم على النتائج (يشمل أنظمة المتابعة والتقييم).

ومع ذلك، يحد من الفعالية العامة لهذه البرامج ومناهج تناول المشروعات عدد من العوامل تشمل:

- نقص تدخل الاتحاد الأوروبي في معالجة "القيود الملزمة" (غالباً ما تكون مشروعات تمويل

- إلى تخفيف تأثيرات الاحتلال مع عدم تناول الأسباب الأصلية للصراع).
- قدرات السلطة الفلسطينية على الامتصاص الممتدة بشكل يسبب تشتتًا.
- المشروعات التي تتكلف نفقات متكررة من المستفيدين، وغالباً ما تقوّض الاستقرار في السياق الفلسطيني.
- المشروع التي تستجيب عمومًا لعدد متفرق من المطالب التي لا تصل بالضرورة إلى مستوى منهج استراتيجي لأهداف القطاع أو التعاون.

تفقد فعالية المشاريع وكفاءتها بالآليات المالية والإجرائية البطيئة والتصميم الضحل.

فيما يتعلق بتحديات ضمان عمليات التكامل، تشير الأدلة إلى أن إدارة مسارات وقطاعات التعاون عمومًا ما تتبع "منهج الصومعة". يرتبط هذا جزئيًا بنقص قدرات الاستثمار في تنمية عمليات التكامل والترابط. ما زال لدى مسارات التعاون، وخصوصًا رقم 1 ورقم 3 منافذ محدودة على شراكات المجتمع المدني على الرغم من وجود علامات بحث عن إشراك منظمات المجتمع المدني بصورة أقوى. ومع وجود العمليات التكميلية لقطاع الدعم الفردي عبر المسارات، من الممكن أيضًا تعزيز القطاعات والآلات.

يساهم دعم الاتحاد الأوروبي للاجئين من خلال منظمة الأونروا بفعالية في التنمية البشرية للاجئين ودعم الاستقرار الإقليمي. يتم توفير الدعم للاحتياجات الإنسانية الأساسية ولتنمية البشرية. كما توفر منظمة الأونروا المساحة السياسية للجهود الرامية إلى عقد صفقة سلام. يعزز عمل منظمة الأونروا من قيم الاتحاد الأوروبي الخاصة بالكرامة والإنسانية والتضامن والتسامح بين اللاجئين الفلسطينيين. تساهم هذه القيم والأفكار مساهمة كبيرة على المدى الطويل في الطريق نحو السلام. يتم توفير معايير الخدمات الأساسية في بيئة صعبة، فمُنظمة الأونروا تواجه حاجة متزايدة للخدمات دون وجود توسع مساو في الميزانية. وعلى الرغم من المساهمات البارزة في أهداف تحقيق الاستقرار والسلام طويلة المدى، فإن هذا المسار رقم 3 في تعاون الاتحاد الأوروبي، وكما هو مفعّل حاليًا، لديه مساهمات محدودة في الأهداف السياسية المرتبطة ببناء دولة ناجحة، وحل إقامة الدولتين، وتبني حل للصراع.

السؤال التقييمي رقم 4/ معيار الحكم رقم 1: الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية يدعم الأهداف السياسية دعمًا فعالًا

المسار الأول - الدعم المالي المباشر من خلال الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية- يتلقى أكبر حصص التعاون المالي للاتحاد الأوروبي بنسبة 56% من الموارد المالية المتعهد بها أثناء فترة التقييم (2008-2013)، أي أكثر من 1 مليار يورو على مدار ست سنوات. مكون الدعم المالي في الآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية يغطي دعم الإنفاق المتكرر للسلطة الفلسطينية على تقديم الخدمات العامة الأساسية من خلال نافذة دعم موظفي الحكومة وأصحاب المعاشات، ودعم العائلات الفلسطينية المحتاجة، ودفع مرتبات الشرطة المدنية والدفاع المدني¹³²، ودعم الخدمات الرئيسية، ودفع المتأخرات في القطاع الخاص. حوالي 69% من هذه الموارد تدعم موظفي الحكومة وأصحاب المعاشات.

الدعم المالي المباشر أحد البلات المهمة حسب السياق، مع الوضع في الاعتبار المستوى العالي من الخطورة والحاجة لتدفق مالي يعتمد عليه لتعزيز الاستقرار قصير المدى وعمل المؤسسات والسلطة الفلسطينية.

¹³² لا يدعم الآلية الفلسطينية الأوروبية لغدارة المساعدات سوى تعاون هولندا فقط.

الجدول رقم 4: المبلغ المتعهد به للدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية (2008-2013)

%	المبالغ المتعهد بها	عدد العقود	آلية الدعم
72%	844,350,000	15	موظفو الحكومة والمعاشات
16%	193,859,147	24	دعم الأسر الفلسطينية المحتاجة
10%	119,630,000	5	دعم الخدمات الأساسية
1%	10,027,486	2	متأخرات القطاع الخاص
1%	6,963,930	8	عالمياً ¹³³
0%	4,576,652	2	الشرطة والدفاع المدني
100%	1,179,407,214	56	الإجمالي

"نقص المتابعة والالتزام في الدعم المادي للميزانيات المتكررة شجع استمرار تزايد فاتورة الأجور مما ساهم في عدم الاستقرار المالي، وبما يساهم سلباً في هدف الاتحاد الأوروبي في إقامة دولة فلسطينية ناجحة."
تقديرات فريق التقييم

أثنت التقييمات الخارجية ومحاسبات عام 2013 على الآليات المعقدة المستخدمة في متابعة مسار التدفق المالي للمستفيدين المعنيين¹³⁴. ومن المفترض أيضاً أن يساهم الدعم المالي المباشر في تحسين نظام الحكم وتقوية المؤسسات، عن طريق استخدام نفوذ أموال الاتحاد الأوروبي للدفع في اتجاه الإصلاح. ومع ذلك توضح الأدلة المجمعة أن الحاجة إلى ضمان تدفق مالي يعتمد عليه لدعم تقديم الخدمات، وكان الاستقرار قصير المدى هو مبرر تجنب تحديد الشروط التي قد تكون قيدت عملية التوزيع.

منهج وفد الاتحاد الأوروبي مبني على تعزيز التغييرات من خلال حوار سياسي ومتابعة مهيكلين بدلاً من الشروط المحكمة. ويمكن أن يتفهم فريق التقييم السبب وراء هذا المنهج. ولكن بالاشتراك مع أغلبية كبيرة من أصحاب المصالح عُقِدَت لقاءات معهم¹³⁵، يعتبر أن نقص إطار العمل القائم على النتائج مرتبطاً بنتائج محددة قوضت من قدرة الاتحاد الأوروبي على استخدام النفوذ في دعم الإصلاحات والتغييرات، وهو ما حدّ بوضوح من فعالية مساعدات الاتحاد الأوروبي. ضخ 1 مليار يورو من المساعدات للسلطة الفلسطينية من خلال الدعم المالي المباشر لم يصحبه ما يكفي من التدخل السياسي المناسب واستخدام النفوذ من أجل الإصلاح السياسي، وهو ما ساهم بدوره في تصنيف الاتحاد الأوروبي على أنه "يدفع ولا يلعب".

يدرك الاتحاد الأوروبي الحاجة إلى تقديم إطار عمل شامل قائم على النتائج مرتبط بالنتائج والحاجة إلى زيادة التركيز على نتائج وجودة توفير الخدمات. ومنذ عام 2012، تم إطلاق العديد من الأنشطة لدعم تنمية نظام الإدارة القائم على النتائج¹³⁶.

وعلى الرغم من إيجاد حوار نشط من خلال العديد من الأدوات الأدوات المتاحة وإشراك المجتمع المدني في بعض من أنشطة الشفافية والإشراف على الميزانية، حدّ هذا المسار للتعاون من تدخل المجتمع المدني فيما يخص المشاركات في التصميم، وتخصيص الموارد، وتنمية الحكم الديمقراطي، والإصلاح السياسي، والإشراف على الإنفاق، ووضع آليات لمسئولية المحاسبة بالنسبة للشعب الفلسطيني.

وبشكل عام، يقترح التقييم أنه لم يُعار ما يكفي من الانتباه إلى التأثيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعيدة المدى للدعم المالي المباشر، بما في ذلك مخاطر المحسوبية، والتشوهات الاجتماعية الاقتصادية، وتقوية الوساطة السياسية (الواسطة)، مما قيد مسؤولية محاسبة السلطة الفلسطينية مع توفير فرص لزيادة الإنفاق في القطاعات الأخرى، بما فيها الأمن.¹³⁷

¹³³ الدعم المالي المباشر للآلية الفلسطينية الأوروبية لإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية عالمياً يشمل التعاقبات التي تؤدي إلى تدخلات الدعم المالي المباشر دون توجه واضح والدعم الفني لتدخلات الدعم المالي المباشر.

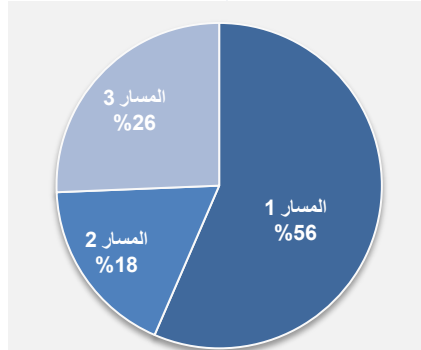
¹³⁴ نبوان محاسبات الاتحاد الأوروبي، والدعم المالي المباشر للاتحاد الأوروبي للسلطة الفلسطينية، تقرير خاص رقم 13، 2013.

¹³⁵ يشمل التقييم لقاءات مع إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي والدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، وأفراد وفد الاتحاد الأوروبي، والسلطة الفلسطينية، والمجتمع المدني والتعاون الدولي.
¹³⁶ تشمل الأنشطة التي تدعم تنمية إطار عمل قائمة على النتائج تأسيس مجموعة غير رسمية للاتحاد الأوروبي منذ يناير 2013، واجتماعات مع الجهات الأخرى المانحة لمساعدات مالية مباشرة منذ مايو 2013، والعصف الذهني مع وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية بداية من يولييه ومناقشات أثناء تداول مناقشات سياسة الجوار الأوروبي في نوفمبر 2013. تهدف هذه الأنشطة إلى التمهيد حول تعريف إطار العمل الذي توجهه النتائج الذي يغطي كل من مسائل السياسة وتقديم الخدمات، بالتوازي مع الخطة التمهيدية للتنمية الوطنية لمدة 2014-2016 بالتنسيق مع الجهات المانحة الأخرى التي تساهم في التكاليف المتكررة للميزانية الوطنية (اتصالات وفد الاتحاد الأوروبي، مارس 2014).

¹³⁷ النتائج التي تؤيدها لقاءات عقدت مع العديد من أصحاب المصالح من المجتمع المدني، وتحليل مستمد من عدة إصدارات تشمل "فلسطين المعولمة" بقلم خليل تخيلة 2012.

السؤال التقييمي رقم 4/ معيار الحكم رقم 2: مزيج الآليات – يستخدم الاتحاد الأوروبي آلياته المتعددة بطريقة استراتيجية تكميلية لإحداث أفضل تأثير.

الشكل 6: المبلغ المتعهد به لإدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي 2008-2013



Source: DWH and DRN elaboration

مسارات وآليات التعاون: يتدفق تقديم المساعدة للفلسطينيين عبر أربعة مسارات تعاون: (1) الدعم المالي المباشر، (2) وبرامج التنمية، (3) ودعم اللاجئين من خلال منظمة الأونروا، (4) المساعدات الإنسانية (المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي). يغطي هذا التقييم المسارات الثلاثة الأولى.

المسار الأول: الدعم المالي المباشر تم تناوله في السؤال التقييمي رقم 1.

المسار الثاني (برامج التنمية) يبلغ 372,7 مليون يورو (أو 18% من إجمالي المساعدة). تساهم العديد من الآلات الموضوعية والجغرافية في جهود التنمية.

المسار الثالث: دعم منظمة الأونروا: تتلقى 26% من إجمالي المبلغ المتعهد به، أي 535,3 مليون يورو تشمل 68,5 مليون يورو لحالات التدخل المتعلقة ببرامج أمن الغذاء وتنفيذ "مبادرة إصلاح برنامج حالات الصعوبات الخاصة في غزة" (9 مليون يورو)¹³⁸.

وفقاً لما هو مكتوب في الأوراق، تهدف مسارات التعاون وآلات التمويل إلى تعزيز آلات الاستقرار والتنمية، حيث يساهم كل ذلك في تحقيق الأهداف السياسية الرامية إلى إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية ناجحة وتحقيق حل إقامة الدولتين. يلخص الجدول رقم 5 مخصصات الموارد عبر المسارات الثلاثة والآلات المالية.

الجدول رقم 5: المبلغ الذي تتعهد به إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي لفلسطين عن طريق آلات التمويل 2008-2013، الأرقام باليورو

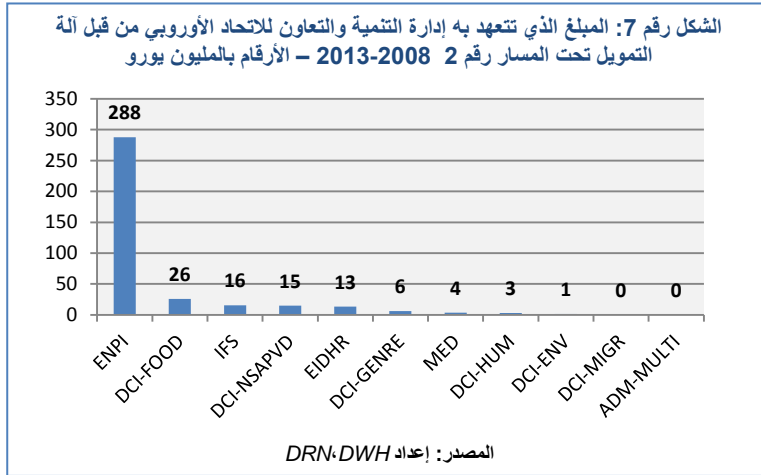
نوع الآلة	آلة التمويل	المسار رقم 1	المسار رقم 2	المسار رقم 3	الإجمالي	%
الآلات الجغرافية	MED	2,850,723	3,718,054	23,240,521	29,809,298	1.4
	صك شراكة الجوار الأوروبي ¹³⁹	1,172,056,491	287,655,859	414,762,254	1,874,474,604	89.8
الآلات الموضوعية	أداة التعاون التنموي-الغذاء		26,096,629	64,500,549	90,597,178	4.3
	أداة تحقيق الاستقرار-RRM ¹⁴⁰	4,500,000	15,575,187	32,841,810	52,916,998	2.5
	أداة التعاون التنموي-NSAPVD ¹⁴¹		14,989,395		14,989,395	0.7
	الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان		13,253,736		13,253,736	0.6
	أداة التعاون التنموي - النوع		6,386,118		6,386,118	0.3
	أداة التعاون التنموي - الإنسانية		3,311,072		3,311,072	0.2
	أداة التعاون التنموي - البيئة		1,309,440		1,309,440	0.1
	أداة التعاون التنموي - الهجرة		346,164		346,164	0.0
	أداة التعاون التنموي-NSA		86,236		86,236	0.0
	ADM-متعددة		24,500		24,500	0.0
	الإجمالي	1,179,407,214	372,752,393	535,345,135	2,087,504,740	100.0 %

المصدر: CRIS ومعاونة فريق التقييم (انظر القائمة)

مدى فعالية تخصيص الموارد: يمكن استنتاج الاعتبارات التالية من مزيج تخصيص الموارد:

¹³⁸ فعالية المسار رقم 3 تم تقييمها في معيار الحكم رقم 3. ¹³⁹ يشمل صك سياسة الجوار الأوروبي كل من العقود التي تقع في نطاق التعاون الثنائي والإقليمي، ومع ذلك يتلقى التعاون الإقليمي 25 مليون يورو فقط، يعادل 1,2% من إجمالي المبالغ المتعهد بها بموجب صك شراكة الجوار الأوروبي. ¹⁴⁰ آلية الاستقرار - آلية التفاعل السريع ¹⁴¹ الفاعلين من غير الدول والسلطات المحلية في التنمية

- نصيب الأسد، 82% من موارد التعاون مخصص للمسار 1 والمسار 3، ويوجه في كلتا الحالتين إلى أهداف الاستقرار من خلال توفير الخدمات الضرورية للشعب الفلسطيني، وبالنسبة للمسار رقم 1، مان الحفاظ على المؤسسات. لكن ما زالت طبيعة المساعدة التي تتسم بقصر أجلها لا تضمن سوى استقرار مؤقت، حيث أنها ليست مبنية على أسس حل الصراع وإحلال السلام.
- يظهر اهتمام التعاون بالاستقرار قصير المدى في التدفق المستمر للموارد على مدار ست سنوات (الاعتماد على أوجه إنفاق التعاون) واختيار تجنب وضع شروط لمساعدة الاتحاد الأوروبي.



- الدعم المالي المباشر، كما هو مذكور فيما يلي ليس فعالاً في المشاركة في الأهداف طويلة المدى، وخصوصاً في ضوء غياب الإدارة القائمة على النتائج، وغياب آليات مسئولية المحاسبة أمام الشعب الفلسطيني، وعدم كفاية أعمال ممارسة النفوذ لإصلاح السياسة، والأهم هو غياب الحوار السياسي الفعال مع إسرائيل لإحراز تقدم نحو حل إقامة الدولتين.

- ما زال المسار الثاني بالرغم من أنه يمثل جزءاً صغيراً (18%) من التعاون المالي يفسر الموارد البارزة ليلبلغ إجمالي مبلغ متعهد به قيمته 372,7 مليون يورو، بمتوسط معدل توزيع سنوي مقداره 62 مليون يورو يتم توصيله من خلال الآلات الجغرافية (صك سياسة الجوار الأوروبي وMED) والعديد من الآلات الموضوعية (انظر الشكل الموجود بأعلى). يوفر صك شراكة الجوار الأوروبي داخل هذا المجموعة 77% من تمويل مشروعات التنمية. هذا المسار المطبق من خلال نموذج مساعدة برنامج أو مشروع عمومًا ما يدعم حالات التدخل العامة المرتبطة بألوية القطاعات والاحتياجات الثابتة.¹⁴²
- تميل المشروعات إلى العمل جيداً عندما يدعمها منطق قوي، وعوامل خارجية وعندما توضع المخاطر في الحساب عند التصميم.
- تطورت المشروعات تطوراً بارزاً منذ عام 2008، وفي وقت مبكر كانت نماذج المساعدة تستخدم بشكل رئيسي في دعم إعادة البناء وتطوير البنية التحتية مع التركيز على تقديم المعدات. ومع ذلك، قيّد هذا المنهج من الفعالية فيما يتعلق بالمساهمة في تحسين أداء القطاعات وتحقيق الأهداف السياسية. وعلى مدار العامين المنصرمين، تم تعديل تصميم المشاريع مع إدخال رؤية تمويل حالات تدخل أكبر، مع الوضع في الحساب الحاجة إلى بناء القدرة (بما في ذلك عنصر المساعدة)، منهجاً قائم على النتائج وإطار متابعة وتقييم مهيكلي.¹⁴³

تتأثر فعالية "منهج المشروع" العامة في التعاون مع فلسطين بعدة عوامل:

- لدى المشروعات قدرة محدودة على التعامل بالشكل المناسب مع "القيود الملزمة" كالاحتلال والانقسامات الداخلية، مما يحد كثيراً من قدرتها على التأثير على أهداف الاتحاد الأوروبي. وغالباً ما تميل المشروعات إلى تخفيف آثار الاحتلال دون التعامل مع الأسباب الرئيسية للصراع.
- تقوم المشروعات على القدرات المحلية والملكية وقدرة السلطة الفلسطينية على استيعاب بناء القدرات الذي توسع امتداده متطلبات التعاون (انظر السؤال التقييمي رقم 1 والسؤال التقييمي رقم 6 - الجزء القضائي).

¹⁴² نتائج تزيدها التقديرات الخارجية (أي مراجعة الفعالية 2007-2011 المرتبطة بها NSA)، والتي أكدها تحليل المراقبة القائمة على النتائج الذي نفذ في سياق هذا التقييم وتقرير فريق التقييم لحالات التدخل.

¹⁴³ لقاءات عقدت مع أفراد التعاون في وفد الاتحاد الأوروبي. يناير 2014 وتقييم تقدير المشروعات.

- عادة ما توفر المشروعات استثمارات لجهود التنمية، مما يسبب تراكم النفقات المتكررة للمستفيدين، وهو العامل الذي غالبًا ما يقوض الاستدامة في السياق الفلسطيني.
- تعكس المشروعات عمومًا الحاجات المقسمة التي لا تصل بالضرورة إلى منهج استراتيجي لأهداف القطاع أو التعاون.

يساهم المسار الثالث في نتائج هامة للاستقرار الإقليمي، لكن طبيعة الوضع الحالي لمنظمة الأونروا تحد أيضًا من احتمال حركة تلك المساعدات للمساهمة في تحقيق أهداف إقامة دولة فلسطينية ناجحة وحل إقامة الدولتين (هذه النقطة متناولة بالمزيد من التحليل في معيار الحكم رقم 3).

يلخص الجدول التالي نقاط القوة والضعف لكل منهج والشروط المطلوبة لتحقيق الفعالية.

الجدول رقم 6: مسارات الفعالية والتعاون: نقاط القوة والضعف

مسار التعاون	نقاط القوة	نقاط الضعف	شروط زيادة الفعالية
الدعم المالي المباشر	<ul style="list-style-type: none"> • دعم الاستقرار • ضمان تقديم الخدمات الضرورية. • تغطية النفقات المتكررة للمؤسسات. • المرونة. • السماح بالموثوقية • عدم المغالاة في الطلبات فيما يتعلق بإدارة الاتحاد الأوروبي. 	<ul style="list-style-type: none"> • نقص وجود إطار عمل قائم على النتائج. • محدودية مسئولية المحاسبة أمام الشعب الفلسطيني. • تأثيرات سلبية (القدرة الصناعية، واستدامة الدولة، وسياسيًا واقتصاديًا). • نطاق محدود جدًا من التفاعلات مع المسارات الأخرى. • شراكة محدودة مع المجتمع المدني. 	<ul style="list-style-type: none"> • إطار عمل قائم على النتائج (*) • التركيز على النتائج وجودة الخدمات (*) • تناول مسائل الاستدامة. • زيادة مشاركة المجتمع المدني في المسار رقم 1 (التدخل في الحوار السياسي، والإشراف، ومسئولية المحاسبة، والشفافية). • تلقي الدعم عن طريق التدخل في الحوار السياسي (*).
حالات التدخل في التنمية	<ul style="list-style-type: none"> • دعم أهداف التنمية. • تمويل نطاق كبير من الطلبات. • تقوية المجتمع المدني. • أفق أطول مدص. • فرصة المساهمة في تحقيق أهداف القطاع. • تخفيف آثار الاحتلال 	<ul style="list-style-type: none"> • تفاعلات محدودة مع المسارات الأخرى. • التعاقدات المتعددة، مما يتقل التصميم والإدارة والمتابعة. • تخفيف الآثار دون معالجة الأسباب الرئيسية. • قصور المرونة في التأقلم مع السياق المتطور. 	<ul style="list-style-type: none"> • تلقي الدعم من الحوار السياسي للتغلب على القيود الملزمة. • الحاجة إلى التعامل مع البيئة السياسية من خلال الإصلاح. • أخذ المخاطر في الحسبان بصورة أفضل. • التصميم على وجه الخصوص للمساهمة في تحقيق الأهداف طويلة المدى. • التغلب على منهج الصوامع وتطوير أعمال تكميلية مع المسارات الأخرى.
دعم اللاجئين من خلال منظمة الأونروا	<ul style="list-style-type: none"> • المشاركة بفعالية في الاستقرار الإقليمي. • بناء رأس مال بشري فلسطيني من أجل المدى الطويل. • جودة الخدمات. • الأونروا كشريك يعتمد عليه في 	<ul style="list-style-type: none"> • بالرغم من المساهمة بفعالية في المزايا على المدى الطويل للاجئين وللمنطقة، لخدمات منظمة الأونروا تأثير محدود على الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي. • إطار عمل محسن قائم على النتائج ما زال بحاجة إلى التعزيز. • محدودية مسئولية المحاسبة أمام الشعب الفلسطيني. 	<ul style="list-style-type: none"> • إلحاق المعيار بتدخل قوي لحل الصراع ووضع اللاجئين بعد 60 عامًا. • زيادة مسئولية المحاسبة أمام الشعب الفلسطيني. • الانتباه لجودة الخدمات. • الحاجة إلى التركيز على المناطق ذات الأولوية. • الحاجة إلى بناء أعمال تكميلية وتجنب المنافسة مع تقديم الخدمات المؤسسية.

مسار التعاون	نقاط القوة	نقاط الضعف	شروط زيادة الفعالية
	<ul style="list-style-type: none"> التنفيذ. إخلاء الاتحاد الأوروبي من إدارة 30% من الموارد المالية. إدخال منظمة التحرير الفلسطينية في الجمعية العامة للأمم المتحدة يوفر بعضاً من مستوى المشاركة (البعيدة) للشعب الفلسطيني في منظمة الأونروا. 	<ul style="list-style-type: none"> تفاعلات/أعمال تكميلية محدودة معى المسار 1 والمسار 2. أعمال تكميلية محدودة في فلسطين والمجالات الأخرى (الأردن). زيادة الحاجة وقلة الموارد. محدودية مشاركة المستفيدين. 	<ul style="list-style-type: none"> زيادة مشاركة المستفيدين.

المصدر: تقديرات فريق التقييم

ملحوظة عن الجدول رقم 6: يجرى على الجهود عمل لتطوير عدد من الوسائل لزيادة فعاليتها - مشار إليها في الجدول بالعلامة (*) - على الرغم أنه بنهاية عملية التقييم لن يتمكن فريق التقييم من الحصول على دليل على النتائج (التغيرات التي يمكن قياسها المتعلقة بجهود تعاون الاتحاد الأوروبي) في هذا الخصوص

المرونة: عندما يتعلق الأمر بتمويل الاحتياجات قصيرة المدى، حقق تعاون الاتحاد الأوروبي درجة عالية نسبياً من المرونة في تخصيص الموارد المالية من خلال دائرة عمل البرامج السنوية وآلية أوامر الإنفاق التي تصدر مرتان سنوياً، مما يسمح بتسوية المخصصات المالية وفقاً للموقف على الأرض.

الأعمال التكميلية: تطوير الأعمال التكميلية على المستوى الاستراتيجي تم تناوله مؤخراً فقط عن طريق صياغة إطار الدعم الفردي.

افتراض خاطئ يقلل من أهمية جهود تعاون الاتحاد الأوروبي؟

يبدو أن تخصيص 74% من موارد التعاون للتكاليف المتكررة لتقدم الخدمات مبني على افتراض خاطئ هو أن البيئة الخارجية تتطور نحو السلام وإنشاء دولة فلسطينية مجاورة ناجحة. وفي مثل تلك الحالة، يمكن أن يكون العمل على تحقيق الاستقرار وتنمية قدرات الشعب الفلسطيني ومؤسساته قد ساهمت في تحقيق الأهداف السياسية. ولكن هذا ليس هو الوضع ولم يكن كذلك على مدار العقد الماضي، حيث أخذ الوضع في التدهور بصورة متزايدة وأغلقت نافذة حل إقامة دولتين باستمرار. لم يتم التعامل مع هذا الافتراض الخاطئ بينما فشلت جهود التعاون المالي الكبيرة في المساهمة في تحقيق الأهداف السياسية العامة.

على الرغم من أن الاتحاد الأوروبي يستفيد عموماً للحاجات المتزايدة، غير أن التقييم وجد مجالاً لتقوية الأعمال التكميلية بين آلات التعاون ومسارات التعاون، كما هو واضح في عدد الحالات، على سبيل المثال:

- نقص الأعمال التكميلية عبر المسارات الثلاثة فيما يخص الصحة والتعليم.
- الافتقار إلى وجود منهج استراتيجي لتحقيق أهداف القطاع وتنمية تنفيذ الأعمال التكميلية عبر المسارات الثلاثة للقطاعات المركز عليها "ومعايير الدعم المؤقت" لإطار الدعم الفردي.
- الافتقار إلى استراتيجية عامة أو موجودة لكن محدودة الترابط بين المساعدات الإنسانية ومناهج تنمية الغذاء مع المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي.

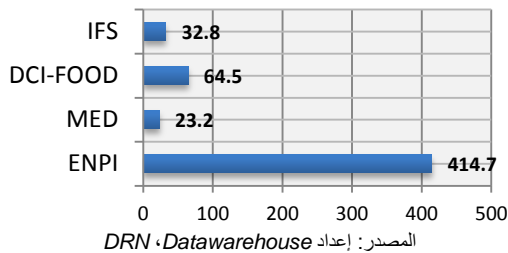
الأسباب وراء القدرة المحدودة لبناء استخدامات تكميلية لنماذج التعاون على المستوى الاستراتيجي والآلات المختلفة تشمل ما يلي:

- افتقار تعاون الاتحاد الأوروبي الإدارة عمومًا للمسارات الأربعة المختلفة والاتصال المحدود لجهات الإدارة يقيد عملية وضع رؤية استراتيجية شاملة لحالات التدخل وإقامة تفاعلات وأعمال تكميلية.
- الافتقار إلى إطار عمل مشترك للقطاعات المختلفة قائم على النتائج، لتحقيق التوافق والتناغم بين أهداف وأعمال الآلات المختلفة.
- الموارد البشرية المحدودة التي تعتبر عاملاً مقيداً رئيسياً.¹⁴⁴
- التنظيم الداخلي المقسم إلى حد ما.¹⁴⁵
- الحاجة إلى وضع ثقافة العمل سويًا لتحقيق الأهداف المشتركة.¹⁴⁶
- الآلات التي تسبب عبئاً إدارياً وغير المهيأة للتخطيط قصير المدى أو تعزيز حالات الترابط.
- القدرة المحدودة للتدخل السياسي والدعم لحالات التدخل المالي خلال المسارات المختلفة.
- التصميم الضحل لحالات التدخل للمسارات الثلاثة.

تنخفض فعالية مناهج التعاون وآلاته فيما يخص الأهداف السياسية نتيجة عدة عوامل تشمل نقص التدخل في الحوار السياسي، وندرة الموارد البشرية، والتدخلات التي لا يحركها تحديد واضح لأهداف القطاع وأطر النتائج، والفرص الضائعة لممارسة النفوذ لإجراء إصلاحات سياسية، ونقص القدرات لإقامة أعمال تكميلية فعالة عبر المسارات، والتصميم السيء.

السؤال التقييمي رقم 4 / معيار الحكم رقم 3: دعم اللاجئين من خلال منظمة الأونروا هو دعم استراتيجي لتحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي من أجل الشعب الفلسطيني.

الشكل رقم 8: المبلغ التي تتعهد به إدارة التنمية والتعاون للاتحاد الأوروبي عن طريق آلات التمويل للمشار رقم 3 - 2008-2013، القيمة بالمليون يورو



نظرة عامة: يهدف المسار رقم 3 إلى دعم 4,9 مليون لاجئ من خلال الأونروا في خمس مناطق جغرافية مختلفة: غزة، والضفة الغربية، والأردن، ولبنان، وسوريا (انظر الشكل رقم 9). يتم تقديم الدعم المالي الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي لمنظمة الأونروا عن طريق عدد من الموارد، بما فيها التمويل الأساسي للميزانية، وأموال المشروعات المخصصة لأدوات تحقيق الاستقرار، وطلبات حالات الطوارئ (المكتب الإنساني للمجتمع الأوروبي) والتعاون الثنائي (الأردن ولبنان). يلخص الشكل رقم 8 تخصيص الموارد عبر الآلات المالية المختلفة.

هدف منظمة الأونروا هو دعم التنمية البشرية للاجئين بتوفير الخدمات الأساسية في مجالات التعليم والصحة والإغاثة والخدمات الاجتماعية،¹⁴⁷ بما يساهم في تعزيز الاستقرار الإقليمي وتوفير منبراً ومرجعاً رئيسياً للاجئين. كما تغطي مسؤولية منظمة الأونروا توفير المساعدات والحماية الإنسانية. ويهدف دعم الأونروا إلى ترويج القيم المشتركة من الكرامة والتسامح والإنسانية والتضامن بين اللاجئين بما يساهم في تحقيق الأهداف طويلة المدى من سلام واستقرار في المنطقة.

فعالية دعم منظمة الأونروا للاجئين: تشيد التقديرات الخارجية بشدة بالفوائد التي تحققت في مجالات التعليم والصحة وتؤكد أن خدمات الأونروا تساعد بشكل عام في تفادي حدوث موقف يشارك فيه اللاجئون الفلسطينيون في عدم الاستقرار الإقليمي¹⁴⁸. كما تؤكد التقديرات الخارجية أن الأونروا تقد الخدمات الأساسية بكفاءة مقارنة بمقدمي تلك الخدمات من الجهات الإقليمية.¹⁴⁹

¹⁴⁴ انظر مناقشة السؤال التقييمي رقم 3 وكيف تؤثر الموارد البشرية المحدودة على التفكير الاستراتيجي وتنمية الأعمال التكميلية.

¹⁴⁵ يدرك التقييم على الرغم من ذلك الكفاءة العالية لسلسلة الاتصالات داخل الأقسام المختلفة من تعاون الاتحاد الأوروبي.

¹⁴⁶ يشمل البيان: وفد الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، ومنظمة الأونروا، والمجتمع المدني، والسلطة الفلسطينية.

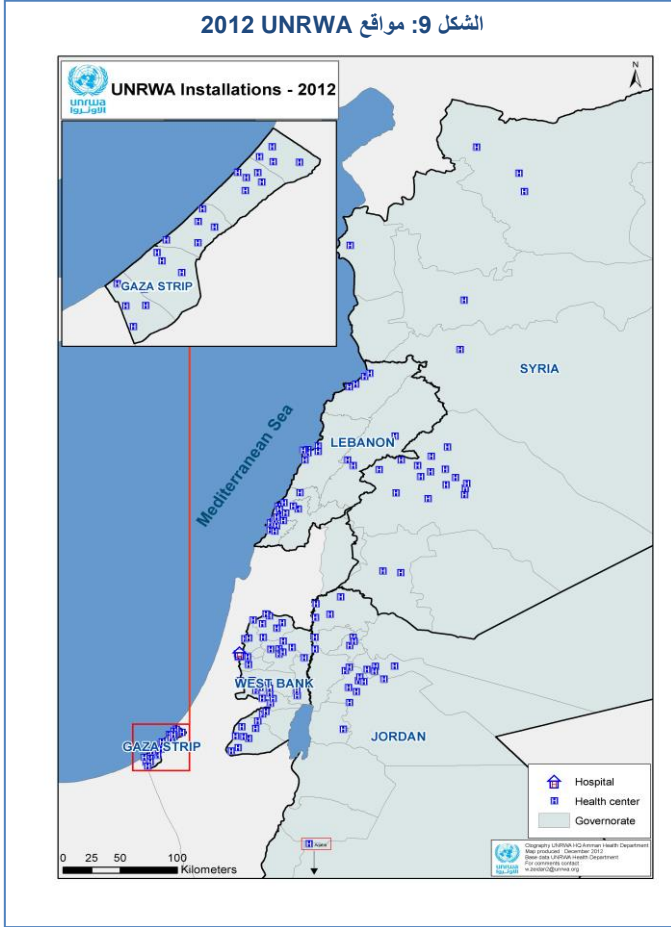
¹⁴⁷ يتم تقديم الخدمات أيضاً على مستوى التمويلات الصغيرة وشركات الصغيرة.

¹⁴⁸ على سبيل المثال، معسكر الأونروا في الأردن رصد أنه أثناء الربيع العربي يتمتع بالهدوء والاستقرار (لقاءات مع الأونروا وأفراد معسكر الجارش التابع لمنظمة الأونروا، يناير 2014).

¹⁴⁹ يقوم بتقدير مدى الفعالية على نتائج دراسة أجريت في سبتمبر 2013: الدعم المقدم للاجئين الفلسطينيين من خلال الأونروا.

ومن العوامل الهامة زيادة الطلبات التي تواجه الأونروا نتيجة الأزمة السورية، والتوسع في السكان،¹⁵⁰ وزيادة التركيز على جودة الخدمات. وهذه المطالب المتزايدة وزيادة تكلفة توفير الخدمات (أي المتعلقة بالتضخم) لا تنعكس مقابلها أي زيادة مقابلة لها في ميزانية الأونروا.

الشكل 9: مواقع 2012 UNRWA



تحسين فعالية دعم الاتحاد الأوروبي لعمليات منظمة الأونروا تجاه اللاجئين¹⁵¹ يجب أن تضع في الاعتبار العوامل التالية:

- على الرغم من التقدم الواضح الذي تحقق على مدار السنوات الماضية في الإدارة القائمة على النتائج، هناك مجال لإجراء المزيد من تقوية إطار العمل القائم على النتائج الموجود ونظام المتابعة والتقييم القائمين على المراقبة. تمويل الميزانية الأساسية بنطاق واسع من المسئوليات مع نقص وضوح الأهداف العملية من العوامل التي تحد من قدرة الأونروا على الإدارة وفقاً للنتائج ومن قدرة المفوضية الأوروبية على تقدير مدى فعالية الدعم المقدم للمنظمات ونتائجها بالنسبة للاجئين.

- يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تطوير أعمال تكميلية من خلال ثلاث قنوات تمويل لمنظمة الأونروا. وقد وجد التقييم مجالاً لتقوية الأعمال التكميلية لتقديم الخدمات في كل مجال، على سبيل المثال إيجاد أعمال تكميلية في الضفة الغربية وغزة لحالات التدخل في التعليم والصحة التي يجري تدعيمها عبر المسار 1 والمسار 2 لتفادي ازدواج تقديم الخدمات، وتعزيز الإصلاحات والاستدامة من

خلال بناء القدرات المؤسسية (انظر السؤال التقييمي رقم 1 ورقم 7).

- جهود التعاون والحوار مع السلطة الفلسطينية مستمرة.
- حساسية تعاون الأونروا مع السلطة الفلسطينية في إطار السياق الحالي الهش والحاجة إلى إجراء تغيير سياسي وهيكلية وثقافي كبير من أجل تحقيق فعالية التعاون والشرابة.
- صعوبة انتقال الخدمات إلى الدول المضيفة حيث أن كلاً من اللاجئين والدول المضيفة تميل إلى معارضة تلك التغييرات.
- مع إدراك الجهود المبذولة مؤخراً التي يدعمها وفد الاتحاد الأوروبي لتحسين التعاون مع السلطة الفلسطينية، يمكن أن تبني الشراكة بين الأونروا والسلطة الفلسطينية ترابطاً في المجالات التي بها مزايا نسبية، على سبيل المثال مراعاة حقيقة أن أداء السلطة الفلسطينية كان جيداً جداً فيما يتعلق بتحقيق الرفاهية الاجتماعية (انظر السؤال التقييمي رقم 7)¹⁵². كما يمكن أن يدخل أصحاب المصالح الآخرين بصفتهم مقدمي خدمات تكميلية، بما في ذلك المجتمع المدني وهيئات الأمم المتحدة.¹⁵³

- هناك حاجة إلى السعي وراء القيام بأعمال تكميلية مع البرامج الدلالية الوطنية والتعاون الثنائي للاتحاد الأوروبي في الأردن وزيادة الاتساق في عمل برامج الاتحاد الأوروبي. كشفت الزيارة التقييمية إلى الأردن عن وجود تفاعلات وإن كانت محدودة بين منظمة الأونروا ووفد الاتحاد الأوروبي والطريقة التي يفشل بها البرنامج الدلالي الوطني في التعامل مع مسألة اللاجئين.

¹⁵⁰ تقدير 10000 طفل إضافي كل عام (لقاء مع الضباط الميداني لمنظمة الأونروا في عمان).

¹⁵¹ النتائج التي دعمها تقييم 2011 للتنمية التنظيمية لمنظمة الأونروا ودراسة عام 2013 عن الدعم المقدم للمنظمة.

¹⁵² تحولت الأونروا إلى الدعم المالي المباشر بداية من 1 يناير 2013، لتسهيل الترابط بين المسار رقم 1 والمسار 3 من جهود التعاون (اتصالات وفد الاتحاد الأوروبي، مارس 2014).

¹⁵³ مثال على التعاون البناء مع أحد المؤسسات الوطنية تضريه الأونروا وإدارة التخطيط عندما يعملان سوياً لتحسين المعسكرات في الأردن.

يجب استكشاف الفرص، على سبيل المثال لتلبية الاحتياجات اللازمة للدعم المؤسسي وبناء القدرات في وزارة الشؤون الفلسطينية من أجل تطوير فرص الحوار والقدرة على عمل إصلاحات، من خلال تدخل مالي محدود، مما يزيد من فالية دعم اللاجئين في الأردن.¹⁵⁴

- العمل الأساسي لمنظمة الأونروا وأفضل مجالات أدائها يتعلقان بالتعليم الأساسي والصحة الأساسية والإغاثة الاجتماعية، وهي المجالات التي أكدت التقديرات الخارجية قدرة المنظمة فيها على تقديم تلك الخدمات وإحداث تأثير. توسع الأونروا منطقة تدخلها وفقاً للحاجات والأولويات.¹⁵⁵ هذه الخدمات بالغة الأهمية للاجئين، ويجب أن تتناول الاستراتيجية متوسطة المدى نواحي العجز في الميزانية عن طريق تحديد أولويات المجالات ذات الفائدة المقارنة. كما يجب أن يدعم الاتحاد الأوروبي والجهات الأخرى المانحة تحديد الشركاء والموارد للتعامل مع الحاجة إلى المزيد من الخدمات.

بينما يقدم المسار رقم 3 من تعاون الاتحاد الأوروبي فوائداً أساسية طويلة المدى للاجئين الفلسطينيين وللإستقرار الإقليمي والتنمية البشرية، فإن مساهمته في تحقيق الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي من أجل بناء دولة ناجحة وتنفيذ حل إقامة دولتين وحل الصراع مساهمات محدودة.

عقب 60 عامًا، فإن الاستمرار في تقديم الخدمات الأساسية للاجئين دون إيجاد حل للصراع وموقف اللاجئين يساهم في الإبقاء على الوضع الراهن، دون إحراز تقدم بارز نحو تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي أو حل معضلة اللاجئين. يسبب الفشل في التعامل مع الموقف السياسي عمومًا استدامة الموقف الذي يستمر في التطور، مما يحد من الموارد وتهديد تحقيق الاستدامة والاستقرار طويلي المدى تهديدًا بالغًا.

كما أن حالات التفاعل المحدودة مع السلطة الفلسطينية وأنظمة التعليم والصحة الوطنية، ومسئولية المحاسبة المحدودة أمام الشعب الفلسطيني تخفف من حالات المشاركة في إقامة دولة ناجحة.

التوجهات الاستراتيجية لتقوية الفعالية: عقب ضغط الجهات المانحة فيما يتعلق بمبادئ الفعالية وفي ضوء الحاجة المتزايدة والميزانية المحدودة، تعدل الأونروا من استراتيجيتها، أخذة في الاعتبار كيفية تحديد الأولويات في استراتيجيتها القادمة متوسطة المدى.

ما زالت عبارة "الإلغاء التدريجي" محظورة بدرجة كبيرة في قائمة مصطلحات منظمة الأونروا، لكن بعد ستة عقود من عدم وجود حل لمأساة اللاجئين وعدم وجود بارقة أمل، تبدأ مناقشة مصطلحات مثل "قلة الاعتماد" ومثل "التمكين الاجتماعي الاقتصادي" داخل المنظمة.

مسئولية المحاسبة: يقوم نظام مسئولية محاسبة منظمة الأونروا على عدد من الإجراءات التي تدعم الشفافية، والإدارة القائمة على النتائج، والاستفادة من الدروس ومشاركتها¹⁵⁶، وآلية الحكم المصممة للمحاسبة أمام نظام الأمم المتحدة والجهات المانحة. تحتاج منظمة الأونروا إلى مزيد من التطوير في مسئوليات محددة للمحاسبة أمام المستفيدين منها وهم اللاجئين.

تشير العديد من الموارد إلى الحاجة إلى تعزيز وضوح الميزانية، ودعى العديد من أصحاب المصالح الذي تمت مقابلتهم إلى ممارسة الاتحاد الأوروبي ضغوطاً لزيادة وضوح ميزانية منظمة الأونروا.¹⁵⁷ تدخل وفد الاتحاد الأوروبي تدخلًا فعالاً على مدار العامين الفائتين في حوار سياسي مع المنظمة والجهات المانحة والمضيفين بشأن قضايا تتعلق بشفافية الميزانية ومسئولية المحاسبة، وتحديد الأولويات، واتخاذ القرارات بحكمة، ونظام الحكم، ومدى فعالية وكفاءة أعمال المنظمة.

¹⁵⁴ إلقاء تم في يناير 2014.

¹⁵⁵ تغطي خدمات الأونروا التعليم والتدريب الفني والمهني (في الأردن)، وجمع القمامة في المعسكرات، والخدمات الصحية الأساسي، ودعم المستشفيات، وحقوق الإنسان وحمايته، ومعالجة العنف المنزلي والعنف المتعلق بالنوع.

¹⁵⁶ تشمل الإجراءات: التقييم الخارجي لمنظمة الأونروا (2010)، عمل تقارير قائمة على النتائج، تقييم عام 2012، إنشاء وحدة متابعة (2011)، ومتابعة الأهداف، والدعم من إدارة الإشراف الداخلي (متابعة التقييمات المستقلة والمحاسبات)، والتقارير السنوي للمفوض للجمعية العامة للأمم المتحدة، والمتابعة التي توجهها النتائج للمشروعات التي يمولها الاتحاد الأوروبي والمراجعات متوسطة المدى. هذه الوثائق متاحة لأغراض التقييم.

¹⁵⁷ يتم الدعم من خلال أنشطة بناء القدرات التي زادت من شفافية ميزانية الأونروا.

المجموعة ج:

الجهات الفاعلة والشراكات الاستراتيجية

إذا رغب الاتحاد الأوروبي في تحقيق أجندته التعاونية والسياسية الطموحة، فإنه يحتاج إلى "تحالفات استراتيجية" على أرض الواقع. يتضمن هذا تطوير استراتيجيات واضحة للتعاون مع كبار الجهات الفاعلة الرئيسية في ظل النفوذ السياسي والقيمة المحتملة المضافة فيما يتعلق بعملية التطوير. تُقيم هذه الفئة كيف وإلى أي مدى طور الاتحاد الأوروبي تلك التحالفات الاستراتيجية مع مرور الوقت (باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيتها الشاملة) جنباً إلى جانب استخدامهم بطريقة فعالة لزيادة أهميتهم ومدى وصولهم وتأثيرهم.

يستعرض EQ5 ثلاثة أنواع من الشراكة؛ مع المجتمع المدني الفلسطيني (JC1)، الأونروا (UNRWA) (JC2) والمؤسسات المالية الدولية (JC3) على التوالي. إنه يستعرض طبيعة ونوعية هذه التحالفات فضلاً عن درجة اغتنام الاتحاد الأوروبي على النحو الفعال لفرص العمل معهم لتعزيز آفاق تحقيق أهدافها التعاونية والسياسية لصالح فلسطين والشعب الفلسطيني.

5-2 السؤال التقييمي رقم 5: التحالفات الاستراتيجية

إلى أي مدى وكيف يشارك الاتحاد الأوروبي في التحالفات الاستراتيجية مع الجهات الفاعلة الرئيسية في البلد بهدف تعزيز أهمية ومدى وتأثير مجهوداتها السياسية والتعاونية؟

مربع ملخص الجواب: السؤال التقييمي رقم 5 التحالفات الاستراتيجية

لقد تم إنشاء شراكات متينة نسبياً، تدعمها الأهداف المشتركة والحوار المشترك من قبل الاتحاد الأوروبي مع المجتمع الفلسطيني المدني، والأونروا (UNRWA) ومؤسسات التمويل الدولية، هدفها الأساسي هو دعم أنشطة التعاون وزيادة فعالية توصيل المعونات. وبالرغم من هذا، لم يتم استغلال إمكانات هذه التحالفات من أجل إحراز تقدم نحو تحقيق الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي في فلسطين على النحو الفعال نظراً لعدم وجود استراتيجية واضحة، وقلة الموارد البشرية وعدم وجود الدعم السياسي.

لقد كان هناك تحول في دور ومسؤوليات المجتمع المدني منذ اعتراف الجمعية العمومية للأمم المتحدة بفلسطين كدولة مراقبة غير عضو، حيث أصبح توصيل الخدمات بشكل تدريجي منطقة اختصاص للمؤسسات المعنية وفي الوقت نفسه، فقد تزايد دور ومشاركة المجتمع المدني في تعريف السياسة، بما في ذلك المشاركة في تعريف وتحديد خطط التنمية الوطنية، والتشاور حول السياسات الوطنية والمشاركة في الحكم المحلي الوطني.

لقد دعم الاتحاد الأوروبي هذا التحول الأخير، من خلال تعزيز مشاركة أقوى للمجتمع المدني في مشاورات اللجان الفرعية لسياسة الجوار الأوروبية، وفي حوار السياسات المحلية مع السلطة الفلسطينية بشأن سياسات القطاع فضلاً عن القضايا السياسية مثل حقوق الإنسان، وسيادة القانون والحكم. لقد تم إعادة تعريف أولويات البرامج الموضوعية بالتشاور مع المجتمع المدني لدعم حوار الحكم والسياسات. لقد تم إنشاء حوار مستمر وفعال بين ممثلو الاتحاد الأوروبي (EUREP) والمجتمع المدني. من أجل تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني في وضع السياسات، والمراقبة، والحوار السياسي مع السلطات الحكومية، يدعم ممثلو الاتحاد الأوروبي المساعدة التقنية للمنصات الأربع الخاصة بالمنظمات الغير حكومية الوطنية.

يُحدد إطار الدعم الواحد التزام استراتيجي لزيادة مشاركة المجتمع المدني كشريك في التعاون وممثل للحكم المحلي. وبالرغم من التحول في الدور وزيادة المشاركة في حوار السياسات والحكومة، لا تزال قدرات EUREP ممثلو الاتحاد الأوروبي على إنشاء شراكة فعالة في مختلف قطاعات التعاون والتدابير المؤقتة (بيغاس بي اف اس، الأونروا) في مرحلتها الأولية من التنمية. تعتبر العوامل

الحاسمة التي تؤثر على زيادة مشاركة المجتمع المدني تعريفا للاستراتيجية المتفق عليها بشكل واضح وخطة العمل، وتوافر الموارد البشرية داخل EUREP، والقدرة والاستعداد لتقديم الدعم السياسي لمثل هذه الشراكات.

تم تأسيس الشراكة مع الأونروا UNRWA بناء على اتفاقات تعاون طويلة الأمد وصلية. يعتبر الحوار الحالي القائم بين المؤسستين حوارًا سلس، ومنظم وبناء. لقد استخدم الاتحاد الأوروبي منصات للحوار للضغط على الأونروا لزيادة الشفافية الخاصة بالميزانية ودعم الإصلاح. ومع ذلك، وبالرغم من تقارب الأهداف المتعلقة بالتوصل إلى حل ثابت حول محنة اللاجئين الفلسطينيين، والاعتراف بأن الأونروا يمكن أن يكون شريكا ذو قيمة عالية عند العمل من أجل تحقيق هذا الحل، فقد كان هناك عدد قليل من المشاركات للعمل المشترك من أجل تحقيق الأهداف السياسية التي ينشدها الاتحاد الأوروبي. لقد تمت مناقشة نطاق تلك الشراكات عام 2010

ولكن لم يتم اتخاذ أي إجراء عقب البيانات المعلنة. ولذلك يبدو أن هناك حاجة إلى مزيد من المجهودات الإضافية لدعم الإصلاحات المخطط لها من قبل الأونروا UNRWA، والتي ينبغي أن تقوم على تقييم شامل للعرض والطلب والإصلاح من أجل الإخبار عن استراتيجية منتصف المدة MTS التالي. لقد شارك الاتحاد الأوروبي بنشاط في دعم عملية الإصلاح الخاصة بالأونروا UNRWA ويجب أن يحافظ على مركز القيادة في اهتمامات الدعم السياسي الكامل، من الجهات المانحة والبلدان المضيفة، من أجل الإصلاح. يتعين على الاتحاد الأوروبي أيضا زيادة الضغط من أجل المساءلة الخاصة باللاجئين الفلسطينيين ومشاركتهم في الحوار، وعملية الإصلاح وتقييم الخدمات.

لقد عمل الاتحاد الأوروبي بشكل وثيق مع المؤسسات المالية الدولية في فلسطين. ولقد كانت بكل المقاييس علاقة عمل ممتازة مع التكامل في العديد من المجالات. ولقد حافظ كلا من صندوق النقد الدولي IMF والاتحاد الأوروبي EU على التواصل المستمر تقريبا في مجال التبادلات التي تدور حول تشكيل ميزانية السلطة الفلسطينية PA ونفقاتها، والأجور، وتوجهات الأجور والإدارة الاقتصادية الكلية بشكل عام. يعتمد الاتحاد الأوروبي على صندوق النقد الدولي للحصول على المعلومات التي تتعلق بجلسات الإحاطة الداخلية والتعاون مع السلطة الفلسطينية PA سواء فيما يتعلق بخطة العمل وبرامج المساعدة في تمويل التعاون، ولا سيما في القطاع المحوري من الحكم. لقد كانت العلاقة مع البنك الدولي وثيقة ومثمرة، والتي تشمل المحافل الرسمية للمانحين، والمشاورات الغير رسمية والشراكة في مجال واسع من الأنشطة مع كل من التمويل المشترك والتمويل الموازي.

السؤال التقييمي رقم 5/ معيار الحكم رقم 1 المجتمع المدني. يشارك الاتحاد الأوروبي في الحوار القائم مع منظمات المجتمع المدني الفلسطينية ذات الصلة كما يقدم الدعم الذي يعزز من تمكينهم وقدرتهم على البقاء والاستمرار بوصفهم عناصر للتغيير الداخلي.

المجتمع المدني: السياق الشامل والتحديات لقد نمت المجتمع المدني الفلسطيني في بيئة صعبة، تتسم بغياب الدولة وفي سياق الاحتلال. لقد تم دعم أنشطة وقدرات منظمات المجتمع المدني¹⁵⁸ بشكل كبير من قبل الجهات المانحة خلال العقود الماضية، وتوفير الفرص لنمو المجتمع المدني والتأثير على جداول الأعمال.

يتم تنظيم المجتمع المدني في فلسطين في أربعة مستويات مختلفة. يشمل المستوى الأول المجموعات الشعبية وفئات مختلفة من المنظمات المجتمعية COS، ويضم المستوى الثاني منظمات غير حكومية NGOs ومنظمات وسيطة أخرى. ويتكون المستوى الثالث من ائتلافات منظمات المجتمع المدني مع التركيز على قطاعات معينة، أو مناطق جغرافية أو حملات، ويتألف المستوى الرابع من تجمعات عامة من منظمات المجتمع المدني، مثل منصات المجتمع المدني الوطنية. وقد تم منذ عام

¹⁵⁸ يتم دعم تحليل السياق من خلال مقابلات فريق التقييم مع مجموعة من المساهمين، مفهوم EUREP بشأن المجتمع المدني، ودراسة الخرائط على منظمات المجتمع المدني عام 2011 وتقييم برنامج NSA 2013.

2012 تحقيق تحسينا في التنسيق والتواصل من خلال عمل المنصات الأربعة للمنظمات الغير حكومية NGO.¹⁵⁹

تشمل التحديات القائمة التزاحم والمنافسة، وتشتت الجهود والازدواجية. ولقد لوحظ ضعف التكامل بين المنظمات الغير حكومية NGOs الكبيرة والمنظمات الشعبية، في المناطق الريفية على وجه الخصوص.

تنطبق القيود الملزمة التي نوقشت في EQ1 بالكامل على عمل المجتمع المدني، مع الحد من كلا الوظيفتين بوصفهم مقدمي الخدمات ومشاركين في الحكم:

- يحد الانقسام السياسي بين فتح وحماس والقضايا- والتصورات العامة- ذات الانتماء السياسي من مشاركة المجتمع المدني في مراقبة المؤسسات والسياسات؛
- يُمثل الجدار، ونظام التصاريح، والعقبات من مختلف الأنواع التي تفرضها إسرائيل على مرور الأشخاص والبضائع قيّدًا كبيرًا على فعالية عمل المجتمع المدني وتفاعله مع السلطات الفلسطينية وكذلك الجهات المانحة.¹⁶⁰

في مارس 2013، أصدر مركز تطوير المنظمات الغير حكومية الفلسطينية (NDC) إطار استراتيجي لتعزيز قطاع المنظمات الغير حكومية NGO الفلسطينية (2013- 2017)¹⁶¹ بالتعاون مع المنصات الأربع الرئيسية. لقد تم وضع استراتيجية هذا القطاع من خلال عملية تشاور مكثفة مع مجموعة واسعة من المنظمات الغير حكومية NGO في مناطق مختلفة من فلسطين. تعود ملكية هذه الاستراتيجية إلى قطاع المنظمات الغير حكومية ويتم تنفيذها بالتعاون المشترك بين المنظمات الغير حكومية ومنظمات المجتمع المدني CSOs المسجلة من قبل وزير الداخلية. يعتبر زيادة نسبة مشاركة المواطنين في آليات صنع السياسة الرئيسية إحدى الأهداف الاستراتيجية لهذه الاستراتيجية، وتحديدًا مشاركة منظمات المجتمع المدني CSOs في قطاع الحكم المحلي.¹⁶²

يتم أيضا تعيين الحد من خلال التماسك والوحدة المحدودين لمجموعة منظمات المجتمع المدني الكاملة، نظراً لاختلافهم في الحجم، والسعة، والانتماءات، والأهداف والموقع الجغرافي.

يعتبر التعاون مع شركاء المجتمع المدني الإسرائيلي (والذي يشمل المشاركة في البرامج الإقليمية¹⁶³) محدودا بسبب الضغط المتزايد من قبل الحركة المناهضة للتطبيع.¹⁶⁴

دور منظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات والسياسات المحلية. لقد كان المجتمع المدني نشطا بشكل خاص في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية في فلسطين. ومنذ اعتراف الجمعية العامة للأمم المتحدة بفلسطين كدولة مراقبة غير عضو¹⁶⁵، كان هناك تحول في دور المجتمع المدني ومسؤولياته، حيث أصبح توصيل الخدمات بشكل متزايد منطقة اختصاص المؤسسات العامة ذات الصلة، وفي الوقت نفسه فقد تزايد دور ومشاركة المجتمع المدني في تعريف السياسة، بما في ذلك المشاركة في تعريف خطط التنمية المحلية، والتشاور حول السياسات الوطنية، والمشاركة في الحكم المحلي.

¹⁵⁹ الاتحاد العام الفلسطيني للجمعيات الخيرية (PGUS)، شبكة المنظمات الفلسطينية الغير حكومية NGO (PNGO)، والاتحاد الفلسطيني العام للمنظمات الفلسطينية الغير حكومية في قطاع غزة (GPU) والمعهد الوطني الفلسطيني للمنظمات الغير حكومية (PNIN).

¹⁶⁰ على سبيل المثال بعثة التقييم التي زارت فلسطين في ثلاث مناسبات منفصلة (مايو 2013، ديسمبر 2013 ويناير 2014) لكنها لم تستطع ولو لمرة واحدة الحصول على تصريح لزيارة قطاع غزة ولقاء المجتمع المدني هناك.

¹⁶¹ لم يصل التقييم إلى المستند.

¹⁶² مذكرة تفاهم للبرنامج القطري "منظمات المجتمع المدني والسلطات المحلية (COS- LA)، 2013

¹⁶³ أي، الشراكة من أجل السلام.

¹⁶⁴ المتابعة حتى عام 2012 EAMR، ملاحظات من EUREP؛ معارضة الحركة المناهضة للتطبيع إقامة علاقات مع إسرائيل لأن هذا من شأنه أن ينعكس في الواقع على قبول الاحتلال، ويلعب في صالح الاحتلال، والحفاظ على الوضع القائم والتوسع المستمر للمستوطنات.

¹⁶⁵ نوفمبر 2012

لقد أسفرت مشاركة المجتمع المدني في تقديم الخدمات وتطوير السياسة عن خلق حالة من المنافسة مع السلطة الفلسطينية PA والمؤسسات حول توصيل موارد المعونة، والإدارة المالية وتحديد المسؤوليات الخاصة بتقديم الخدمات.

تعاون المجتمع المدني والاتحاد الأوروبي. هناك حوار مستمر بين ممثلي الاتحاد الأوروبي EUREP، جنباً إلى جانب الشق السياسي، حول زيادة مشاركة المجتمع المدني CSOs. فعلى سبيل المثال، تم دعم الحوار عام 2012 من خلال العديد من المشروعات¹⁶⁶ وتضمن ذلك نحو 40 اجتماعاً¹⁶⁷ مع منظمات المجتمع المدني و27 آخرين مع السلطات المحلية. وتم إجراء مشاورات فردية مع المنظمات الأربعة الغير مغطاة التابعة للمنظمات الغير حكومية¹⁶⁸. يُعزز ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP مشاركة منظمات المجتمع المدني في السياسات الداخلية في إطار عملية سياسة الجوار الأوروبية ولتطوير الخطط الوطنية. وعلى وجه الخصوص يعقد ممثلو الاتحاد الأوروبي مشاورات مع منظمات المجتمع المدني تجهيزاً للجان الفرعية التابعة للاتحاد الأوروبي/ والسلطة الفلسطينية، والتي يتم إجرائها سنوياً في ستة مجالات مختلفة.¹⁶⁹ لقد أسهمت هذه المشاورات في زيادة مصداقية الحوار الخاص بالاتحاد الأوروبي مع المجتمع المدني¹⁷⁰. إنهم يوفر مدخلات من المجتمع المدني إلى الحوار السياسي مع السلطة الفلسطينية على نطاق واسع سياسات القطاع، وهي حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والحكم، والشؤون الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، تُسهل المشاورات البعيدة المدخلات في التقرير المرحلي لسياسة الجوار الأوربية ENP.¹⁷¹

يرتبط المجتمع المدني أيضاً بكافة عمليات البرمجة الرئيسية الخاصة بالاتحاد الأوروبي والتقييمات العالمية (على سبيل المثال، بعثة برمجة صندوق الضمان الاجتماعي SSF، بعثة ديوان المحاسبة، تقييم التعاون خلال الفترة من 2008-2013، الدعوة لتقديم أولويات المقترحات، والجوانب ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية MDG) ولقد تم الضغط على السلطة الفلسطينية لضمان اتباع نهج تشاركي لتعريف خطة التنمية الوطنية الجديدة لعام 2014-2016. ولمواصلة تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني CSOs في صنع السياسات، والمراقبة والحوار السياسي مع السلطات الحكومية، يقوم ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP بشن عملية مستمرة وممتدة والتي من شأنها توفير المساعدة الفنية للمنصات الأربعة الوطنية للمنظمات الغير حكومية على المستويين المؤسسي والقطاعي.¹⁷²

لا يُنظر إلى عدم وجود استراتيجية صريحة لكلا من الاتحاد الأوروبي والمجتمع المدني بوصفه قيد أو عائق حيث تعتبر استراتيجية زيادة مشاركة منظمات المجتمع المدني CSOs استراتيجية ضمنية في الإجراءات الجارية.¹⁷³

قدرات ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP لتابعة مشاركة المجتمع المدني. تتم إدارة المجتمع المدني بموجب العمليات الثلاث (الشؤون الاجتماعية، الصحة والتعليم) والتي تُغطي أيضاً "الجنس، والمجتمع المدني والمنظمات الغير حكومية". يعتبر القسم نشط جداً في دعم عملية زيادة مشاركة المجتمع المدني؛ مثل بقية الأقسام الأخرى داخل EUREP (انظر EQ3)، يعاني القسم الثالث من نقص خطير جداً في الموارد (شخص واحد) لدعم العملية الملحة للحوار والتنمية للشركات مع المجتمع المدني. وعند التقييم، كان تقييم القدرات الإدارية للمجتمع المدني لا تزال محدودة للغاية

¹⁶⁶ إجمالي 20 مشروع عام 2012 في إطار البرامج الجغرافية والموضوعية، المصدر EAMR 2012

¹⁶⁷ 19 جلسة تشاور، 9 جلسات إعلامية و10 اجتماعات تتعلق بأجندات أوسع، المصدر EAMR 2012

¹⁶⁸ شبكة المنظمات الغير حكومية الفلسطينية (PNGO)، اتحاد الجمعيات الخيرية، والمعهد الوطني الفلسطيني للمنظمات الغير حكومية، وفي قطاع غزة، الاتحاد الفلسطيني العام للمنظمات الغير حكومية.

¹⁶⁹ بصفة عامة تم تنظيم المشاورات قبل وبعد انعقاد اللجان الفرعية. أوضح EUREP أن المشاركة خلال اللجان الفرعية كانت وتم وصفها بأنها أقل فعالية.

¹⁷⁰ تم دعم تقييم فريق التقييم من خلال تقرير EAMR والمقابلات التقييمية مع موظفي EUREP والمساهمين في منظمات المجتمع المدني.

¹⁷¹ مذكرة تفاهم للبرنامج القطري "منظمات المجتمع المدني والسلطات المحلية"، 2013.

¹⁷² في ظل المجتمع المدني.

¹⁷³ مقابلات مع موظفي EUREP، عبر العديد من الأقسام، يناير 2014

ومقتصرة على القسم الثالث، دون توافر مصادر كافية لدعم العملية في مختلف القطاعات والقسم، وخاصة بالنسبة للحكم.

لا تتناسب الموارد البشرية على مستوى وفد الاتحاد الأوروبي EUD بأي حال من الأحوال مع المهمة المعقدة المطروحة للمشاركة بشكل استراتيجي مع المجتمع المدني وتقديم النتائج ذات الصلة، ولا سيما مع مراعاة (1) العدد الهائل من الجهات الفاعلة التابعة للاتحاد الأوروبي، (2) الطبيعة المجزأة والمقسمة للمنظمات، (3) الحوار المحدود للغاية بين الجهات الفاعلة، (4) التقسيمات الجغرافية، (5) القدرات المنخفضة لغالبية منظمات المجتمع المدني CSOs، (6) الحاجة إلى حوار ثابت ومنظم بين منظمات المجتمع المدني للاستفادة من إمكاناتهم بالكامل، (7) الحاجة إلى نهج واستراتيجيات محددة لعدة قطاعات فضلاً عن غزة والقدس الشرقية، (8) الدعم اللازم لإجراء حوار ثلاثي مع السلطة الفلسطينية PA، (9) تطوير نهج طويلة الأمد وآليات للتمويل¹⁷⁴ الكافي، والتي تشمل موارد للإشراف والتنسيق، و(10) تعزيز التنسيق والدعم مع الدول الأعضاء.

تتمثل العوامل الهامة والحاسمة التي تحد من زيادة مشاركة المجتمع المدني في عدم وجود تعريف لاستراتيجية وخطة عمل متفق عليها، ومحدودية الموارد البشرية داخل مكتب ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP والقدرة المحدودة والرغبة في تقديم الدعم السياسي الكافي لمثل هذه الشراكات. سوف يتم مناقشة الدور المتزايد، والذي لا يزال محدوداً، للمجتمع المدني بوصفه شريك تعاوني لاحقاً في المجموعة الخاصة بأسئلة التقييم المعالجة لعملية التوصل¹⁷⁵.

الإطار الاستراتيجي للاتحاد الأوروبي. لقد تطورت مشاركة المجتمع المدني في التعاون بين الاتحاد الأوروبي EU بشكل إيجابي خلال فترة التقييم. لم تذكر خطة عمل عام 2005 صراحة المجتمع المدني باعتباره من المساهمين في تعاون الاتحاد الأوروبي. وحيث كانت خطة العمل تعتبر الوثيقة الاستراتيجية والمعارية الرئيسية لتعاون الاتحاد الأوروبي على مدى السنوات الثماني الماضية، فقد ساهم هذا الإغفال في وجود فجوة كبيرة ومؤثرة عند تعريف استراتيجية الشراكة مع المجتمع المدني.

ينعكس المؤشر الدال على أن الاتحاد الأوروبي يرغب في تعلم الدروس وتعزيز استراتيجيته نحو المجتمع المدني في قراره عام 2011 لممثلي الاتحاد الأوروبي EUREP بالتكليف بإجراء دراسة تهدف إلى "تعيين منظمات المجتمع المدني". وجاءت إحدى التوصيات الرئيسية للدراسة بزيادة مشاركة المجتمع المدني باعتباره شريك في الحكم المحلي والوطني وفي تطوير السياسة. قدمت الدراسة دروساً وإرشاداً نحو تغيير النموذج، مع تحول تدريجي من المجتمع المدني باعتباره مقدم للخدمة المتعاقد خلال المشروعات لتقديمها لقطاع التعاون الاستراتيجي. وقد تم السعي للحصول على دروس إضافية من خلال عمليات التقييم التي أكدت التحول التدريجي وأظهرت كيف عالجت الدعوات لتقديم مقترحات بشكل كبير قضايا وضع السياسات والحكم المحلي، وكذلك تعزيز دورهم باعتباره جهات فاعلة في تغييرات السياسة ما بين عام 2008 وعام 2012.¹⁷⁶

توضح استراتيجية التنمية المحلية لعام 2012 الإطار العام للاتحاد الأوروبي الخاص بمشاركة المجتمع المدني في تعاون الاتحاد الأوروبي. ويشمل هذا اعتراف صريح بدور المجتمع المدني باعتباره شريك للاتحاد الأوروبي في وضع السياسات وتنفيذها، تمشياً مع الوثائق الحديثة للاتحاد الأوروبي بشأن مشاركة المجتمع المدني في دول الجوار والعلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي.¹⁷⁷

وبالرغم من ذلك، وبصفة عامة تظل التزامات الاتحاد الأوروبي تجاه منظمات المجتمع المدني في استراتيجية التنمية المحلية LSD عامة وفاترة إلى حد ما، ومقتصرة على البيانات الخاصة "بالحاجة

¹⁷⁴ لقد تمت إثارة هذا الجانب من خلال تقييم NSA للمجتمع المدني بالقدس الشرقية

¹⁷⁵ المجموعة 4، EQ6 (الحكم)، EQ7 (التنمية المجتمعية)، EQ8 (القطاع الخاص والتجارة) و EQ9 (المياه والصرف الصحي)

¹⁷⁶ التقييم الخارجي لبرنامج NSA الموضوعي، 2007-2012

¹⁷⁷ تنقل LSD "جذور الديمقراطية والتنمية المستدامة: مشاركة أوروبا مع المجتمع المدني في العلاقات الخارجية التي تبنتها المفوضية الأوروبية في 12 سبتمبر 2012، فضلاً عن النتائج التي توصلت لها FAC في 15 أكتوبر 2012 التي تؤيد هذه الاتصالات والسياسة الأوروبية الجديدة لتعزيز ولزيادة المشاركة الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي مع المجتمع المدني"

إلى التنسيق" وإعلان "الالتزام بتمكين منظمات المجتمع المدني"، ولكن فقط "في المناطق التي يتبلور فيها دور منظمات المجتمع المدني بوصفهم مقدمي الخدمات".

يبدو أن الاتجاه نحو زيادة مشاركة المجتمع المدني قد اكتسب زخماً كبيراً، كما قد انعكس في إطلاق تحديثاً "للتعيين" (2014)، ومن خلال السعي لتحديد شركاء للتعاون. كما يُعرف أيضاً إطار الدعم الواحد (مسودة يناير 2014) ولأول مرة التزاماً استراتيجياً حقيقياً لزيادة مشاركة منظمات المجتمع المدني باعتبارهم شركاء للتعاون. يُحدد صندوق الضمان الاجتماعي أن التدابير الرامية إلى تعزيز دور منظمات المجتمع المدني سوف يتم تقديمها تحت القطاع المركزي 1 (الحكم) "من خلال معالجة الآليات والأدوات التي قد تؤثر على السياسات الحكومية ومن خلال استخدام الثقافة كناقل للديمقراطية على وجه الخصوص". لا توضح الوثيقة النهج والاستراتيجيات الخاصة بالقطاعات المحورية الأخرى أو تدابير الدعم المؤقت لصندوق الضمان الاجتماعي SSF¹⁷⁸.

تُشير المقابلات التي تم عقدها مع مختلف الجهات المعنية أن عدداً من الجوانب قد يحتاج إلى التحديد الكامل من أجل تفعيل استراتيجية زيادة مشاركة منظمات المجتمع المدني، والتي تشمل:

- آليات لاختيار الشريك الاستراتيجي¹⁷⁹ (أيضاً لكي يتم تحديده من خلال عمل القطاعات، والهدف والخدمات)؛
- آليات وأدوات للدعم المالي مخالفة ما هو مخصص لبرامج الخط الموضوعية؛
- استراتيجيات لتعزيز دور المجتمع المدني CS باعتباره جهة فاعلة في عملية المساءلة والحكم؛
- تحسين البيئة المواتية للمجتمع المدني CS؛
- القدرة على تعزيز نوعية الحوار؛
- آليات مراقبة الدور المتغير والداعم للمجتمع المدني CS (وراء تنفيذ المشروع) وتحقيق نتائج ملموسة كنتيجة لاستراتيجية وخارطة الطريق؛
- استراتيجيات العمل بفاعلية مع منظمات المجتمع المدني في غزة؛ و
- تحسين مواءمة نهج الاتحاد الأوروبي مع منظمات المجتمع المدني والإجراءات الأخرى الخاصة بالاتحاد الأوروبي (والتي تشمل ECHO والدعم المُقدم للأونروا UNRWA).

الموارد والأدوات الداعمة للمجتمع المدني. لقد تم تقديم قدر كبير من الموارد لدعم منظمات المجتمع المدني، بما يزيد عن 100 مليون يورو على مدى فترة خمس سنوات، بمعدل 20 مليون يورو سنوياً، يتم صرفهم من خلال عدد من الأدوات، أنظر الجدول 7.

جدول 7: المبلغ الملتزم به DEVCO - المجتمع المدني، 2008-2013، باليورو

أداة التمويل	2008	2009	2010	2011	2012	2013	الإجمالي
DCI-ENV (البيئة)	1,309,440						1,309,440
DCI-FOOD (الأمن الغذائي)		1,000,000	8,413,694	1,924,091	4,976,719	6,210,142	22,524,647
DCI-GENRE (التنمية - النوع)	1,186,443	750,000	1,269,425		3,180,250		6,386,118
DCI-HUM (تنمية الإنسان والتنمية المجتمعية)		1,270,575		720,007		965,970	2,956,551
DCI-MIGR (الهجرة واللجوء السياسي)						346,164	346,164
DCI-NSAPVD (الجهات الفاعلة غير الحكومية)	1,752,096	2,565,481	2,838,759	3,505,989	2,132,835	2,170,836	14,965,995
EIDHR (الديمقراطية وحقوق الإنسان)	3,349,928	1,214,912	1,574,939	1,536,482	2,585,906	934,782	11,196,949
ENPI (شراكة الجوار الأوروبية)	4,996,502	2,935,193	4,641,993	11,864,439	12,056,061	4,422,894	40,917,082
IFS-RRM (أدوات الاستقرار)			1,637,571				1,637,571
الإجمالي	12,594,409	9,736,160	20,376,381	19,551,008	24,931,771	15,050,788	102,240,517

المصدر: مستودع البيانات وتوضيح DRN الخاص

¹⁷⁸ يشمل هذا: برنامج القدس الشرقية، بيغاس DFS والأونروا UNRWA

¹⁷⁹ يُقصد بتحديث دراسة الخرائط 2011 تعريف الشركاء المحتملين (المقابلة مع EUREP، يناير 2014)

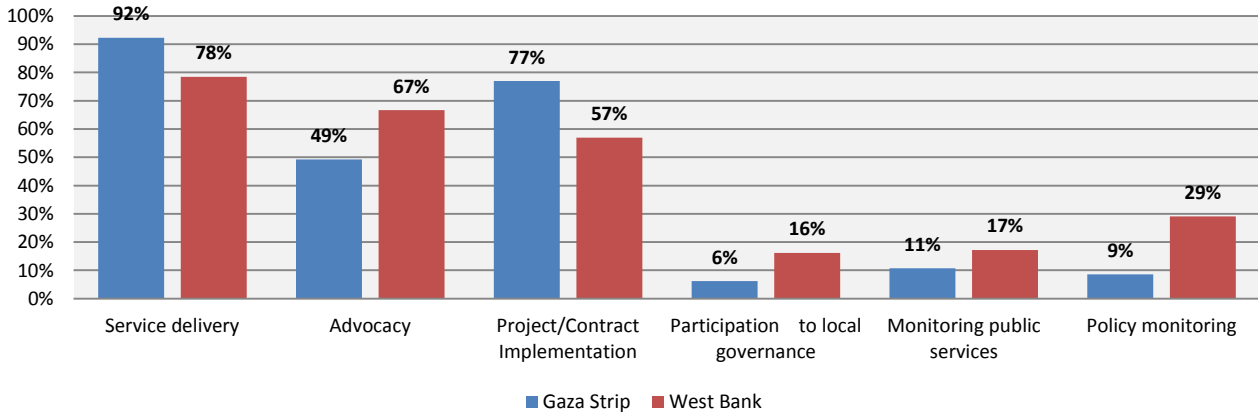
تعتبر معظم هذه الموارد التي قد تم استخدامها لدعم عملية توصيل الخدمات¹⁸⁰ القائمة على المشروع باعتبارها هبات آلية التوصيل الأساسية لدعم الدعوة، وتوصيل الخدمات وبناء القدرات¹⁸¹. كما قد تم استخدام عقود الخدمات لصالح مبادرات بناء القدرات.

حذرت دراسة تخطيط منظمات المجتمع المدني (2011) من أن "مثل هذا التوزيع للموارد يعرض تعزيز زيادة التركيز على منظمات المجتمع المدني CSO من حيث توصيل الخدمات للخطر- وأحياناً من حيث التنافس مع السلطات العامة- وإحداث آثار مثل زيادة المنافسة بين منظمات المجتمع المدني CSOs، والميل إلى إنساب دور "المستفيدين" فقط إلى منظمات المجتمع المدني CSOs الشعبية وخروج منظمات المجتمع المدني من الوظائف الحكومية".

لقد زادت الموارد الخاصة بمشاركة منظمات المجتمع المدني في الحكم المحلي والوطني وأنشطة الحوار السياسي، والتي قد ارتفعت نسبياً حتى عام 2008¹⁸²، خلال العامين الماضيين، وبالمثل بالنسبة للمشاورات الخاصة بوضع أولويات البرامج الموضوعية (انظر ملخص الأولويات في جدول 8).

وبالرغم من الاهتمام المتزايد بزيادة مشاركة المجتمع المدني في مجهودات التعاون الخاصة بالاتحاد الأوروبي، لا يزال دعم البرامج الطويلة الأجل في سياق استراتيجية واضحة المعالم لتمكين المجتمع المدني من المساهمة من أجل تحقيق أهداف الحكم والمساءلة والديمقراطية في مرحلته المبكرة¹⁸³.

الشكل 10: أنواع الأنشطة الرئيسية



دراسة الخرائط التابعة لمنظمات المجتمع المدني، 2011

شاركت نسبة كبيرة من المنظمات في تنفيذ أنشطة "الدعوة" في كلا من الضفة الغربية وقطاع غزة.

أولويات القطاع بالنسبة للمجتمع المدني. يُلخص الجدول التالي أولويات القطاع المنصوص عليها في عملية التشاور مع منظمات المجتمع المدني والخاصة بالبرامج الموضوعية للاتحاد الأوروبي. تؤكد معظم هذه الأولويات على اهتمام منظمات المجتمع المدني ورغبتها في إعادة توجيه دعم الاتحاد الأوروبي لصالح زيادة المشاركة في ظل حكم رشيد.

الاتحاد الأوروبي والمجتمع المدني في قطاع غزة. واصل الاتحاد الأوروبي عمله في قطاع غزة بالرغم من "سياسة عدم التواصل" مع سلطة حماس، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى افتراضه بأن المجتمع المدني قد أمكنه المساعدة في ملئ الفجوة التي قد نشأت عن الفراغ الذي قد فرضه

¹⁸⁰ دراسة الخرائط لمنظمات المجتمع المدني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والتقرير النهائي، المفوضية الأوروبية 2011

¹⁸¹ يشمل هذا جميع المنح التي تمت بموجب البرامج الموضوعية والإجراءات المدعومة في إطار برنامج القدس الشرقية

¹⁸² كمثال، لقد تم تمويل التعاون، بناء على طلب السلطة الفلسطينية، مخطط مستمر لتمكين الحكومات المحلية وتقريب الخدمات العامة للمواطنين. لقد تم توفير الموارد من خلال صندوق تطوير البلديات. لقد دعمت EUREP إطلاق مرحلة ثانية تدعم المساءلة الاجتماعية والمساواة بين الجنسين.

¹⁸³ تقييم فريق التقييم مدعوماً من المقابلات مع EUREP، والمجتمع المدني، واستعراض الخرائط وتقييم NSA.

على نفسه للتواصل مع حماس. زاد الاتحاد الأوروبي من عدد الزيارات والاتصالات لاقتراح عقد اجتماعات في غزة، ولكن في ظل القليل من التشاور على المستوى الاستراتيجي. تميل عمليات وإجراءات الاتحاد الأوروبي لدعم المجتمع المدني في غزة إلى كونها معقدة ومرهقة، خاصة بالنسبة للمنظمات الصغيرة.

جدول 8: أولويات البرامج والأدوات الموضوعية لدعم المجتمع المدني

الموضوعية	أولويات القطاع
NSA - الجهات الفاعلة الغير حكومية والسلطات المحلية في عملية التنمية (البرامج الموضوعية في إطار DCI)	<ul style="list-style-type: none"> • الاعتراف المتبادل بين منظمات المجتمع المدني والجهات الفاعلة، والتي تشمل السلطة الفلسطينية PA والجهات الفاعلة الغير حكومية NSA، من خلال المبادرات التي تهدف إلى إنتاج المعرفة ومشاركتها؛ • تشجيع صياغة وجهات النظر المشتركة (المؤتمرات وورش العمل، الخ)؛ • بناء الشراكات لوضع السياسات أو من أجل حل المشكلات المحلية.
EIDHR (الأداة الموضوعية)	<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز منصات التعاون والتنسيق القائمين؛ • الدعوة إلى التطبيق الفعال للتشريعات القائمة على الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني؛ • الدعوة إلى فتح مساحة للاعتراف الجماهيري بالمنظمات "الغير مسجلة" • والشعبية التي تقوم على أساس مجتمعي؛ • البحث والمراقبة؛ • حقوق المواطنة في الحياة اليومية (توافر وجودة الخدمات الأساسية، والعلاقات بين المواطنين والبيروقراطية العامة، إلى آخره).
استثمار الموارد البشرية (البرنامج الموضوعي في إطار DCI)	<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز التعاون بين المنظمات النسائية؛ • تشجيع السياسة التي تركز على النوع؛ • الاعتراف بحقوق الأفراد وحمايتهم (وبحماية هذه الحقوق)، جنباً إلى جانب الحقوق الجماعية.
الشراكة من أجل السلام (البرنامج الإقليمي في إطار ENPI)	<ul style="list-style-type: none"> • المناقشة العامة حول مطامح السلام (بما في ذلك بناء الدولة) وعلى سياسات بناء السلام؛ • تحسين قدرات منظمات المجتمع المدني CSOs لمواجهة التهديدات الناجمة عن الانقسامات السياسية و"الغزو السياسي" لمكان المجتمع المدني؛ • دعم اللجان والمبادرات المحلية لتعزيز الاعتراف بمنظمات المجتمع المدني CSOs الفلسطينية ودورهم من قبل سلطات الاحتلال؛ • تقديم الدعم لمبادرات منظمات المجتمع المدني التي تهدف إلى تصوير أثر الصراع وإلى تعزيز المبادرات المحلية لتسوية هذه الصراعات والحد منها.
الأنشطة الثقافية (في إطار الأورومتوسطي الرابع للشباب، الشراكة الأورومتوسطية)	<ul style="list-style-type: none"> • وصول المنظمات المجتمعية CBOs وصغار منظمات المجتمع المدني CSOs إلى الساحات الثقافية المحلية والدولية؛ • فرص تبادل نتاج الإنتاج الثقافي.
مبادرات القدس الشرقية (في إطار التعاون الثنائي لـ ENPI)	<ul style="list-style-type: none"> • التعرف على الجهات الفاعلة للمجتمع المدني الفلسطيني من قبل سلطات الاحتلال؛ • فتح مساحة للتفاوض والحوار والتي يمكن من خلالها أن تلعب منظمات المواطنين الفلسطينيين دوراً يتجاوز مجرد تقديم الخدمات الأساسية؛ • تولي دور الوساطة، وإضفاء الشرعية والدعم السياسي من قبل المانحين الدوليين.

المصدر: دراسة الخرائط التابع لمنظمات المجتمع المدني 2011

تحديات مناصرة السياسة. أشارت دراسة الخرائط إلى انخفاض المشاركة في الدعوة إلى السياسة بسبب "انخفاض تمويل المنظمات الذي يرتبط بالمجموعات التي تُهدد عمليات السلام (مثل المنظمات الإسلامية أو تلك التي تعزز المبادرات المناهضة للاحتلال الإسرائيلي)".

بناء القدرات. لقد كان دعم منظمات المجتمع المدني CSOs من أجل بناء القدرات من خلال الخطوط الموضوعية محدوداً و"ذو توجه تدريبي". لقد كان هناك نطاق وقدرة منخفضة لمعالجة المتطلبات الأخرى الملحة لمنظمات المجتمع المدني CSOs التي ترتبط بالدعم الأكثر عمقا وتنظيماً لصالح التنمية المؤسسية، والدعوة إلى تحسين الخدمات على المستوى المحلي، والدعوة لممارسة حقوق المواطنين، وآليات الحكم على الصعيدين المحلي والوطني، وحوار السياسات¹⁸⁴.

¹⁸⁴ استعراض فعالية البرامج الغير حكومية NSA "يونيو 2013

آراء المجتمع المدني وأولوياته. أبرزت المقابلات التقييمية التي تم عقدها مع المجتمع المدني حول آرائهم بشأن تعاون الاتحاد الأوروبي ودعمه للسلطة والمجتمع المدني مفهومًا للتحالفات المجزأة والقصيرة المدى وعدم وجود شراكة استراتيجية بين اللاعبين الثلاثة (السلطة الفلسطينية PA، والمجتمع المدني CS والاتحاد الأوروبي EU). ولفتت المقابلات التي تم عقدها مع الجهات الفاعلة للمجتمع المدني اهتمامًا متواصلًا ومستمرًا نحو:

- اهتمام المجتمع المدني على زيادة تركيز الاتحاد الأوروبي EU على الحكم الرشيد؛
- المجتمع المدني باعتباره شريك رئيسي في الحكم، والإصلاح السياسي، والرقابة والمساءلة؛
- زيادة الطلب على الدعم السياسي، والذي يعتبر أكثر أهمية من وجهة نظرهم عن المساعدات المالية؛
- طلب زيادة الدعم الأوروبي للمجتمع المدني باعتباره شريك مباشر لإسرائيل والسلطة الفلسطينية، بما في ذلك الدعم باعتباره عنصر فاعل في القدس الشرقية؛
- زيادة الدعم لمناصرة حقوق الإنسان.

خلال اللقاءات التي تم عقدها مع المجتمع المدني، لوحظ أنه لم يتم نشر تقرير عام 2013 حول انتهاكات حقوق الإنسان في القدس الشرقية من قبل الاتحاد الأوروبي، وهي الحقيقة التي ترجمتها العديد من منظمات المجتمع المدني CSOs كمؤشر على سلبية الاتحاد الأوروبي وميله إلى تجنب إثارة القضايا الحساسة مع إسرائيل. في الوقت نفسه أعربت منظمات المجتمع المدني CSOs عن رأيها الإيجابي المتزايد للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بموقفها عام 2013 بشأن المبادئ التوجيهية. ترى بعض المنظمات هذا الموقف على أنه تحول هام في موقف الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالسياسات الإسرائيلية في الضفة الغربية والقدس الشرقية.

يرجع القلق الذي أعربت عنه العديد من مصادر المجتمع المدني بشأن نهج التعاون بين الاتحاد الأوروبي وعدم وجود آليات قوية للمساءلة مقابل الشعب الفلسطيني إلى حقيقة دعم تراكم الثروات الكبيرة والتي ينتفع منها مجموعة صغيرة جدا من الفلسطينيين الذين يرتبطون بشكل وثيق مع السلطة الفلسطينية والأعمال الإسرائيلية الخاصة، مع وجود آثار سلبية طويلة الأمد على الاقتصاد السياسي في فلسطين، والقيم الأخلاقية والحكم الرشيد، ومصالح الفساد، والمحسوبية والظلم الاجتماعي¹⁸⁵ (انظر أيضا المناقشة الواردة في EQ1 - الشراكة مع السلطة الفلسطينية؛ EQ4 - فعالية أدوات التعاون؛ و EQ6 - تقييم الحكم).

أشارت الجهات الفاعلة للمجتمع المدني إلى أن سياق البيئة المزدهرة والمنافسة القوية للوصول إلى الموارد المالية، ومنظمات الأمم المتحدة والمنظمات الغير حكومية NGOs الدولية في بعض الأحيان تفرض أدوارًا يمكن للجهات الفاعلة المحلية تفعلها¹⁸⁶، مما يقوض تنمية القدرات المحلية، والملكية ومشاركة الجهات الفاعلة المحلية¹⁸⁷. يذكر استعراض برنامج الجهات الفاعلة الغير حكومية NSA¹⁸⁸ "القدرة المحدودة على التفاوض وإدارة شراكات فعالة مع المنظمات الغير حكومية NGOs الدولية والمنظمات الدولية".

يزعم التقييم المتراكم المؤيد أن البرنامج الإقليمي "الشراكة من أجل السلام" يقوض مصداقية جهودات الاتحاد الأوروبي نيابة عن المجتمع المدني الفلسطيني. تُستمد هذه التصريحات من الحركات المناهضة للتطبيع وعدم قبول التعاون مع إسرائيل، ويرجع ذلك جزئيًا إلى المخاوف بشأن المشاركة الغير متوازنة بين إسرائيل والجهات الفاعلة الفلسطينية، وكذلك الدوافع المالية باعتبارها دوافع رئيسية، والفاعلية المحدودة والآخر المحتمل لهذه الممارسات. علاوة على ذلك، لقد تم تصور

¹⁸⁵ بيان تدعمه المقابلات مع العديد من جهات المجتمع المدني الفاعلة والدراسات المتقاربة، بما في ذلك "العولمة الفلسطينية" بقلم خليل نخيلة، 2012 و "الراسماليين الفلسطينيين الذي فروا بعيداً" بقلم طارق دانا، 2014

¹⁸⁶ مقابلة مع PNGO، يناير 2013

¹⁸⁷ العولمة الفلسطينية، خليل نخيلة، 2012 (الفصل 3)

¹⁸⁸ التقرير النهائي، يونيو 2013

هذه التدخلات من قبل المجتمع المدني بوصفها تعاني من مستوى كبير من الفساد عبر "سهولة الحصول على الأموال"، والافتقار إلى المراقبة والنتائج المتردية¹⁸⁹.

كما يُزيج التقييم السنتار أيضا عن أهمية تعزيز الشراكات مع الجهات الفاعلة المحلية (المجتمع المدني المحلي، والقطاع الخاص، والإدارات المحلية) باعتباره منهج فعال لتعزيز أهداف الحكم الرشيد، والديمقراطية، وتوصيل الخدمات والحاجة إلى جعل جهود التعاون الخاصة بالاتحاد الأوروبي أكثر قربا إلى الشعب الفلسطيني.

¹⁸⁹ مقابلات بين فريق التقييم ومنظمات المجتمع المدني، 2013 ويناير 2014

السؤال التقييمي رقم 5 / معيار الحكم رقم 2 لقد طور الاتحاد الأوروبي إطار استراتيجي فعال للمشاركة (سياسيا) مع الأونروا، والذي يشمل ترتيبات مؤسسية مناسبة للحوار

مقدمة في الفصل السابق (السؤال التقييمي رقم 4 / معيار الحكم رقم 3) قيمت عملية التقييم فعالية دعم الاتحاد الأوروبي للاجئين من خلال الأونروا. يركز هذا القسم أيضا على الأونروا، بالرغم من تبنيه وجهة نظر مختلفة. إنه يستكشف البُعد السياسي لحوار الاتحاد الأوروبي مع المنظمة والقدرة على الانخراط في شراكة استراتيجية قادرة على دعم الأهداف السياسية لدولة فلسطين والشعب الفلسطيني.

“يُعتبر عدد 4.7 مليون لاجئ فلسطيني بؤرة كبيرة في منطقة الشرق الأوسط من حيث العدد، والأهمية الاجتماعية السياسية والركيزة الشخصية للاجئين في البحث عن السلام.

وكما يتواجد اللاجئون كنتيجة لصراع عام 1948، فيعتبر معالجة محتهم شرط مسبق لتسوية النزاع. وعلى نفس المنوال، تؤثر الدرجة التي يتم بها معالجة حقوق وخيارات اللاجئين في التسوية التفاوضية على مصداقية التسوية”

المصدر: ورقة نقاش “الاتحاد الأوروبي والونروا في الشراكة الاستراتيجية: الخطوط العريضة للدور الإقليمي للأونروا”.

نظرًا لطبيعة عمل الأونروا باعتبارها “إنسانية، وتنموية وغير سياسية في التوجه والمضمون”¹⁹⁰، يبدو أن نطاق الشراكة الاستراتيجية لدعم الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي لأول وهلة محدودة نوعا ما، ليس أقلها فيما يتعلق بالساحة الحساسة سياسيا والتي تنشر فيها الأونروا أنشطتها.

حل دائم للاجئين الفلسطينيين. تشمل سلطة الأونروا UNRWA¹⁹¹ التنمية البشرية، والاستقرار وحماية اللاجئين كذلك¹⁹². يوفر هذا الجانب الأخير من السلطة “أساسا متينا للتدخلات المحدودة على الأقل التي تتعلق بالحلول الدائمة للاجئين الفلسطينيين”¹⁹³ وينبغي أن توفر أسس تنمية المشاركة الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي مع الأونروا UNRWA بغية السعي إلى تحقيق الهدف المشترك والمتمثل في إيجاد حل دائم للاجئين الفلسطينيين.

لقد تم تطوير الفكر الاستراتيجي الخاص بالشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأونروا في ورقة نقاش (2010) والتي تُحدد الدور الإقليمي للأونروا وتُقيم البُعد المزدوج لعمل الأونروا في المنطقة، يتناول البُعد الأول احتمالات التوصل إلى نهاية للصراع الإسرائيلي الفلسطيني، بينما يُعالج البُعد الثاني الركيزة الهامة للاجئين (ومن ثم بالنسبة للأونروا UNRWA) من أجل التوصل إلى حل للصراع القائم. يتوافق هذا البُعد الثاني مع الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي. تعرض الورقة بوضوح الدور الإقليمي للأونروا¹⁹⁴، مشيرة إلى كون الأونروا “قناة موثوقة وفعالة يمكن للمجتمع الدولي من خلالها معالجة جمهور اللاجئين، بالشراكة مع الجهات الفاعلة الأخرى المعنية”. تختتم الورقة بأن “الأونروا UNRWA ترحب بفرصة المشاركة مع الاتحاد الأوروبي والدول والسلطات الأخرى المعنية بهدف توضيح السيناريوهات المستقبلية والمساهمة المحتملة للأونروا UNRWA في عملية السلام وظهور دولة فلسطينية قادرة على البقاء”.

كجزء من ولاية الحماية¹⁹⁵، يُسلط المفوض العام الضوء للمجتمع الدولي على الحاجة الملحة لإيجاد حل عادل ودائم لمحنة الشعب الفلسطيني. تُقر UNRWA بأن مسؤولية التوصل إلى هذا الحل تبقى في المقام الأول مع كلا من الجهات الفاعلة السياسية والمجتمع الدولي.

¹⁹⁰ ورقة نقاش “الاتحاد الأوروبي والأونروا في الشراكة الاستراتيجية: الخطوط العريضة للدور الإقليمي للأونروا”

¹⁹¹ ولاية الأونروا في الستينيات، لانس بارثولوميو، الأونروا

¹⁹² يعرف بأنه “كافة الأنشطة التي تهدف إلى تحقيق الاحترام الكامل لحقوق الأفراد وفقا لنص وروح الأجهزة ذات الصلة بالقوانين (أي، قانون حقوق الإنسان، القانون الإنساني الدولي، وقانون اللاجئين)”.
¹⁹³ ولاية الأونروا في الستينيات، لانس بارثولوميو، الأونروا

¹⁹⁴ يمكن إدراك قوة الوزن السياسي للأونروا في المنطقة من خلال كيفية تقلد المنظمات القيادة في الأزمة السورية الحالية.

¹⁹⁵ الولاية الخارجية، المكون الرابع- سياسة إيجاد حل عادل ودائم؛ سياسة الحماية الخاصة بالأونروا يونيو 2012

لم يجد التقييم أي دليل على أن العملية قد تحركت إلى الأمام لتتجاوز النوايا المعلنة ومبادرات التواصل الرفيعة المستوى أو أن استراتيجية العمل المشتركة قد تطورت لتتوصل إلى حل استباقي للصراع ومعالجة محنة اللاجئين. يبدو هذا على أنه مثالا آخر لعدم التواصل بين طموحات الاتحاد الأوروبي السياسية والقدرة على ترجمة هذه الطموحات إلى أفعال تُسهم في التوصل إلى حل للصراع.

دور الاتحاد الأوروبي في زيادة فعالية UNRAW. يتمثل المعيار الثاني لهذا الحكم في إذا ما كان الاتحاد الأوروبي، بوصفه مساهما رئيسيا في الميزانية العامة لـ UNRAW¹⁹⁶ كما يُحتمل أن تكون اللاعب الرئيسي في المنطقة، قد شارك في الحوار الاستراتيجي مع UNRWA، والجهات المانحة الأخرى والبلدان المضيفة دعما لعملية الإصلاح في المنظمة، والتي تهدف إلى زيادة الفعالية فيما يتعلق بأهداف الاستقرار، والتنمية البشرية وحماية اللاجئين.¹⁹⁷

خلال فترة التقييم، تميزت الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وUNRWA بمستوى نشط وإيجابي من التعاون والحوار، تدعمها رؤية واضحة المعالم وخطة اتصالات. يعتبر المنتدى الرئيسي لحوار السياسات مع UNRAW هو اللجنة الاستشارية (ADCOM)، التي تجتمع مرتين سنويا. يتم عقد اجتماعات الجهات المانحة والمُضيفة مع UNRWA في كل بلدة بأجندات مماثلة لأجندات اللجنة الاستشارية. يتم تنظيم اللجان الفرعية كل شهرين مع UNRWA، EU، وممثلي البلد المضيف لمناقشة الميزانية، والإصلاح والجوانب الأخرى.

لم يُشارك اللاجئون ومنظمات المجتمع المدني CSOs في منصات حوار الاتحاد الأوروبي EU-الأونروا UNRWA.

لقد كان للاتحاد الأوروبي دورا نشطا في اللجنة الاستشارية في ظل تبادلات متكررة للاتصالات استعدادا لـ، ولمتابعة، الجلسات. ويُستتبع انعقاد كل جلسة من جلسات اللجنة الاستشارية ADCOM تبادل للتعليقات بين بروكسل (على المستوى المفوضية) ومقر الأونروا UNRWA في جنيف. والأكثر من ذلك فقد عزز ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP حوار السياسة مع الأونروا UNRWA والجهات المانحة الرئيسية في سياق اللجان الفرعية، جنبا إلى جانب العديد من اجتماعات التنسيق الجهات المانحة وممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP، بهدف التوصل إلى ميزانية أكثر وضوحا من جانب الوكالة وتجنب ممارسة سد الفجوة المالية المتكررة في الصندوق العام الخاصة بالمشاريع والنداءات والمطالبات العاجلة.¹⁹⁸

أسفر الحوار بين الاتحاد الأوروبي EU مع الأونروا UNRWA كما ورد في التقارير "تقدما كبيرا من حيث ما يتعلق بالتوجهات الاستراتيجية والشفافية".

وعلى الرغم من المشاركة الإيجابية والتطور الذي تم على مدى السنوات الخمس الماضية، هناك أدلة على أن عملية الإصلاح تتطلب المضي قدما على وجه السرعة. وأشار التقييم الخارجي للمعهد الدولي للشؤون الثقافية ICAI¹⁹⁹ عام 2013 إلى أنه بالنظر إلى الفجوة المتزايدة بين الطلب والعرض الخاصة بخدمات الأونروا UNRWA (النظر المناقشة الواردة في (EQ 4/3)، فإن وتيرة الإصلاح تحتاج إلى مزيد من السرعة. تقدم الدراسة ثلاثة توصيات رئيسية مستهدفة لدى وزارة التنمية الدولية والخارجية DFID، لكنها أيضا ذات صلة بالاتحاد الأوروبي EU:

أ. ينبغي أن تنفذ وزارة التنمية الدولية والخارجية DFID تقييم عاجل لتحديد مستوى وطبيعة الدعم اللازم لمواجهة تحدى الإصلاح بشكل فعال؛

¹⁹⁶ بلغت مجموع المساهمات للصندوق العام 911 مليون دولار، أو 34% من الصندوق العام، خلال الفترة من 2008 إلى 2012، أصدرت الجهات المانحة التابعة للأونروا تقارير سنوية حول البيانات (2008-2012)، وثانيا من أجل المساهمات فقط للولايات المتحدة (1006 مليون دولار، أو 41%)

¹⁹⁷ يستند تقييم هذا الجانب الثاني بشكل كبير على دراسة ICAI²⁰⁰ دعم DFID للاجئين الفلسطينيين من خلال الأونروا²⁰¹ سبتمبر 2013، بدعم من المقابلات مع الأونروا، EUREP، وبعثة الاتحاد الأوروبي في عمان واستعراض وثائق الأونروا (انظر المراجع المفصلة في الملحق)

¹⁹⁸ مقابلات مع فريق عمل EUREP، يناير 2014

¹⁹⁹ دعم DFID للاجئين الفلسطينيين عبر الأونروا، ICAI، 2013

- ii. ينبغي أن تستخدم وزارة التنمية الدولية والخارجية DFID وضعها المؤثر لحث الجهات المانحة والمضيفة على تقديم دعم سياسي، وتقني، وتشغيلي موحد لنشاط الإصلاح الخاص بالأونروا UNRWA؛
- iii. ينبغي أن تُشجع وزارة التنمية الدولية والخارجية DFID الأونروا UNRWA على المشاركة بشكل أكثر نشاطاً والتواصل الفعال مع اللاجئين كجزء من عملية الإصلاح.

يُشير معهد المعهد الدولي للشؤون الثقافية ICAI أيضاً إلى وجود "هيكل إداري معقد" والحاجة إلى تعزيز المساءلة لنظام الأونروا UNRWA الخاص باللاجئين ("مشاركة قليلة في الحكم من جانب المستفيدين، إصلاح مدفوع من كبار موظفي إدارة الأونروا UNRWA ووجود هيكل يفتقر إلى الخصائص الديمقراطية والتشاركية للهيكل الجيدة التشغيل التابعة للدولة").

تتقارب هذه البيانات مع نتائج التقييم التي تتعلق بتعزيز فعالية المسار 3 من تعاون الاتحاد الأوروبي (انظر EQ4/JC3) وزيادة مساءلة نظام حكم الشعب الفلسطيني التابع للأونروا UNRWA (انظر EQ 1).

تشير الأدلة التي تم جمعها بأنه ينبغي على الاتحاد الأوروبي EU مواصلة تنمية الشراكة مع الأونروا UNRWA في ظل الدعم النشط لعملية الإصلاح المقصودة في هذه المؤسسة الرئيسية – المسؤولية المستمدة من كونه مساهماً رئيسياً في الأونروا ومصدراً حيوياً لمساعدة اللاجئين الفلسطينيين. ينبغي أن تشمل العملية على نسبة من التوصيات التي قدمتها دراسة المعهد الدولي للشؤون الثقافية ICAI حول دعم وزارة التنمية الدولية والخارجية DFID للأونروا، بما في ذلك ضم تقييم خارجي للمنظمة، بافتراض دور القيادة في عملية دعم وتعزيز الإصلاح مع الجهات المانحة والبلدان المضيفة، ودعم زيادة الشفافية، والمساءلة ومشاركة اللاجئين في الإصلاح وفي التخطيط والتقييم للخدمات.

يتطلب الدعم الإضافي لعملية الإصلاح الخاصة بالأونروا، كشرط مسبق، توفير سعة إضافية وكذلك موظفين إضافيين. ينطبق هذا أيضاً على ممثلي الاتحاد الأوروبي EUREP. وفيما يتعلق بآليات الحوار بين الاتحاد الأوروبي EU والأونروا ENRWA، من المهم أن تُشارك المكاتب المحلية في جميع المراحل، وتجنب خطر أن تتجاوز القرارات في بروكسل عملية التمثيل في القدس الشرقية ووفود البلدان المضيفة.²⁰⁰

السؤال التقييمي رقم 5 / معيار الحكم رقم 3 لقد طور الاتحاد الأوروبي ونفذ بفعالية تحالفاً استراتيجياً مع مؤسسات التمويل الدولية، عبر الحوار والعمل المشترك وتقاسم المهمة على أساس الميزة النسبية، وحشد الخبرات والموارد المالية

"بالرغم من أن الاتحاد الأوروبي لم يكن لديه شروطاً مطلقاً في آلية بيغاس، فإننا نفهم دائماً أن الاتحاد الأوروبي وقليل من الدول الأعضاء يعتمدون على تطوير مصفوفة دعم ميزانية خطة الإصلاح والتنمية وقد شاركوا فيها بالفعل. وفي حين لم يكن هناك أية صلة رسمية بين بيغاس وخطة الإصلاح والتنمية، وخاصة منذ عام 2011، فقد كانت هناك شراكة وثيقة بين الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي فيما يتعلق بدعم الميزانية المتكررة ونحن نتفهم أن برنامج آلية بيغاس اعتمد على مصفوفة خطة الإصلاح والتنمية، والتي هي مراقبة من قبل البنك فضلاً عن العمل الاقتصادي والتحليلي الذي يقوم به صندوق النقد الدولي والبنك لمدفوعات خطة الإصلاح والتنمية".

محادثة فريق التقييم مع كبار المسؤولين السابقين في السلطة الفلسطينية مارس 2014 وديسمبر 2013.

لقد عمل الاتحاد الأوروبي بشكل وثيق مع المؤسسات المالية الدولية في فلسطين. وبكل المقاييس، تعتبر هذه العلاقة علاقة عمل ممتازة من حيث تكاملها في العديد من المجالات. يحافظ كلا من صندوق النقد الدولي IMF والاتحاد الأوروبي EU على التواصل المستمر تقريباً في التبادلات التي تتعلق بصياغة ميزانية السلطة الفلسطينية PA والنفقات، والأجور، وجداول الإيرادات وإدارة الاقتصاد الكلي بشكل عام. يعتمد الاتحاد الأوروبي EU على صندوق النقد الدولي IMF للحصول على معلومات حول جلسات الإحاطة الداخلية والحوار مع السلطة الفلسطينية PA، سواء حول خطة العمل وفيما يتعلق ببرامج

²⁰⁰ مقابلات في القدس الشرقية وعُمان أسفرت عن فرص لتعزيز المشاورات بين EEAS / DEVCO وممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP / الوفود

المساعدة المالية الخاصة بالتعاون بينهما، وخاصة في قطاع تنسيق الحكم. لقد كانت العلاقة مع البنك الدولي وثيقة ومثمرة، بما في ذلك المحافل الرسمية للجهات المانحة، والمشاورات الغير رسمية والشاركة في نطاق واسع من الأنشطة التي تتضمن كلا من التمويل المشترك والتمويل الموازي، على النحو التالي: مشاريع المياه والصرف الصحي الضفة الغربية وقطاع غزة؛ والحماية الاجتماعية (برنامج التحويلات النقدية)؛ التعليم؛ تنمية القطاع الخاص؛ النفايات الصلبة؛ والإدارة المالية العامة. يتأتى أحدث مثال على ذلك في التقييم الخارجي لنظم الإدارة المالية العامة للسلطة الفلسطينية (PFM) الذي يعتمد على منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA). لقد تم إجراء التقييم بمشاركة الاتحاد الأوروبي، وفرنسا، ووزارة التنمية الدولية البريطانية DFID وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بالتعاون الوثيق مع وزارة المالية. وتجدر الإشارة بنحو خاص إلى التعاون بين الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي في تمويل التكاليف المتكررة للسلطة الفلسطينية PA²⁰¹. بينما يوفر الاتحاد الأوروبي EUDFS عبر اتفاقية بيغاس، يُدير البنك الدولي الصندوق الائتماني لخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (PRDP). يوفر الصندوق الائتماني لخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية PRDP دعماً مالياً للسلطة الفلسطينية لتنفيذ خططهم القومية. يراقب البنك مدى تقدم السلطة الفلسطينية وفقاً للأولويات الأعمال الاقتصادية، والمؤسسية والسياسية المتفق عليها والتي تحدد في مجموعها بالاشتراك والتفاوض مع السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بمنحة سياسة التنمية (DPG). وبمشاركة ثمان بلدان (أكثرهم من المملكة المتحدة، النرويج، استراليا وفرنسا)، صرف الصندوق الائتماني لخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية PRDP للسلطة الفلسطينية ميزانية تُقدر بـ 778.5 دولار ما بين 2008 و2012. قدم كلا من البنك الدولي وممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP مناقشات وثيقة بينهما إعداداً لمصفوفة منح سياسة التنمية DPG²⁰².

وبشكل ملحوظ، أخبر كبار القادة السابقين في السلطة الفلسطينية بأن الاتحاد الأوروبي شارك بشكل جوهري في المناقشات التي أدت إلى مصفوفة الاتفاق بين البنك الدولي والسلطة الفلسطينية (انظر المربع)؛ وجهة النظر التي أكدها كلا من صندوق النقد الدولي IMF ورؤساء البنك الدولي للمهمة المسندة إليهم في فلسطين.

²⁰¹ تقرير PEFA، يونيو 2013، البنك الدولي

²⁰² يهدف ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP بهذه الجهود المساهمة في تعريف قضايا السياسة ذات الاهتمام المشترك والتي سيتم إدراج مؤشرات/ أهدافها في كلا من مصفوفة منح سياسة التنمية DPG وإطار عمل الاتحاد الأوروبي الموجه نحو تحقيق النتائج (التقدم في العمل) (تواصلات ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP، أبريل 2014)

المجموعة د:

التسليم

بدراسة "الأساسيات" الثلاثة لأي تعاون ذو مغزى في فلسطين، أي التماسك السياسي (المجموعة 1)، واستجابة الاتحاد الأوروبي (المجموعة 2) والشراكات الاستراتيجية (المجموعة 3)، فقد حان الوقت الآن لمعالجة دعم التعاون الإنمائي للاتحاد الأوروبي بوجه خاص (هذه المجموعة رقم 4) ولتقييم كيفية إسهام تلك الجهود في تحقيق أهداف سياسية أوسع نطاقاً للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بفلسطين.

وبالنظر في الشروط المحددة بشدة والتي تسود العلاقة بين الاتحاد الأوروبي وفلسطين (انظر المقدمة)، ففي الواقع لن تتناول هذه المجموعة فقط فعالية تنمية المساعدات التي يقدمها الاتحاد الأوروبي (حيث عادة ما يتم ذلك في تقييمات بلد آخر)، لكنها أيضاً تدرس آثار التعاون الإنمائي من حيث دعم إنشاء "دولة مستقلة وديمقراطية وقابلة للحياة".

وبناء على ذلك، فإن المجموعة 4 تشمل EQs 4:

- يدرس EQ6 كيف حاول الاتحاد الأوروبي دعم ظهور وتوطيد دولة ديمقراطية؛
- يقيم EQ7 إسهامات الاتحاد الأوروبي لتعزيز دولة قابلة للحياة اجتماعياً أي، مواطنون يملكون الغذاء وينعمون بالتعليم والصحة؛
- يدرس EQ8 جهودات الاتحاد الأوروبي الرامية إلى الإسهام في إقامة دولة قابلة للحياة اقتصادياً من خلال تقييم البرامج دعماً للنمو الاقتصادي وتنمية القطاع الخاص؛
- يقيم EQ9 مساعدات الاتحاد الأوروبي الرامية إلى تعزيز إقامة دولة قابلة للحياة من حيث توافر البنية التحتية الأساسية، ولاسيما الحصول على الماء والأرض.

لمعالجة كلا من الأثر الإنمائي والمساهمة الأوسع نطاقاً للاتحاد الأوروبي EU لإقامة دولة قابلة للحياة وذات حكم جيد، سوف يركز EQ6-9 على مجموعة من معايير الحكم والتي تشمل: (1) آثار تطوير الأعمال في هذه القطاعات (على سبيل المثال، قطاع الحد من الفقر)؛ (2) الآثار المترتبة على بناء الدولة (على سبيل المثال، إلى أي مدى تسهم برامج القطاع هذه أيضاً في التطوير المؤسسي وبناء الدولة؟) و(3) الآثار على (قطاع) الحكم (على سبيل المثال، إلى أي مدى تسهم برامج القطاع هذه في معالجة تحديات الحكم، المساءلة والشفافية بشكل أساسي؟)

6-2 السؤال التقييمي رقم 6 (EQ6): الحوكمة

كيف يُسهم تعاون المفوضية الأوروبية EC بفعالية في هدف الاتحاد الأوروبي EU الخاص ببناء مؤسسات فلسطينية شفافة، وديمقراطية وقابلة للمساءلة، وتحترم حقوق المواطنين؟

مربع ملخص الجواب: السؤال التقييمي رقم 6 – الحوكمة

لقد كان برنامج الاتحاد الأوروبي للحكم الرشيد فعالاً بشكل جزئي في بناء المؤسسات العاملة للسلطة الفلسطينية PA. ساعدت اتفاقية بيغاس DFS وغيرها من برامج الاتحاد الأوروبي التي تتم بتنسيق وثيق مع شركاء التنمية الآخرين على حفظ وتقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية PA. أكد المجتمع الدولي في اجتماع لجنة الاتصال المخصصة AHLC سبتمبر 2011 وجهة نظر البنك الدولي بأنه "في المناطق التي يسود فيها الأمور الفعالة الحكومية – أي الأمن والعدالة؛ إدارة الإيرادات والنفقات؛ التنمية الاقتصادية؛ وتوصيل الخدمات- يتم مقارنة المؤسسات العامة الفلسطينية بشكل إيجابي مع بلدان أخرى في المنطقة وخارجها".

لكن بحلول أواخر عام 2011، أصبح جلياً أيضاً أن مؤسسات السلطة الفلسطينية العاملة لا تعني بناء حكم ديمقراطي رشيد. تضافر كلا من غياب المساءلة والشفافية والملكية المحدودة للسلطة الفلسطينية، والقدرة والاستيعاب الداخلي للإصلاح لتحقيق عوائد متناقضة لجهود الاتحاد الأوروبي الرامية لبناء المؤسسات ما بين عامي 2011 و2014.

بينما قدم الاتحاد الأوروبي أهدافاً واستراتيجيات واضحة للحكم الرشيد، تم التنفيذ بشكل جزئي أو جاء أقل من التوقعات. بحلول عام 2012، استمر برنامج الحكم بمعالمه الموضوعة، مستجيباً بشكل أقل لمطالب الفلسطينيين – بالرغم من توافقه مع متطلبات السلطة الفلسطينية PA- في حين كان يفتقر السرعة للتكيف مع ديناميات السياق المُحدّد. وبالتالي انخفض الأثر. ويتمثل الإجماع الحالي في تعثر إصلاحات في الحكم ووصول قدرة السلطة الفلسطينية على الاستخدام الأكثر فعالية لمساعدات الجهات المانحة إلى حدها الأقصى.

كانت هناك نتائج إيجابية كبيرة مثل تلك التي سُجلت في تقييم بيغاس 2011 لدعم التمويل المباشر DFS، ومناقشة سؤال التقييم رقم 7: (EQ7)- خاصة التي تتعلق بالحماية الاجتماعية- وفي الرصد الموجهة للنتائج ROMs المذكور أدناه التي يستعرض مخزون البرامج والمشروعات من هذا الجانب الخاص بالتعاون الموضوع من قبل الاتحاد الأوروبي كمُنطقة محورية في الحكم. بالرغم من هذا، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار حقيقة كون اتفاقية بيغاس موضوعة لبناء المؤسسات وأن الأونروا UNRWA توفر خدمات موازية للسلطة الفلسطينية وحماس، ومن ثم تبرز هذه السمات الخمس:

- الفرص الفائتة لاستغلال اتفاقية بيغاس DFS للتوصل إلى فعالية أكبر في بناء المؤسسات، خاصة في مجالي الصحة والتعليم؛
- الفرص الفائتة جزئياً لاستغلال التعاون مع الأونروا UNRWA لتحسين مستوى مؤسسات السلطة الفلسطينية PA- بالرغم من أن التقييم أقر أنه منذ عام 2011 قام الاتحاد الأوروبي بدعم تعاون الأونروا UNRWA والسلطة الفلسطينية- وإلى حد ما- استفادت مؤسسات السلطة الفلسطينية من هذه الجهود؛
- الفعالية المحدودة لمشروعات القطاع المحوري للحكم فيما يتعلق بأهداف الاتحاد الأوروبي من أجل الديمقراطية، والعدالة، وحقوق الإنسان وسيادة القانون؛
- الفرص الفائتة للتنسيق بين القطاعات المحورية للحكم، وهي المياه والقطاع الخاص؛
- الفعالية المحدودة لحوار خطة العمل للتدخلات المحددة في برنامج سيادة القانون، و فقط بعض على فعالية الدفاع عن حقوق الإنسان، بالرغم من العديد من المحاولات الاستباقية مع السلطة الفلسطينية لتحسين الحكم وحقوق الإنسان.

لقد كان لبرامج سيادة القانون بعض النتائج الهامة، والتي تشمل تلك التي وردت في SEYADA II، ولجنة الانتخابات المركزية ومكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS. بالرغم من هذا وعلى المدى الطويل، تضاءلت قدرتها على الاستمرار، مما يعكس خفض

حماسة السلطة الفلسطينية وحدود واضحة لاستيعاب بناء القدرات.

استعرضت برامج حقوق الإنسان الإنجازات المستمرة والمعرضة في نتائجها كما قد طورت شبكة مكثفة يمكن تعزيزها لزيادة الطلب على حقوق الإنسان وتطوير طرق ووسائل أكثر تعقيدا لتلبية المتطلبات. في ظل غياب إزالة القيود الملزمة وإقامة رؤية ديمقراطية للسلطة الفلسطينية، وعلى الأرجح يعتبر هذا كل ما يمكن القيام به.

بالنظر إلى هذا السياق المعقد، تفتقر مشاريع الحكم المرونة والمراقبة الدقيقة للسماح بإعادة الهيكلة والقدرة على التكيف. يبدو أن دعم التعاون للمؤسسات الأساسية للسلطة الفلسطينية قد تم تحديده بقدر أكبر بواسطة ردود فعل مشروطة بالنسبة للسياق المضطرب بدلا من نتائج تحليل الاقتصاد السياسي الديناميكي والذي يجمع بين حوار السياسات والمحفزات من أجل إصلاح مراقب وواضح، مدفوعا من الطلب القوي. أفر كلا من إطار الدعم الفردي SSF الأخير وخطة العمل المشترك أوجه القصور الماضية هذه.

بالرغم من ذلك، وفي ظل إدخال التحسينات على النحو المقترح في برامج رصد النتائج الموجهة ROMs، فإن غياب العملية الديمقراطية والتغلب على القيود الملزمة يقلل من الشرعية ويحد من تأثيرها المستدام.

يبدو أن هياكل السلطة الفلسطينية بوجه عام تتحول لتصبح نموذجا أكثر استبدادية للحكم مع انخفاض لسيادة للقانون، والشفافية والمساءلة.

نظرة عامة. تتم العلاقات بين الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية في سياق "القيمة المضافة في الحكومة العالمية، والذي ينعكس في دعمها للنشط للديمقراطية، وسيادة القانون، وحماية حقوق الإنسان وأمانه...."²⁰³ لقد كان الحكم الرشيد قطاعا محوريا للاتحاد الأوروبي منذ ما لا يقل عن 1995. وبالمثل، فقد كانت الديمقراطية والحكم الشفاف الخاضع للمساءلة مطلبا لغالبية الفلسطينيين.²⁰⁴ وانعكس أيضا المطالبة بالديمقراطية في وثائق تخطيط السلطة الفلسطينية بوصفها "العامل المكون للقيادة المنتخبة الديمقراطية التي تتمتع بتأييد شعبي وفئوي، جنبا إلى جانب الاعتراف الإقليمي والدولي...."²⁰⁵ وتجلت الاستجابة لذلك الطلب من جانب دعم الاتحاد الأوروبي للجنة الانتخابات المركزية التي تمكنت من فتح باب التسجيل في قطاع غزة، بنسبة مشاركة مباشرة تصل إلى 40% بالإضافة إلى نسبة متوقعة تصل إلى 12%.

يرجع السبب الرئيسي للموقف الحالي لحقوق الإنسان بشكل أساسي إلى القيود الملزمة. فمن وجهة نظر الفلسطينيين، بما في ذلك جميع الشعب الفلسطيني والأراضي على النحو المتصور في سياسة الاتحاد الأوروبي (الضفة الغربية، وقطاع غزة والقدس الشرقية)، يمكن لتركيز التعاون على السلطة الفلسطينية في أحسن أحواله أن يكون ذو نتائج جزئية وأثر محدود في ظل الفترة المحدودة لسيطرة السلطة الفلسطينية بالنسبة لترتيبات الحالية للمناطق أ، ب، ج وقطاع غزة. في خلال هذه الفترة من السيطرة، واجه جدول أعمال حقوق الإنسان أيضا تحديات من العجز الفلسطيني في الديمقراطية والمساءلة.

جهود التعاون. في ظل الفئة العريضة للحكم، كانت سيادة القانون (العدالة والأمن) موضوع عقود الاتحاد الأوروبي والتي بلغت 48 مليون يورو خلال فترة التقييم 2008-2013، انظر الجدول أدناه. تُقدر المشاريع الجارية بحوالي 19 مليون يورو (الأمن) و10 مليون يورو (العدالة) بـ 6 مليون يورو و15 مليون يورو على التوالي، بالإضافة إلى 22 مليون يورو آخرين لمشروعات الإنشاء الجارية في

²⁰³ خطة عمل 2013، الاستهلال السياسي، ص.2

²⁰⁴ "البرامير العربي، التقرير القطري الفلسطيني،" خليل الشقاقي، 2006، المركز الفلسطيني للرأي الفلسطيني (PCPO)، استطلاع الرأي 183، 15 ديسمبر 2013 والمركز الفلسطيني للسياسة والبحث الإستقصائي (PSR)، رقم الاستطلاع 48، يونيو 2013.

²⁰⁵ فلسطين تُنتهي الاحتلال مؤسسة للدولة، السلطة الوطنية الفلسطينية PNA، 2009

نابلس وجنين²⁰⁶. بالرغم من هذا، تعتبر المشروعات علامة واحدة فقط على الدور القيادي الذي قام به الاتحاد الأوروبي في حوار الحكم.

يعتبر ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP بمثابة الرئيس المشارك لمجموعة استراتيجية الحكم (GSG)، في ظل اعتبار MoPAD جزء من الهيكل العام لتنسيق المساعدات في فلسطين. تمتلك مجموعة استراتيجية الحكم GSG أربعة مجموعات عمل قطاعية: العدالة، الأمن، الإدارة العامة والانتخابات. يشارك كلا من ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP والولايات المتحدة رئاسة مجموعة الانتخابات كما يلعب ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP دورًا نشطًا في الثلاث الأخرى. وباعتبار جميعهم، أكد الدور القيادي للاتحاد الأوروبي أولويته والتزامه تجاه الحكم. لقد وضع هذا الدور للاتحاد الأوروبي في بؤرة الحوار مع السلطة الفلسطينية بشأن الحكم جنبًا إلى جانب التنسيق بين الجهات المانحة، والتي تعتبر عديدة كما هو موضح في الرسم البياني أدناه.

جدول 9: DEVCO المبلغ الملزم به من قبل القطاع الفرعي في ظل الحكم للفترة من 2008: 2013، باليورو

القطاع الفرعي	2008	2009	2010	2011	2012	2013	الإجمالي	%
الأمن	7,651,627	546,338	970,179	255,649	7,902,881	17,270,855	34,597,528	29%
سياسة القطاع العام والتنظيم الإداري	9,475,133	2,558,208	6,871,034	5,245,511	4,091,025	5,217,365	33,458,276	28%
حقوق الإنسان	3,223,907	1,789,487	1,471,221	2,265,988	1,809,280	3,173,286	13,733,169	11%
العدالة	100,792	5,120,747	450,138	4,135,848	1,988,013	1,765,500	13,561,038	11%
إقرار السلام بين المدنيين، ومنع الصراع وحله	1,921,988	3,010,833	5,466,161	4,804,734	610,134	1,655,880	17,469,731	14%
المشاركة الديمقراطية والمجتمع المدني	865,257	93,690	1,571,139	2,426,269	2,183,409	888,043	8,027,807	7%
الإجمالي	23,238,704	13,119,304	16,799,871	19,133,999	18,584,742	29,970,928	120,847,549	100%

المصدر: مستودع البيانات وصياغة DRN الخاصة

السؤال التقييمي رقم 6 / معيار الحكم رقم 1 الأهداف والاستراتيجيات الواضحة الموضوعية لتحقيق الديمقراطية، والعدالة، وحقوق الإنسان وسيادة القانون

توضح خطة العمل المشترك بين الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية لعام 2013 بوضوح الأهداف²⁰⁷. تهدف الأهداف ذات الأولوية الموضحة إلى "إقامة دولة الفلسطينية تقوم على سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان داخل المؤسسات التي تتمتع بالديمقراطية العميقة والخاضعة للمساءلة". تقدم خطة العمل أهداف، ومعايير وجدول زمنية محددة للحريات الأساسية، والانتخابات الديمقراطية، والقضاء العادل والمُطبق، وإصلاح قطاع الأمن. يعرض ملحق خطة العمل الأهداف التكميلية، مع تحديد 39 إجراء محدد يتم اتخاذه دعماً للأهداف ذات الأولوية.

إنها استراتيجية واضحة. ولكنها بالرغم من هذا ليست شاملة أو متماسكة تماماً حيث تُغفل الجداول الزمنية، والهدف، والطرق والوسائل الخاصة بالعملية الديمقراطية (الانتخابات، والرقابة التشريعية، ومدخلات المجالس المحلية للخطط، ومشاركة المواطنين في القرارات التخصصية، ووجهات النظر حول النوعية، والمخرجات الكمية وطرق الوصول إليها). إنها تتجنب هياكل الحكم في غزة كما تفشل في ربط الحكم بأجزاء التعاون الخاصة بالأونروا UNRWA واتفاقية بيغاس لدعم التمويل المباشر DFS. تُغفل الاستراتيجية فرص التنسيق مع آلية بيغاس لدعم التمويل المباشر DFS كما تسعى للتوصل إلى نتائج ومساءلة أفضل في القطاعات الخدمية التي يقدم من خلالها الاتحاد الأوروبي أكبر مساهماته والتي يعتبر الاتحاد الأوروبي أكبر الجهات المانحة لها (انظر EQ7: سؤال

²⁰⁶ تم تصنيف هذه المشروعات في الجرد وفقاً لقطاع البنية التحتية

²⁰⁷ خطة عمل 2013، القسم 2.1

التقييم رقم 7 أدناه). كما تُغفل الاستراتيجية أيضا الفرصة لإنشاء خط تطوير للمياه والأراضي كي تتمكن من بناء إمكانات فلسطينية أكبر (انظر EQ9: سؤال التقييم رقم 9).

حقوق الإنسان. لقد تم إعداد استراتيجية حقوق الإنسان لكلا من الضفة الغربية وقطاع غزة بواسطة خدمة العمل الخارجي الأوروبي EEAS، في 13 ديسمبر 2012. تعرض الاستراتيجية وصفا سردي للحالة الراهنة لحقوق الإنسان، مع الإقرار بالقيود الملزمة للاحتلال والتقسيم. تنص الاستراتيجية على أن تأثيرها المحتمل من الناحية العملية قد يكون مقصورا على مؤسسات السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية. تتمثل الشواغل السبع الخاصة بحقوق الإنسان والأولويات في فلسطين في القضايا التي ظلت في الصدارة لفترة طويلة، لكنها لم تُحل بعد. وتتسم الإجراءات والأنشطة الخمسة التي أوصت بها الاستراتيجية بطابعها العام وعدم معالجتها للقضايا الأساسية، باستثناء التوصية الرابعة التي تدعو إلى تنظيم التنسيق بين ممثلو الأمم المتحدة EUREP، والدول الأعضاء MS، ومكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS عبر الجماعات المحلية المعنية بحقوق الإنسان. تم تفصيل مصفوفة الاستراتيجية والتأكيد على كلا من الحاجة إلى تطوير معلومات أفضل والطلب لحقوق الإنسان على المستوى الشعبي.

من أجل تقييم استراتيجية حقوق الإنسان هذه، تشاور فريق العمل في النتائج والتوصيات ذات "التقييم الموضوعي لدعم المفوضية الأوروبية لاحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية" (ديسمبر 2011). تعرض الاستراتيجية وصفا شاملا لمنظور حقوق الإنسان ومجموعة واسعة النطاق من الإجراءات المفروضة. ولكنها ينبغي أن تكشف من خلال معايير التقييم الموضوعي ما يلي:

- أجندة سياسية واضحة تتعلق بحقوق الإنسان، يتم ترجمتها إلى نماذج للتنفيذ؛
- استراتيجية تكيفية "محلية" تتعلق بحقوق الإنسان (مع مراعاة ما يمكن أن يكون مجديا في الضفة الغربية حيث يمكن للسلطة الفلسطينية والتعاون إحراز النتائج)؛
- حوار سياسي عالي الجودة يتعلق بحقوق الإنسان، يضمن اتباع نهج تكراري، شامل يقوم على النتائج؛
- محاولات لتعميق المشاركة الاستراتيجية مع المواطنين، والمجتمع المدني، والجهات الفاعلة السياسية والمنظمات الإقليمية التي تعمل في مجال قضايا حقوق الإنسان؛
- الجهود المبذولة لخلق بيئة مؤسسية مواتية للتسليم الفعلي للإجراء المتناسك لكلا من المفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي EC/EU بشأن حقوق الإنسان، والذي يشمل تعزيز البعد الخاص بحقوق الإنسان في برامج سيادة القانون؛
- الجهود المبذولة للتوصل إلى الناشطين في مجال حقوق الإنسان وتزويدهم بنماذج الدعم الأكثر تعقيدا؛
- إنشاء التكامل مع وكالات الدول الأعضاء MS والأمم المتحدة UN.

تتجه الاستراتيجية بعيدا نحو تلبية هذه المعايير، بالرغم من استمرار عدم وضوح نماذج التنفيذ.

السؤال التقييمي رقم 6 / معيار الحكم رقم 2 استجابة تداخلات التعاون لاحتياجات ومتطلبات الشعب الفلسطيني.

تثير معايير الحكم هذه (JC) العديد من القضايا المعقدة. أولا، إنها تواجه فريق التقييم بالسؤال حول كيفية فهم المواطنين الفلسطينيين لقيمة الديمقراطية، وحقوق الإنسان والحكم في ظل تلك الظروف الصعبة من الاحتلال. ثانيا، إنها تُلزم فريق التقييم بالنظر في التناسق العام لمنهج الاتحاد الأوروبي للديمقراطية، وحقوق الإنسان والحكم. هل تسعى لإجابة متطلبات الشعب الفلسطيني أم توجد هناك فجوة بين النهج المعياري والقائم على أساس القيم للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بهذه المسائل والحقائق الموجودة على أرض الواقع؟

ردًا على السؤال الأول، حلل فريق التقييم "مقاييس" مختلفة (يقودها العرب)²⁰⁸ والتي تتعلق بدولة الإصلاح الديمقراطي ومفهوم المواطنين لما يهمهم حقًا. تتمثل إحدى الاستنتاجات الأولية في تواجد مطلب جماهيري للديمقراطية والحكم، والذي يتم ترجمته إلى جدول أعمال ملموس مثل محاربة الفساد المتفشى (في القطاع العام وأيضًا في المنظمات الغير حكومية²⁰⁹) أو الحاجة إلى مزيد من الشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، والمشاركة وهلم جرا.

سجل غياب الانتخابات لفترة طويلة من الزمن واستمرار السلطة الفلسطينية "المؤقتة" خسائر في الرأي العام للحكم. أظهر استطلاع حديث للرأي وجود إحباط وتشاؤم واسع النطاق تجاه المؤسسات الفلسطينية. حيث يرى أقل من ثلث الشعب الفلسطيني السلطة الفلسطينية بشكل إيجابي بينما يعتقد النصف بأن السلطة الفلسطينية تُشكل عبئًا على الشعب. يُسجل مفهوم الفساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية بالضفة الغربية 77% من هذه الاستطلاعات. يعتقد 32% فقط من الفلسطينيين في الضفة الغربية بأنه يمكنهم انتقاد السلطة الفلسطينية دون خوف. تعتبر مفاهيم الأمن والسلامة أفضل، حيث تُسجل حوالي 56% في الضفة الغربية و64% في قطاع غزة من ردود الفعل الإيجابية. ظلت هذه الاستطلاعات ثابتة تقريبًا لمدة لا تقل عن سنتين.²¹⁰

كما تم الاتفاق على نطاق واسع بأن الاحتلال الاسرائيلي واستمرار الافتقار إلى الشرعية الانتخابية والرقابة تعتبر عوامل جذرية من شأنها أن تُضعف نظام النزاهة الوطنية من خلال المساهمة بشكل مباشر في إحداث الإرباك، والاضطراب والشعور العام بعجز إدارة ومؤسسات السلطة الفلسطينية.²¹¹

هناك تيار من المقالات والأبحاث التي تُعالج هذا السؤال الثاني، بالإضافة إلى الرصد الموجه النتائج ROM، التي تتعلق بمشاريع الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان EIDHR. ولكي نُلخص النتائج، فإنه من المفيد أن نُشير إلى موجز السياسة الذي أصدرته FRIDE في يونيو 2010 والذي يوضح جيدًا الأعمال الرئيسية وذات الصلة بالقضايا المؤكدة والمتحقق من صحتها خلال العمل الميداني. حيث يبعث عنوانها: "هل يفقد الاتحاد الأوروبي مصداقيته في فلسطين؟"²¹² رسائل تعكس ما يتم ترديده كثيرًا في هذا المجال من خلال معظم المصادر الفلسطينية المتشاور معها، على النحو الموضح أدناه:

- (1) أن الاتحاد الأوروبي قد فقد مصداقيته بوصفه الفاعل المعياري منذ رفضه لانتخابات 2006 وما أعقبها من مقاطعة سياسية لحركة حماس؛ فينبغي إعادة تنشيط نهجه نحو تعزيز الديمقراطية، مع التركيز على بناء قدرات المجتمع المدني الفلسطيني؛
- (2) بالنسبة للفلسطينيين، يُقصد أيضًا بتعزيز الديمقراطية بأنه ينبغي على الاتحاد الأوروبي أن يكون أكثر حزمًا تجاه إسرائيل فيما يتعلق بسياساتها الاحتلالية؛
- (3) ينبغي على الاتحاد الأوروبي تقديم الدعم الفعال لعملية المصالحة الفلسطينية، والذي يبلغ ذروته في الانتخابات.

في حين تعتبر إعلانات حقوق الإنسان والمساعدات محل ترحيب، يتزايد إحباط الفلسطينيين تجاه النطاق المحدود لتلبية احتياجاتهم. وبمناقشة مشروعات الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان EIDHR، أثار عضو بارز في المجتمع المدني الفلسطيني في اجتماع عُقد في القدس (ديسمبر 2013) هذه النقطة بشدة: "أنت تنتقد السلطة الفلسطينية وتتبع كل تصرف خاطئ، ويجب

²⁰⁸ للإطلاع على أحدث مثال، انظر جمال. أ. 2013. دعم الديمقراطية في جميع أنحاء الدول العربية. الإعداد لصعود الديمقراطية والمشاركة العامة: المنطقة والعالم، SESRI، جامعة قطر.

²⁰⁹ وفقًا للاستطلاعات التي تمت بواسطة AMAN (الفرع المحلي لـ TI)، ارتفعت نسبة الفلسطينيين الذين يعتقدون أن هناك مستويات عالية من الفساد في المؤسسات الفلسطينية من 50% عام 1996 إلى 80% عام 2007 واستمرت عند هذه النسبة أو بالقرب منها منذ ذلك الحين.

²¹⁰ المركز الفلسطيني للسياسة والأبحاث الاستطلاعية (PSR)، رقم الاستطلاع. 48، يونيو 2013، يمكن الإطلاع عليه عبر الموقع

WWW.PCPSR.ORG/SURVEY/POLLS/2013

²¹¹ شفافية فلسطين، تقرير الفساد 2012 واقتباس PSR المذكور أعلاه، وكذلك المناقشات المتعددة مع منظمات المجتمع المدني، ومسؤولين رائدين في السلطة الفلسطينية وممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP وموظفي الدول الأعضاء MS.

²¹² هوبر، دي. 2010. هل يفقد الاتحاد الأوروبي مصداقيته في فلسطين؟ FRIDE، موجز السياسة رقم 50. يونيو 2010.

عليك؛ لكنكم تقولون القليل جدا ولا تفعلون شيئا لمساعدتنا هنا. نحن نُفضل أن نوقف هذه المشروعات الصغيرة وتتخذ موقف سياسي أقوى".

السؤال التقييمي رقم 6 / معايير الحكم رقم 3 إسهام جهود التعاون في بناء القدرات المؤسسية- وبناء الحكم، والمساءلة ومصادقية المؤسسات الرئيسية.

سعى التحليل إلى تقييم مساهمات الاتحاد الأوروبي لتحسين الحكم الرشيد (من خلال تدابير تنمية القدرات الموجهة لمؤسسات الحكم الرئيسية، والتي تشمل السلطات المحلية). وتمت معالجة "جانب الطلب" في سؤال التقييم رقم EQ5 5 (من خلال المشروعات التي يدعمها الاتحاد الأوروبي والبرامج الموجهة لدعم منظمات المجتمع المدني أو غيرها من الجهات الفاعلة الغير حكومية في مطالبهم لمزيد من المساءلة والحكم الرشيد).

فيما يتعلق بمبادرات "جانب العرض"، أشارت مجموعة قطاع الحكم (GSG) إلى الإسهامات الثابتة والكبيرة لبناء القدرات في قطاع العدالة²¹³. يشمل تقييم اتفاقية بيغاس للدعم المالي المباشر DFS دليلا على الإسهامات الكبيرة في بناء القدرات وتوافق المساعدة التقنية مع استراتيجية الأساس، في ظل "دعم بناء القدرات والتدريب والرصد بدلا من توفير مدخلات الخبراء في قضايا بعينها"²¹⁴.

لقد كان التعاون ناجحا نسبيا في تحقيق نتائج أفضل للإدارة المالية. أشار تقييم المساءلة المالية والإنفاق العام الذي يدعمها الاتحاد الأوروبي في شهر يونيو من عام 2013 إلى تحقيق مكاسب رائعة في بناء أنظمة الإدارة المالية العامة الرئيسية والذي قد بدأ تقريبا من نقطة الصفر بعد عام 2007، بما في ذلك نظام إدارة المعلومات المالية المتكامل الذي تم بناءه وفقا للمعايير الدولية، ومكتب إدارة الديون، وإعادة إدخال التقارير المناسبة، والبيانات والمراجعات الحسابية. ووفقا لتقرير PEFA، تعتبر "تطوير التدقيقات الداخلية في الوزارات التنفيذية، جنبا إلى جانب المجهودات المبدولة زيادة القدرة ودور التدقيق الخارجي"²¹⁵، خلال فترة قصيرة من الزمن مثيرا للإعجاب. تعتبر تلك الإنجازات أكثر الإنجازات وضوحا في منطقة عادة ما تعتبر فقيرة من حيث النجاح في هذا المجال. "تم دعم كل من الوظائف التدقيقية الداخلية والخارجية للسلطة الفلسطينية من قبل المساعدات التقنية التي يمولها الاتحاد الأوروبي"²¹⁶.

وقد بدأ ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP في الآونة الأخيرة، وبالتنسيق مع شركاء PFS آخرين، بذل الجهود الرامية إلى الرصد المنتظم لمدى التقدم الذي تم إحرازه في العديد من المجالات والتي تشمل فاتورة الأجور؛ تكلفة الإحالات خارج نظام الصحة العامة، وانخفاض صافي الإقراض خلال إصلاحات الكهرباء؛ وإصلاح نظام معاشات التقاعد. كما ينبغي أيضا أن تُساعد مراجعة الإنفاق العام التي أجراها البنك الدولي في هذا الصدد.

بالرغم من المخرجات المحددة للمشروع، أكد كلا من ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP، والدول الأعضاء MS وغيرهم من الجهات المانحة في الآونة الأخيرة على أن قطاع الحكم قد واجه عدد من القيود على مدى السنوات القليلة الماضية. فقد تعثرت الإصلاحات وعلى ما يبدو فقد وصلت القدرة على الاستخدام الفعال لمساعدات الجهات المانحة حدها الأقصى، مع نقص محتمل للعائدات.²¹⁷ وقد كان هناك افتقار لامتلاك السلطة الفلسطينية للأهداف التي يسعى إليها الاتحاد الأوروبي خلال تعاونه في الحكم. فقد ظهرت هذه الظروف في استعراض في أواخر عام 2013 قام به كلا من ممثلو الاتحاد الأوروبي EUREP، مكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS، والمملكة المتحدة UK، وهولندا (الجهات الفاعلة الرئيسية للاتحاد الأوروبي في الحكم) لتحديد الأسباب التي أدت إلى عدم إحراز التقدم. في أوائل عام 2014 انضم إليهم العديد من الجهات الفاعلة

²¹³ محاضر جلسات GSC، 22 أكتوبر 2012

²¹⁴ التقييم الخارجي لبيغاس 2008-2011، التقرير الأخير، بروكسل 2011

²¹⁵ مكتب الرقابة الإدارية ومراجعة الحسابات (SAACB) والذي يعتبر مؤسسة التدقيق العليا التابعة للسلطة الفلسطينية / مكتب التدقيق الخارجي.

²¹⁶ تقييم PEFA، يونيو 2013، البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، فرنسا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP

²¹⁷ مقابلات في القدس ورام الله مع مسؤولي السلطة الفلسطينية، وأعضاء نقابة المحامين، وموظفي اللجنة الرباعية والدول الأعضاء المطلعين على تقرير الفساد وعلى علم بأحوال القطاع، أمان، 2011.

الرئيسية الأخرى في سيادة القانون للنظر في أفضل السبل لمعالجة العقبات التي تعترض التقدم، وجاءت القضايا الرئيسية كما يلي:

- عدم معالجة التنافس المؤسسي والولايات المتداخلة في مجالات العدالة والأمن، وعدم تشجيع ترشيد بناء القدرات ومكتسبات الكفاءة من مجهودات الجهات المانحة؛
- غياب الشفافية في التعيينات الإدارية؛
- نقص الديمقراطية الذي أسفر عن غياب الرقابة البرلمانية لسيادة القانون؛
- التأثير المفرط المذكور للمؤسسة الأمنية الكبيرة في جميع جوانب الحكم والتي تشمل المحاكم وتعيينات الخدمة المدنية؛
- عدم وجود تقدم في التشريع بسبب غياب المجلس القومي التشريعي الفلسطيني PLC العامل؛
- الأزمات المالية والعجز في الميزانية والذي أسفر في بعض الأحيان خلق أوضاع أمنية سلبية فضلا عن نقص المهارات في قطاع سيادة القانون؛
- الإحباطات المستمرة بسبب انعدام الكفاءة الإدارية في مجال الأمن والعدالة، الأمر الذي ينعكس في العوامل المشار إليها أعلاه فضلا عن الدوران والتعيينات المتكررة التي تقوم على أساس العلاقات بدلا من أساس الكفاءة.

أخيرا لاحظ الفريق أن القيود الملزمة للإجراءات الإسرائيلية وتقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة ذات تأثير سلبي متزايد على سيادة القانون بالنسبة للفلسطينيين. تعتمد قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية إلى حد كبير على الأمن الإسرائيلي بالنسبة لمعظم العمليات، في حين تعمل القوات الإسرائيلية في كل مكان مع الإفلات من العقاب وبدون أية رقابة فلسطينية. يفتقر الفلسطينيون في المناطق (ب) و(ج) إلى الأمن والعدالة بسبب القيود الإسرائيلية المعقدة المفروضة على الحركة ومتطلبات التصريح المبهمة. بالإضافة إلى ذلك، فقد أسفر الانقسام بين حماس وفتح عن إنشاء مؤسسات للأمن والعدالة متوازية وغالبا ما تكون متنافسة ذات أنظمة وقيم متباينة. ومع مرور الوقت، يبدو أن حماس تقوم بإدخال إصلاحات هيكلية في قطاع العدالة، والتي سوف تجعل التوحيد والمواءمة في القطاع أكثر صعوبة²¹⁸.

تعتبر سيادة SEYADA II مشروع كبير نسبيا لسيادة القانون (بمبلغ 4,432,988 يورو) والذي يتكون من خمسة مكونات تعالج بناء القدرات والمؤسسات، كما يُقدم دروسا للمستقبل. يعرض أحدث تقارير الرصد (مارس 2012) المكونات الخمس للمشروع. علق أحد قادة الفريق الفلسطيني للمشروع بأن المشروع SEYADA II لديه تأثير ضئيل أو ليس لديه تأثير استراتيجي بمرور الوقت كما يتضح لنا من خلال وجود أوجه القصور الهيكلية التي لا يمكن التغلب عليها²¹⁹. ولقد أشار إلى أن السبب الرئيسي يكمن في "المشاريع مثل مشروع SEYADA II تعتبر مشاريع نموذجية. تتجنب الجهات المانحة القضايا الصعبة التي تتعلق بالمساءلة بالنسبة للفلسطينيين المشاركين في المشروع وصولا إلى كبار المسؤولين في السلطة الفلسطينية. تفضل الجهات المانحة الأنشطة على أمل أنها سوف تخلق القدرة التي يمكن للسلطة الفلسطينية استغلالها بالفعل. ولكن الأنشطة وحدها لا تبني القدرات إذا لم يتم استخدام القدرات بشكل مؤسسي. إنها قد تظل مع بعض الأفراد ولكنها لا تعتبر مؤسسية ما لم يكن هناك استمرارية في المؤسسة والإرادة السياسية. هنا ساعد المشروع بعض الأفراد ولكن ليس المؤسسات. هذا المشروع لا بطل له وهكذا فلن يمضي قدما."

انتقد بشدة عددا من الفلسطينيين الذين يتمتعون بالوعي مكونات مشروع SEYADA II لدى المعهد القضائي الفلسطيني (PJI) ونقابة المحامين. وجاءت المعلومات التي تتعلق بمنحة المتابعة لنقابة المحامين (ENPI/ 2011/ 271-613) شراكة الحوار الأوروبية) غير حاسمة فيما يتعلق بالنتائج، نظرا للفترة القصيرة نسبيا من الزمن. بالرغم من ذلك، أشار جميع من تمت مقابلتهم، بما في ذلك عدد من نقابة المحامين والمسؤولين، إلى عدم وجود الذاكرة المؤسسية وأعربوا عن رأيهم في أنه ينبغي على الاتحاد الأوروبي أن يصر على مستوى الحوار الذي من شأنه أن يضمن استمرارية ومؤسسية المشروعات. بدلا من الاستفادة من مكاسب التدريب، التي فُقدت مع مرور الوقت. وأضاف

²¹⁸ تعليقات من الحق والممارسين الخصوصيين، مقابلات في رام الله، ديسمبر 2013

²¹⁹ مقابلة قائد فريق العمل بمشروع سيادة SEYADA II، القدس، ديسمبر، 2013

محام فلسطيني ممارس بارز أن "في ظل سيادة القانون، يوجد تدريب وإعادة تدوير في نقابة المحامين والقضاء ولكن في ظل عدم وجود ذاكرة "مؤسسية" وللأسف دون تأثير يُذكر."²²⁰

أوضحت المقابلة التي تمت في مارس من عام 2013 مع رئيس مجلس القضاء الأعلى للتخطيط والدعم اللوجستي، بأن المسؤول الفلسطيني المُطلع على المشروع قدم عدد من الأفكار الرئيسية إلى إيجابيات وسلبيات مشروعات بناء القدرات التابعة للاتحاد الأوروبي، وهي:

- إسهام خبراء على المدى القصير، وخاصة الناطقين بغير العربية مع قليل من المعرفة بشأن فلسطين، قليلا في بناء القدرات؛ وكان هناك مستشار واحد على المدى الطويل من فرنسا أكثر فعالية، حيث كان يتمتع بخلفية في النظم القانونية الشامية؛
- ساعدت مساعدات الاتحاد الأوروبي في تحقيق المزيد من الاستقرار للممارسات الإدارية في المحاكم.
- عدم الاستدامة - الاعتماد الكلي للجهات المانحة للرواتب، والتشغيل الآلي، وتكنولوجيا المعلومات والبنية التحتية؛
- أظهرت الزيادة الحالات منذ عام 2008 إلى 2011 فعالية برنامج الاتحاد الأوروبي في الإدارة وفي زيادة الثقة العامة في المحاكم؛
- عدم التواصل مع المحاكم العاملة في قطاع غزة؛
- التأخر العام للقضايا التي تتعلق بالقيود المفروضة على التنقل، خاصة في المنطقة (ج) حيث يتطلب التحقيق تصريحاً إسرائيلياً حتى في الجرائم الفلسطينية؛
- عدم تقدم التغييرات الإجرائية للمحاكم والمساعدات القانونية دون إعادة عقد المجلس التشريعي الفلسطيني، لذلك فقد يكون عنصر المساعدة القانونية لمشروع SEYADA غير فعال.

يقدم مكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS مثالا مثير للاهتمام على غرار مثال سيادة SEYADA II. حيث أشار إلى أن اثنين من منظمات المجتمع المدني و والحق والذين لا يتلقون أي تمويل من الاتحاد الأوروبي، وجميعهم معروفين جيدا لدى برنامج مكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS، كما أشار إلى مساهماته في قطاع الأمن. وعلقوا على أن منهجية البرنامج تقوم على أساس شخص إلى شخص وقد أظهرت النتائج بمرور الوقت من حيث الكفاءة المهنية لقوات الأمن. وبالإعتراف أن هناك استثناءات، أشاروا إلى أن قيادة قوات الأمن قد أعلنوا الوقت والملكية الواضحة لقيم وأساليب الأنشطة اليومية لمكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS. ويُعتقد أن السبب الرئيسي لنجاح البرنامج هو المدى الذي يتعامل به مكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS مع المجتمع المدني في وضع المعايير المناسبة للسياق الفلسطيني.

تتمثل قوة أخرى لبرنامج مكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS في قدرته على بناء برامج قطاعية موضوعية، والتي تعالج العدالة والأمن في السجون، وقضايا الأحداث²²¹ وقدرة موظفي السلطة الفلسطينية في هذه المجالات المختلفة. وبينما تتمثل ولايتهم في المشورة الدورية، فلا يمكن زيادة نطاقها وعمقها. وقد لوحظ أيضا أن العقوبات التي تحول دون نجاح البرنامج تشمل الإخفاق في سن مشروع قانون العقوبات. وأشارت الحق إلى الاتحاد الأوروبي باعتباره عاملا أساسيا عند العمل مع قوات الأمن لتجنب التعذيب وضمان التزام الجهات المعنية بالمعايير الدولية أثناء الاستجواب.

تشمل توصيات مكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية EUPOL COPPS المزيد من الناطقين بالعربية، وجلسات أطول مع قوات الأمن المحلية، وتبادلات أعمق بشأن إجراءات ما قبل المحاكمة، بما في ذلك طرق أفضل للبحث والمصادرة.

وعند الإشارة بوجه عام إلى برامج سيادة القانون التابعة للاتحاد الأوروبي، علق رئيس إحدى منظمات المجتمع المدني البارزة في رام الله قائلا:

²²⁰ مقابلات مع الممارسين الخصوصيين، رام الله والقدس، ديسمبر 2013.

²²¹ مثال على ذلك مشروع عدالة الأحداث "الدعم لإنشاء مشروع عدالة الأحداث المتخصصة في فلسطين" ENPI/2013/312-320

- (1) من الجانب الإيجابي، يرتبط دعم بناء القدرات التي يقدمها الاتحاد الأوروبي للمؤسسات الفلسطينية الأساسية (بما في ذلك السلطات المحلية) بتحليل الاقتصاد السياسي (على سبيل المثال، دمج مسألة الفساد والنظر في محفزات الإصلاح) ومعالجة الأسباب الجذرية لضعف الأداء؛
- (2) ولكن من حيث الفعالية، والأثر والاستدامة كانت المشروعات غير ناجحة لعدم وجود ملكية للسلطة الفلسطينية، واستمرارية الافتقار إلى التزامات التمويل؛
- (3) وبوجه عام، ينبغي على الاتحاد الأوروبي استخدام نوافذ الفرص لتعزيز "جانب الطلب" لحكم أفضل.

وذكر قاض آخر لنا أن "مشروعات سيادة القانون التابعة للاتحاد الأوروبي كانت قريبة جداً وفعالة ولكنها لم تكن ذات تأثير كبير حيث لم يكن هناك مركز ثقل لجعل التدريب مفيداً". لقد تمثلت وجهة نظره في أن المشروعات قد قدمت جانب العرض ولكن مع بذل القليل من الجهد على جانب الطلب.

222

وبشكل عام فقد كانت النتائج المتعلقة بالحكم مختلطة، مع عشرات النتائج السلبية في المشروعات الأولين وتقييماً إيجابياً لتدخل الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان EIDHR. ومن الجدير بالذكر أن التحسن الملحوظ من قبل مشروع SEYADA II للتدخل التكميلي يتمثل في "تقديم الاستشاريين لقطاع العدل" والذي وعلى ما يبدو يأخذ بعين الاعتبار أوجه القصور والدروس المأخوذة من SEYADA.

في ضوء التعليق الموسع، فقد تتمثل إحدى النتائج في افتقار مكونات المشروع لنهج استراتيجي متماسك يربطها مع جهود الاتحاد الأوروبي الأخرى. وكانت النتيجة أن خسر الاتحاد الأوروبي فرصة لكسب النفوذ في الحوار الرفيع المستوى لضمان التأثير المطلوب. وقال آخرون بأن المشروعات كانت صلبة من حيث التصميم، وتكرر من سنة لأخرى ولكنها ليست متكيفة مع ظروف السلطة الفلسطينية. وبالنظر إلى وجهات النظر الموسعة بين الفلسطينيين بشأن المشروع (وجميع الآخرين في حقبة الحكم)، فإن غياب إعادة الهيكلة يثير الدهشة.

السؤال التقييمي رقم 6 / معيار الحكم رقم 4 يدعم تعاون الاتحاد الأوروبي- الفلسطيني
بفعالية أهداف الحوكمة الجيدة والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون بحيث يساهم في قيام دولة فلسطينية ديمقراطية حيوية.

كما أوضح أحد ناشطي PLC/CSO: "أكبر المخصصات المالية في فاتورة الأجور والأمن تقع خارج نطاق المساءلة أو الشفافية وفي القطاع الأمني الذي تبلغ ميزانيته % نجد أن المواعيد غامضة ولا يوجد أي حدود بين فتح والسلطة الأمنية والسلطة الفلسطينية"

أعد MoPAD تقريراً حول فعالية المساعدات ويتم إعداد خطة لفعالية المساعدات لعام 2013 (لم تتوافر بعد؛ وهي أحد أضعف النقاط التي ركز عليها GSG فيما يتعلق بفعالية المساعدات وهو "المهام الغير منسقة من الدول المتبرعة").

- ويمكن وصف مدى فاعلية دعم قطاع الحوكمة\سيادة القانون بما يلي:
- لقد استفادت المساهمات التنموية للحوكمة\سيادة القانون الاستفادة الأكبر من قطاع العدالة مع أكبر كمية من المدخلات خلال "سيادة 2". ومن تحليل المقابلات والوثائق، تبين أن هذا الدعم قد أتى في الوقت المناسب وكان ذا صلة بالأمر لكن كان ذا تأثير محدود ومستدام.
 - لم يكن قطاع العدالة شاملاً لجميع الفلسطينيين، ولم يكن من المتوقع أن يكون، حيث ظلت السلطات الفلسطينية تقيم العدالة خارج البرنامج الإنمائي للاتحاد الأوروبي؛
 - التعاون مع برامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يخص العدالة كان ناجحاً للغاية؛

- مما يزيد قطاع العدالة تعقيداً تجزئة الأراضي، عدم توافق القوانين والأعراف القانونية، الممارسات القانونية المختلفة، التجزئة والازدواجية في إدارات قطاع العدالة، وتفاوت مصالح المانحين، ويعتبر التنسيق بين هذه العناصر ضرورياً؛
- كان التدريب في غزة مهماً جداً لصالح الضفة الغربية؛
- تمويل برنامج بيغاس للتعاون الإنمائي كان يستخدم في تعزيز اللجنة المركزية للانتخابات مع إسهام لافت للنظر في بناء القدرات.

ظل موقف حقوق الإنسان محل قلق الاتحاد الأوروبي، خاصة في قطاع غزة، وكذلك في الضفة الغربية. شهد عامي 2012 و2013 بعض التقدم في حقوق الإنسان مثل تنمية خطة السلطة الفلسطينية الخاصة بحقوق الإنسان وإلغاء التصاريح الأمنية للتوظيف في القطاع العام. نالت الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان بعض التعليق الإيجابي على مخرجاتهم الخاصة، بالرغم من أن التأثير كان متواضعاً في أحسن الأحوال لظروف خارجة عن سيطرة المشروعات.

حتى في نطاق سيطرة السلطة الفلسطينية، فهناك الكثير من انتهاكات حقوق الإنسان، على سبيل المثال ما يتعلق بحرية التعبير والتجمع، مما يدل على انتقاص عام في الفضاء الديمقراطي. شملت الحوادث الأمنية للسلطة الفلسطينية قمع حرية التعبير كما حدث في رام الله في يونيو 2012 ويوليو 2014. كما وثقت التقارير الصحفية العديد من انتهاكات حقوق إنسان عديدة من قبل حماس. وثق المركز الفلسطيني للتنمية والحرية الإعلام 74 حالة انتهاك لحقوق الصحفيين من كلاً من حماس والسلطة الفلسطينية في 2012، شملت اعتقالات تعسفية، ضرب، إغلاق مواقع إلكترونية ومنع من السفر. ومع ذلك فالتهديدات الأكبر لحقوق الإنسان للفلسطينيين تأتي من الإجراءات الفلسطينية ومن بعدها حماس كما لوحظ مؤخراً من خلال تقارير هيومان رايتس واتش العالمية 2014²²⁴ ومنظمة العفو الدولية التي سلطت الضوء على المعضلة وحدود تركيز السلطة الفلسطينية في ظروف "الأنماط المروعة لعمليات القتل والإصابات الغير قانونية للمدنيين الفلسطينيين من قبل القوات الإسرائيلية في الضفة الغربية"²²⁵

اقترحت الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان عن طريق SFF كأداة لتعزيز برنامج تنشيط الحريات الأساسية وحقوق الإنسان تمثيلاً الاستراتيجية الجديدة. في هذا الصدد هناك دروس مستفادة من ثورة 2011 لبرنامج الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان في فلسطين²²⁶. حيث وجد أن البرنامج كان ذو صلة وكان يمثل استجابة للاحتياجات. بصفة خاصة تكامل برنامج سيادة لسيادة القانون ويجب أن تكون مشروعات الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان على نفس الغرار لتعزيز البرنامج العام لسيادة القانون. بالإضافة إلى ذلك كانت هناك العديد من التوصيات لتجنب الازدواجية والتداخل في المشروعات الكثيرة لمختلف الجهات المانحة في مجال حقوق الإنسان وبرامج سيادة القانون.

باختصار، هناك تقدم معتدل في التأثير على أداء المؤسسات، وتيرة الإصلاح الشامل، وكان التوصيل، الوصول، ومسئولية سيادة القانون إنفاذ حقوق الإنسان مخيباً للآمال كما ورد بإيجاز أدناه²²⁷. مسودة SSF أكتوبر 2013 تعترف بأن العملية الديمقراطية الوطنية متوقفة وبحاجة لمشاركة المواطنين في العملية السياسية وتعزيز الشفافية والمساءلة في مؤسسات سيادة القانون.

²²³ "حقوق الفلسطينيين منتهكة من جميع الجهات"، بيل فان إسفيلد، الخدمة الأوروبية العامة.

²²⁴ "التقرير العالمي 2014، هيومان رايتس واتش.

²²⁵ "الزناد السعيد"، استخدام إسرائيل للقوة المفرطة في الضفة الغربية، منظمة العفو الدولية، 26 فبراير 2014، نيويورك..

²²⁶ "تقرير النهائي تقييم برنامج الأداة الأوروبية للديمقراطية والحقوق الإنسان التابع للاتحاد الأوروبي"، الرؤية الجديدة للاستشارات الإدارية، 24 فبراير، 2011.

²²⁷ انظر "تقييم أنظمة الإدارة المالية العامة للسلطة الفلسطينية بناء على منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية، البنك الدولي وبدعم من الاتحاد الأوروبي، فرنسا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يونيو 2013 الذي خلص إلى أنه هناك صورة أكثر إيجابية في عام 2013 مقارنة بعام 2007 معتقداً كبيراً من قبل السلطة الفلسطينية في المؤشرات المتعلقة بالشمولية والسيطرة والتدقيق فضلاً عن المحاسبة وإنشاء التقارير. لوحظ أن تقدم السلطة الفلسطينية "أن هناك تحسناً كبيراً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الوقت الذي كانت البلدان الأخرى ضعيفة في هذه المجالات". ص. 3. لوحظ أيضاً نقاط الضعف في إعداد الميزانية وتنفيذها والمحاسبة المتعلقة.

7-2 السؤال التقييمي رقم 7: التقرير الاجتماعي

هل كان دعم المفوضية الأوروبية في القطاع الاجتماعي (التعليم، الصحة، الضمانة الاجتماعية والأمن الغذائي) معززاً لدولة قابلة للحياة اجتماعياً، مع تحسن الظروف الاجتماعية للشعب الفلسطيني؟

مربع ملخص جوابالسؤال التقييمي رقم 7: الدعم الاجتماعي

ذهبت حوالي 70% من إجمالي مساعدات الاتحاد الأوروبي للتعليم، الصحة والضمان الاجتماعي، وبصفة أساسية عن طريق DFS لدفع الرواتب. كان الهدف الرئيسي مساعدة السلطة الفلسطينية على دفع رواتب موظفيها المدنيين ومن ثم توفير الخدمات للشعب الفلسطيني. بصفة عامة، أظهرت مؤشرات التعليم والصحة الأداء الجيد لفلسطين في هذه القطاعات مقارنة ببلدان أخرى في المنطقة. الأداء في قطاع الضمانة الاجتماعية عن طريق برنامج التحويل النقدي يعتبر رائعاً مع استهداف ممتاز - نموذج لبلدان أخرى. بهذا المفهوم، فقد ساعد دعم الاتحاد الأوروبي للقطاعات الاجتماعية في إرساء الأساس لدولة قابلة للحياة اجتماعياً.

يعني هذا، أن الأداء في التعليم والصحة يمكن أن يكون أفضل، نظراً لمستوى الدعم (على سبيل المثال، فقد انخفضت درجات الاتجاهات في الدراسة العالمية في الرياضيات والعلوم في تقييم الرياضيات والعلوم عن سابقتها الأفضل، وكانت الجودة مفتقدة)؛ تشهد غزة المزيد من الإخفاقات عن الضفة الغربية. يخلص التقييم إلى أنه يتوجب على الاتحاد الأوروبي وضع المزيد من التركيز على أهداف وأغراض وغايات محددة (مع مراقبة أكثر قرباً) للتعليم والصحة، بدلاً من التعبيرات العامة الخاصة "بتحسين توفير الخدمات الأساسية". لحسن الحظ فقد احتوى إطار عمل الدعم الفردي الجديد على مجموعة أكثر شمولية من المؤشرات لكن لا يزال هناك اقتراحات بمزيد من الوضوح (انظر أدناه). لم يكن واضحاً لماذا اقتصر التركيز على التعليم والصحة لتحصل على نصيب الأسد من مساعدات الاتحاد الأوروبي، بالرغم من استمرار الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في المشاركة في قطاع مجموعات العمل الاستراتيجية حول التعليم والصحة. كما لاحظت الكثير من الجهات المانحة، فاستراتيجيات القطاع القائمة الآن أقل بقليل من *ex post* rationalization مما تفعله مختلف الجهات المانحة أكثر من مجرد استراتيجية طموحة وعلقت مختلف الجهات المانحة على أن المهمة المتعلقة بالاستراتيجيات الحالية لقطاع الصحة والتعليم ليست مفيدة كما الوثائق الاستراتيجية.

النتائج الخاصة بانعدام الأمن الغذائي تجسد الوضع القاسي حيث تعاني 34% من الأسر من انعدام الأمن الغذائي (57% في غزة). بالرغم من هذا الوضع فمعدل الإصابة بالهزال والتقرن منخفض للغاية، مما يشير إلى أنتوزيع الغذاء والبرامج الاجتماعية فعالة للغاية أو أن منهجية قياس انعدام الأمن الغذائي تحتاج إلى إعادة نظر. تعمل منظمة الأغذية والزراعة في هذا الصدد باستحداث منهجية قياس معتمدة بشكل أكبر على الأدلة. في 2003 قام الاتحاد الأوروبي بتطوير استراتيجية الأمن الغذائي. وسيكون من المفيد إعادة النظر وتحديث هذه الاستراتيجية.

في أعقاب الحصار الإسرائيلي على غزة، قفز رقم انعدام الأمن الغذائي من 700.000. وقد تدخل الاتحاد الأوروبي بالشكل المناسب لتحسين الوضع لكن هذا أثار مسألة دفع الاتحاد الأوروبي والجهات المانحة تكاليف الأعمال التي تقوم بها إسرائيل فيما يتعلق بتكلفة الاحتلال.

في الوقت الذي لوحظ فيه أن المؤشرات الاجتماعية جيدة بصفة عامة - فهناك مؤشر واضح إلى أن مؤسسات التسليم تتمتع بشكل معقول - أعرب الكثير من الجهات المانحة، المنظمات الغير حكومية وأعضاء السلطة الفلسطينية عن رأيهم في أن المؤسسات تعتبر اليوم أكثر ضعفاً عما كانت عليه عام 2000. هذا التعليق يرجع جزئياً إلى الفصل بين السلطة الفلسطينية وفتح من جانب، وحماس من جانب آخر، وتقديم كلاهما للخدمات، أحياناً بطريقة متعاونة وأحياناً - كما في 7/2006 - أقل تعاوناً فيما يتعلق بالخدمات الصحية في غزة، لدى حماس حوالي 40.000 موظف لا تدفع السلطة الفلسطينية رواتبهم. وتوظف السلطة الفلسطينية الكثير من الموظفين الذين يحصلون على رواتب لكنهم لا يعملون. سيكون من الصعوبة التفكير في بيئة أكثر قسوة لبناء مؤسسات قوية وموحدة. في أعقاب انتخابات 2006 كان ينظر لهذا على أنه وضعاً مؤقتاً، لكن بعد انقضاء سبعة أعوام، لم يعد الأمر كذلك. يجب على الاتحاد الأوروبي تطوير الاستراتيجية القائمة الخاصة بالمشكلة بين فتح وحماس وتوضيح إلى متى سيستمر الدفع لموظفين لا يعملون. اعتباراً من الآن، يعتبر هذا عائقاً للجهود

الرامية إلى بناء المؤسسات.

ميزانية السلطة الفلسطينية متأثرة بشكل كبير من تكلفة الرواتب والأجور، والتي تتأثر بدورها بتكاليف التعليم، الصحة والأمن (وهذا هو سبب مناقشة هذه القضية في إطار هذا EQ). في 2003 كانت الأجور تشكل 3% من إجمالي الناتج المحلي؛ بحلول 2005 قفزت إلى 26% واليوم وصلت إلى حوالي 17%. هذا مقارنة بنسبة 10% في بلدان على نفس مستويات التنمية. ومن ثم فالإتحاد الأوروبي يدعم قوى العمل الغير مستدامة على المدى الطويل. لا يكفي التركيز فقط على نمو القوى العاملة؛ فحجم القوى العاملة المطلوبة بحاجة إلى الاهتمام أيضاً. في هذا الصدد يتفق الفريق مع استنتاجات المحكمة الأوروبية للمدققين ومفادها أن عدداً من جوانب منهجية بيغاسا الحالية بحاجة إلى الإصلاح. بعض من هذه القضايا بدأ أخيراً عن طريق إطار عمل يركز على النتائج. على سبيل المثال، بدءاً من 2014 قام البرنامج الأوروبي لتعليم السكان، بالتنسيق مع الجهات الأخرى المانحة للمساعدة المالية المباشرة، بتحديد عدد من مجالات التركيز الأخرى من أجل مراقبة منهجية وتشمل بعض (وليس كل) جوانب الاستدامة المالية، تكلفة الإحالات خارج منظمة الصحة العامة، جوانب إصلاح الخدمة المدنية (لكن ليس قضية حجم الخدمة المدنية)، نظام التقاعد، بعض جوانب الإدارة المالية العامة، وبعض الجوانب المتعلقة بجودة الخدمة المقدمة. بالرغم من أن هذا التحول في النهج كان طويلاً المجيء وكان خارج الفترة التي يغطيها التقييم، إلا أنه كان خطوة في الاتجاه الصحيح، فيما يتماشى مع التوصيات المقدمة في الفصل 3. هذه الخطوات يجب أن يتبعها تعريف لإطار عمل واضح للتغيرات القابلة للقياس المقترنة بنظام للمحفزات والمثبطات لمرافقة عملية الإصلاح المعتمدة على النتائج. كما يشير تقرير التدقيق، ينبغي النظر إلى التأثير الضخم الذي يمتلكه الإتحاد الأوروبي عن طريق تمويله لما يقارب من 30% من فاتورة رواتب السلطة الفلسطينية. ينبغي النظر إلى الاستخدام المشروط لمعالجة حجم السلطة الفلسطينية بعد التقييم أولاً؛ من يفعل ماذا، ثانياً؛ قضية من يعمل من الموظفين ومن لا يعمل، ثالثاً؛ معاشات التقاعد (وهي لا تكون دائمة)، ورابعاً التأمين الصحي. كما لوحظ، فمُنذ يناير 2014 فقد لاقى بعض من هذه القضايا اهتماماً.

ينبغي للدعم المالي أن يوفر قوة دافعة لإصلاح القطاع، التطور المؤسسي وتحسين جودة الخدمات. حتى الآن لم يتم اغتنام الفرصة.

تقييم فريق التقييم

نظرة عامة استثمر الاتحاد الأوروبي بتوسع في القطاعات الاجتماعية (التعليم، الصحة، والضمان الاجتماعي)، من خلال مشروعات، خاصة في السنوات المبكرة، ومن خلال الدعم المالي المباشر منذ 2008. قدر الفريق مساعدات الإتحاد الأوروبي لفلسطين من خلال القطاع الاجتماعي بحوالي 1.6 بليون يورو على مدار الفترة ما بين 2008-2013، انظر الجدول 10. يقدر الفريق أن حوالي 74% من إجمالي مساعدات

الإتحاد الأوروبي قد ذهبت إلى القطاعات الفرعية الثلاثة هذه والتي تشمل دعم السجناء. من بين المبالغ المالية التي ذهبت للقطاعات الفرعية هذه، ما يقارب من 68% قدمت من قبل DFS (المسار 1). الأونروا (المسار 3) قدمت ما يقارب من 29% من إجمالي المبالغ الموجهة إلى التعليم، الصحة والضمان الاجتماعي (انظر الجدول 10)؛ قدمت مشروعات التطوير 3%. حيث أن مشروعات التنمية تمثل نسبة مئوية صغيرة من إجمالي الموارد الموجهة إلى القطاعات الاجتماعية، يركز EQ على العناصر الرئيسية.

معظم هذا الدعم يكون في صورة رواتب يدفعها الإتحاد الأوروبي، عن طريق السلطة الفلسطينية، داخل حسابات فردية للعاملين في مجال الصحة والتعليم بناء على قائمة معتمدة للمستفيدين؛ لا يعتبر هذا ميزانية دعم (بمعنى أنه لا يعتبر غير مستهدف) لكنه أكثر استهدافاً للموظفين ذوي الصلة ومن ثم في قطاعات التعليم والصحة. تقارير المحكمة الأوروبية للمدققين حول DFS للسلطة الفلسطينية (التقرير الخاص رقم 14) يقدر أن حوالي 44% من تمويل DFS بيغاسا للرواتب يوجه إلى قطاع التعليم، و15% إلى قطاع الصحة.

جزء كبير من دعم الإتحاد الأوروبي للقطاعات الاجتماعية تقدمه الأونروا بالطبع. تم مناقشة الأونروا في أجزاء أخرى من هذا التقرير حتى لا يحدث تكرار هنا.

جدول 10: المبالغ التي تعهدت بها DEVCO حسب القطاع الفرع والمسار تحت القطاع الاجتماعي، 2008-2013، مليون يورو

القطاع الفرعي	مسار 1			مسار 2			مسار 3			الإجمالي	
	التعاقدات	المبلغ المتعهد به	% في إجمالي المسار	التعاقدات	المبلغ المتعهد به	% في إجمالي المسار	التعاقدات	المبلغ المتعهد به	% في إجمالي المسار	المبلغ المتعهد به	% في إجمالي المسار
228 خدمات الرفاه	5.7	321	31%	1	0.2	0%	4	104	23%	424	28%
229 الضمان الاجتماعي	24	194	18%	25	18	39%		0%		212	14%
التعليم	7.05	397	38%	21	19	42%	10.28	261	58%	677	44%
الصحة	3.25	139	13%	12	8	19%	3.88	81	18%	230	15%
الإجمالي	40	1,051	100%	59	45	100%	18.16	446	100%	1,543	100%
% من الإجمالي		68%			3%			29%			100%

السؤال التقييمي رقم 7 / معيار الحكم رقم 1 وضع أهداف واستراتيجيات واضحة للتعليم والصحة والضمان الاجتماعي والأمن الغذائي.

الخطط الإجرائية 2005/7 الخطط الإجرائية المبكرة التي دعت إلى العمل في المجالات التالية:

- التعليم، التدريب والشباب: تطوير نظام التعليم الحديث المعتمد على السلام، التسامح والتفاهم المتبادل؛

- الصحة العامة: تحديث نظام الصحة العامة الفلسطيني، تعزيز القدرة الإدارية لوزارة الصحة، وتعزيز التناسق مع المنظمات الدولية المتعلقة وموفاي الخدمة الصحية.

بمرور الوقت اندرجت هذه الأهداف جزئياً داخل بيغاس DFS والتي دعمت دفع الرواتب والمعاشات للموظفين المدنيين بالسلطة الفلسطينية - أصبح الهدف هو مساعدة السلطة الفلسطينية للوفاء بالتزامات المالية تجاه الموظفين المدنيين وأصحاب المعاشات. في التعليم كان التركيز على تعزيز الجودة، تغطية الدخول الإجمالي إلى التعليم والتدريب الفني والمهني وتعزيزه. في الصحة كان التركيز على استمرار برنامج الإصلاح الصحي بما في ذلك إنشاء عملية منهجية لرصد التقدم المحرز. في كلا القطاعين كان التمويل مقدم أيضاً من الاتحاد الأوروبي، عن طريق البنك الدولي، التكاليف المتكررة بخلاف الرواتب لوزارة الصحة والتعليم. هدف كلا الإجراءين إلى المساهمة في استمرار تقديم الخدمات لصالح السكان (انظر على سبيل المثال، إجراء فيتش 2008).

بالإضافة إلى تولي بيغاس DFS/VPF وتكاملتها للتدخلات القائمة للاتحاد الأوروبي عن طريق تصنيف منفصل مثل تمكين نظام العلاوة الاجتماعية الفلسطينية لضمان استمرار تقديم المساعدة للأسر الفقيرة والضعيفة. بُني هذا العدم على البرامج القائمة للاتحاد الأوروبي والبنك الدولي في ظل أهداف واعية وواضحة المعالم، وتتمثل في اعتماد تشريعات الحماية الاجتماعية، تنمية قاعدة البيانات الوطنية الخاصة بالفقر، والتنفيذ الكامل "لبرنامج التحويلات النقدية" في الضفة الغربية وغزة. كان تحسين الاستهداف هدفاً رئيسياً.

أهداف وغايات التعليم والصحة تم الإعراب عنها عموماً بعبارات عامة (مثل إجراء فيتش 2007) لتحسين جودة التعليم وإدارة وتخطيط القطاع، وتحسين تقديم الخدمات الصحية. خطة الإجراءات لمحدثات 2009 "للتقديم المستمر للخدمات الأساسية" مع أهداف محددة مثل دعم خطة التنمية الفلسطينية، وفي نهاية المطاف أسقط القطاعين المحددين من مساعدة الاتحاد الأوروبي، بالرغم من مواصلة الاتحاد الأوروبي دعم DFS لاحتياجات صحية ملحة محددة، مثل مستشفيات القدس الشرقية.

²²⁸ التشريع والإدارة الاجتماعية؛ مؤسسة بناء القدرات والمشورة؛ الضمان الاجتماعي ومشروعات أخرى؛ الأبعاد الاجتماعية للانضباط الهيكلي؛ دعم غير محدد للبنية التحتية الاجتماعية والخدمات؛ وتشمل اللاجئين. بشكل أكثر تحديداً، وتشمل التدخلات تحت إشراف بيغاس DFS/CSP مثل تمويل المتقاعدين وغيرها من المناطق الغير محددة بشكل جيد تحت إشراف بيغاس DFS/CSP وكذلك التدخلات تحت إشراف الأونروا في أنشطة الإغاثة، خدمات الدعم والبنية التحتية الاجتماعية.

²²⁹ التدخلات تحت إشراف بيغاس DFS/VPF وجميع الأنشطة التنموية الخاصة بالمجموعات المستضعفة والمساعدات التقنية لوزارة الشؤون الاجتماعية.

بإقصاء الاتحاد الأوروبي للصحة والتعليم كقطاعات محورية، أصبحت بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي جهات مانحة "رائدة" وكانوا مسؤولين عن إعداد ملخصات القطاع في قطاعاتهم المعنية. بإبلاغ المهمة للكثير من الجهات المانحة، فتعتبر استراتيجيات القطاع هذه أكثر من مجرد توليفات لما تقوم به الجهات المانحة (أو الاتحاد الأوروبي) في تلك القطاعات. وهي لا تحتوي على أي استراتيجية شاملة أو تحديد لأولويات القطاع. بإيجاز، تعتبر هذه الاستراتيجيات لاحقة (ما تمت برمجته) من كونها مسبقة (ما يجب أن يحدث).

ولم يكن هناك أي تقدم حقيقي، خاصة في قطاع الصحة، في وضع نظام للرصد المنتظم للتقدم والإنجازات. المشروع الأكبر في قطاع الصحة كان مشروع المساعدة الأمريكية الرائد. وشدد فريق التقييم على "الصعوبات الغير عادية في وضع رؤية دقيقة من الإنجازات والتحديات بسبب عدم وجود المواد المكتوبة". عدم وجود المنهجية الشاملة والمراقبة المستمرة للمخرجات والإنجازات يشكل عقبة خطيرة في كل القطاعات، وبالأخص الصحة.

إجمالاً، يعتقد فريق التقييم أنه في الوقت الذي يستمر فيه الاتحاد الأوروبي في توفير الدعم الضخم المباشر لقطاعي التعليم والصحة (في مقابل دعم الميزانية)، ينبغي أن يكون هناك تركيز أكبر على المخرجات والنتائج في قطاع الصحة. هذا الرأي – الحاجة لتطوير مؤشرات الأداء – دعمه تقرير المدقق، خاصة في مجالات التعليم والصحة (والإدارة المالية الشخصية). لحسن الحظ مؤخراً – على سبيل المثال في إطار الدعم الفردي 2015/2014 من مكتب مفوضية الاتحاد الأوروبي (مسودة التقدم أكتوبر 2013) – اقترح الاتحاد الأوروبي مجموعة أكثر شمولية من مؤشرات جودة الحياة وتقديم الخدمات، خطوة هامة في الاتجاه الصحيح حتى دون أن تصبح الصحة والتعليم مجالات محورية.

بدءاً من 2014، باشرمكتب ممثلي الاتحاد الأوروبي EUREP بالتنسيق مع مانحين آخرين للمساعدات المالية، بالتعرف على عدد من مجالات التركيز لتتضمن بعض جوانب الاستدامة المالية (لا حجم الخدمة العامة)، وتكلفة الإحالات خارج نظام الصحة العامة، وبعض جوانب إصلاح نظام المعاش، بعض جوانب الإدارة المالية العامة، وبعض جوانب جودة توصيل الخدمة، لا سيما لإصلاح الخدمة العامة، والتعليم والصحة والتأمين الاجتماعي. على الرغم أن هذا التحويل المنهجي استغرق زمناً طويلاً في القدوم وهو خارج الفترة التي يغطيها التقييم، إلا أنه خطوة في الاتجاه الصحيح، تماشيًا مع الاقتراحات المقدمة في الفصل الثالث. تلك الخطوات تحتاج إلى أن يتم اتباعها بتعريف إطار عمل واضح للتغييرات القابلة للقياس مزدوجة مع نظام الحوافز والمثبطات (والتي هي "الشروط، كما تم اقتراحها بواسطة تقرير المراجعة ليصاحب عملية الإصلاح التي تمت إدارتها بواسطة النتائج")

السؤال التقييمي رقم 7 / معيار الحكم رقم 2 تدخلات التعاون تستجيب لاحتياجات وطلبات الشعب الفلسطيني

دعم تعاون الاتحاد الأوروبي EU للقطاع الاجتماعي مصطفى تمامًا مع الحزب الوطني للسلطة الفلسطينية²³⁰ PA's NDP تقييم الدعم المالي المباشر لبرنامج تجريب إدارة الأمن والآلية PEGASE DFS يؤكد على علاقة التصرفات التي تدعم التأمين الاجتماعي ماليًا، والتعليم والصحة: "مساهمة المفوضية الأوروبية EC لها قيمة كبيرة لفلسطين". حتى أن هناك الكثير كان من الممكن أن يحقق في هذه القطاعات بالكثير من التركيز على النتائج أكثر من المدخلات (مدفوعات الأجور). التدخلات تستجيب للحاجات عن طريق توفير الخدمات الجيدة عمومًا للشعب الفلسطيني، الهدف الرئيسي للدعم المالي المباشر لبرنامج تجريب إدارة الأمن والآلية PEGASE DFS. قام قطاع التعليم بأداء جيد، وصار الوصول إلى التعليم الابتدائي عالمي تقريبًا. معدل إجمالي الالتحاق بالتعليم الثانوي على نظام نسبة مئوية 20% من النقاط أعلى منه في متوسط دول الدخل المتوسط. في التعليم الأساسي، معدلات مشاركة الذكور والإناث متشابهة ولكن في التعليم الثانوي معدل التحاق الإناث أعلى بعدة نقاط مئوية – إنجاز ملحوظ. أيضًا، كنتيجة لموجة من الالتحاق في العقد الأخير، معدلات الالتحاق في التعليم العالي أعلى من المتوسط لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

²³⁰النتيجة مؤكدة من قبل تقييم برنامج تدريب إدارة الأمن والآلية PEGASE: "كل دعم الاتحاد الأوروبي الاجتماعي EU متوافق مع أهداف القطاع الاجتماعي المعرفة في خطة التنمية والمراجعة الشخصية 2008-2010 والحزب الوطني NDP الشامل 2011-2013"

تم خلط أداء فلسطين في التقييمات الدولية للطلاب، وشاركت الضفة الغربية وغزة في اتجاهات 2003، و 2007 و 2011 في الدراسة العلمية والدولية. (TimSS)، تقييم دولي مقارن مصمم لمساعدة الدول في تحسين تعليم الطالب في الرياضيات والعلوم. هبطت النتائج في فلسطين بين عامي 2003 و 2007 ولكنها زادت في 2011. بعد أسبوع من الأداء في 2007، احتل الأداء مركزاً جيداً بصورة معقولة بالمقارنة بالدول الأخرى. كان الأداء أفقر كثيراً في غزة منه في الضفة الغربية، وهذا الموقف المقارن يتفاقم بمرور الوقت. والأكثر من هذا، فيما يتعلق بجودة التعليم، وجدت الدراسات عدم تناسق بين المهارات والكفاءات المتوفرة والأخرى المطلوبة من سوق العمل، تم نقد مؤسسات التدريب والتعليم التقني والمهني TVET لأن خرجها ذوو نظرة ضئيلة لطلبات السوق. هذا المجال أتاح فيه الاتحاد الأوروبي EU مصادر معقولة وقد يتطلب إعادة زيارته. توجد تفاصيل وأدلة أبعد في الملحق.

بالنسبة للرعاية الصحية، تغذية الطفل جيدة، ومعدلات التلقيح تتعدى معدلات متوسط الدول متوسطة الدخل، وهناك تغطية عالمية لرعاية ما قبل الولادة. متوسط العمر المتوقع عند 73 جيد بالمقارنة بمتوسط 70 للشرق الأوسط. ولكن هذه النتائج تم تحقيقها بتكلفة عالية. زادت نفقات الصحة بسرعة، وتكلفة العناية بالصحة التي توصلها السلطة الفلسطينية PA تعتبر أعلى بصورة معقولة من التي توفرها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNRWA. لقد كان هناك زيادة هائلة في الإنفاق المتكرر على الرعاية الصحية في المرتبات بلا تحسن يمكن مقارنته في مؤشرات الأداء. والإحالات خارج حساب النظام حوالي 44% من إجمالي ميزانية الصحة. وهذا غير مستدام. كما لوحظ أنفاً، بيانات التكاليف والمحصلات صعب الحصول عليها بصورة كبيرة والتي بواسطتها من الصعب جداً تقييم كفاءة النظام بدقة.

زادت مشاكل في القطاع من قبل التغييرات الوزارية المتكررة وعمل اتحاد الرعاية الصحية للموظفين العموميين واتحاد الأساتذة (التابعين لحركة فتح في الضفة الغربية). في 7/2006 نبهوا الموظفين العموميين في غزة بعدم الذهاب إلى العمل (بالنسبة لحكومة حماس). وكان هذا مدعوماً سلباً أو إيجاباً من قبل السلطة الفلسطينية PA وألحق تلقاً مستداماً في نظام الصحة بغزة. كما هو ملحوظ في معايير الجودة البيئية السابقة EQS، يوضح هذا ثانياً أن دعم السلطة الفلسطينية PA معادل لدعم فتح. باختصار، لفترة صارت الرعاية الصحية لأهل غزة مصدرًا للنزاع بين حماس وفتح، ولعل الاتحاد الأوروبي EU قد استخدم نفوذه بفعالية أكبر للتدخل مع السلطة الفلسطينية PA واستخدام الضغط لحل النزاع (انظر أدناه في هذا القسم).

تلعب وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNWRA في كل من الرعاية الصحية الأولية وتعليم دوراً حيوياً، ويشير الدليل إلى أن أداء وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNWRA في كل من الضفة الغربية وغزة أفضل من أداء السلطة الفلسطينية PA وأنها تؤدي جيداً بالمقارنة بالدول المجاورة. سيكون هناك سؤال بحاجة إلى توجيهه فيما يتصل على المدى الطويل بدمج جهود السلطة الفلسطينية PA ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNWRA في الصحة والتعليم والتأمين الاجتماعي، لأن هناك مضاعفة هائلة للمجهود وبالتبعية تفويض للجهود تجاه بناء المؤسسات. هذا غير محتمل أن يكون ممكناً بينما تسود مواقف حماس الحالية، ولكن ستكون هناك حاجة إلى حدوثه في النهاية (بطريقة لا ينظر إليها على أنها تؤثر على حقوق اللاجئين). يجب على الاتحاد الأوروبي EU أن يشجع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNWRA للبدء في التفكير في ذلك.

تشير كافة الأدلة ومقاييس الأداء إلى أن برنامج نقل النقد (CTP) وتدابير التأمين الاجتماعي المدعومة من قبل الاتحاد الأوروبي EU برامج وإجراءات مثالية ونموذجية. والاستهداف القائم على اختبار الوسيلة تم تصميمه والتطبيق ممتاز. على الرغم من أن أثر البرنامج أقل وضوحاً، لأن مبلغ التمويل لكل فرد ضئيل جزئياً. في غزة، تستخدم حماس نفس آليات الاستهداف واختبار الوسيلة المستخدمة في الضفة الغربية ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNWRA. ثانياً، يقومون بتأدية وظائفهم جيداً؛ مناصب الاتحاد الأوروبي EU والمجموعة العاملة على التأمين الاجتماعي.

من الممتع ملاحظة أنه من بين ثلاثة برامج يدخل فيها الاتحاد الأوروبي EU في القطاعات الاجتماعية، أدى برنامج التأمين الاجتماعي ونقل النقد CTP أفضل أداء له إلى حد بعيد. يتضمن هذا البرنامج الاتحاد الأوروبي EU بصورة مستدامة ويقوم الاتحاد الأوروبي بمراقبته بحذر. فهذا البرنامج يجب أن يرد الفضل فيه للاتحاد الأوروبي EU.

نقطة المراقبة في سياق دعم الاتحاد الأوروبي EU الممتد لقطاع الصحة هو أن دعم EJM يتم اعتباره فعال بصورة عالية من قبل كل هؤلاء في القطاع، ويمنحون أهمية في نظام الإحالة، وأيضاً تسلط

الضوء على الربط بين ما حدث في فلسطين وما يحدث في القدس. تم توفير التركيز المتزايد خلال 2013-4 على الدعم المطبق مع الإصلاح عبر EJH من ناحية، وإصلاح إحالة الصحة (بالتنسيق مع المعونة الأمريكية والبنك الدولي ووزارة التنمية الدولية البريطانية (USAID, WB, DFID) من ناحية أخرى²³¹

الأمن الغذائي. نتائج استبيان 2012 على أمن الغذاء²³² وصف موقف قاسي. أكثر من 34% من الملاك الفلسطينيين- تقريباً 1.7 مليون فرد- وجد أنهم غير مؤمنين بخصوص الطعام، التفاصيل في الملحق. هذا الشكل يزيد سبعة درجات بالمئة عن أشكال 2011، والتي تمثل تراجع التحسينات التقدمية في انعدام الأمن الغذائي ورد في 2009.

يمكن تفسير المستويات العالية بصورة مقلقة لانعدام الأمن الغذائي في غزة بصورة أساسية بسبب الحصار الطويل، والذي استمر في منع أي انتعاش حقيقي للاقتصاد الإنتاجي المحلي.

حوالي 57% من سكان غزة طعامهم غير مؤمن، ويتسلم 1.1 مليون مواطن مساعدات غذائية. وعلى الرغم من ذلك، فإن حالات الهزال والتقزم منخفضة بصورة غير عادية في فلسطين (بالمقارنة حتى مع الدول المتقدمة)، والتي قد تشير إلى فعالية الخطوات التي تقوم بها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNRWA والسلطة الفلسطينية PA لمعالجة القضية. هناك تفسير آخر للتناقض الواضح وهو أن أعداد الغير مؤمن طعامهم تحتاج إلى إعادة فحص. تعتمد على استقراء استبيانات النفقات والدخل ولكن هذا ليس بمقياس جيد على وجه الخصوص بالنسبة للأمن الغذائي. منظمة الأغذية والزراعة FAO قامت مؤخراً بعمل مهمة داخل البلد لتقييم منهج قياس الأمن الغذائي. باختصار، هناك حاجة لمنهج أكثر اعتماداً على الأدلة لقياس الأمن الغذائي (نظرة معبر عنها أيضاً بواسطة نائب وزير الصحة) ونظرة أقرب على الصلات بين المساعدات الغذائية والنقدية. وقام الاتحاد الأوروبي EU بعمل خطة الأمن الغذائي في 2003، وسيكون من المفيد إعادة النظر في هذه الخطة.

توفر وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNRWA المساعدات الغذائية لـ 830.000 في غزة، وقبل الحصار على غزة، قدمت المساعدة لحوالي 100.000. كان يعتقد في ضرورة توفير المساعدة لـ 700.000 غزوي إضافيين كنتيجة مباشرة للحصار الإسرائيلي. وهذا يقدم مثلاً صارخاً على الحقيقة السياسية في فلسطين التي تمت مناقشتها في أسئلة الاستبيان EQs أعلاه. تقوم إسرائيل بتصرف ما، تتسبب في صعوبات للشعب الفلسطيني، ويقوم الاتحاد الأوروبي EU والمانحون بالدفع لاتخاذ التصرف العلاجي الضروري- في حالة النقد والطعام.

يمكن الجدال حول ما إذا كان تصرف إسرائيل ضرورياً على الأصدقاء الأمنية ولكن من العدل السؤال عما إذا كان من المنطقي للأوروبيين الذين يدفعون الضرائب تقديم الفاتورة. وتكرر المناقشة التي تم ذكرها مقدماً في أسئلة الاستبيان EQs الأولى حتى تؤثر في أن يكون للاتحاد الأوروبي EU والمانحين دوراً فعالاً، حيث يدفعون تكلفة احتلال إسرائيل لفلسطين.

السؤال التقييمي رقم 7 / معيار الحكم رقم 3 تساهم مجهودات التعاون في قدرة البناء المؤسسية والتحكم الجيد في قطاع المؤسسات

تبرز نتائج تقييم برنامج تجريب إدارة الأمن والآلية PEGASE المساهمات الملحوظة في قدرة البناء للتنمية الاجتماعية، بمعنى:

- قدرة البناء المتعلقة بالدعم المالي المباشر لبرنامج تجريب إدارة الأمن والآلية PEGASEDFS (التأمين الاجتماعي) تم استخدامها في تطوير موارد بشرية أبعد مع نظرة دعم خطة التأمين الاجتماعي والسلطة الفلسطينية PA عن طريق برامج التدريب والعمل القائم على برامج.
- في التعليم والصحة وأكبر استثمارات في الاتحاد الأوروبي EU مرت بدفع الرواتب. وتم استكمال هذا عن طريق قدرة البناء في إصلاح الخدمة العامة، فعالية بناء المعاهد تقاص بالصورة الأفضل من خلال محصلات ونتائج، تم مناقشتها أعلاه. عموماً يعد توصيل الخدمة

EUREP²³¹ مكتب ممثلي الاتحاد الأوروبي شبكات الاتصال، مارس 2013

²³² استبيان الأمن الغذائي والاقتصادي والاجتماعي، الضفة الغربية وغزة 2012. جهد مشترك بين مكتب الإحصائيات الفلسطيني المركزي و الأمم المتحدة UN من خلال منظمة الأغذية والزراعة FAO ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNRWA وبرنامج الأغذية العالمي WFP.

جيداً بالمقارنة بالدول الأخرى في المنطقة، حتى هذه الدول ذات الدخل الأعلى لكل فرد. وكان من الممكن تحقيق ما هو أكثر عن طريق التركيز على النتائج (انظر أدناه).

- دعم الدعم المالي المباشر لبرنامج تدريب إدارة الأمن والآلية مشروعات في القطاع التعليمي PEGASE DFS. "أنظمة الجودة لأساتذة الجودة (QSQT)" و "دعم الاتحاد الأوروبي EU للتدريب التعليمي المهني والتقني TVET". بنت أنظمة الجودة لأساتذة الجودة QSQT المطبقة من قبل اليونسكو UNESCO قدرة الوزارة MoEHE خلال مؤسسة جديدة، وال "لجنة تطوير مهنة المعلم" ليتم تطبيقها على خطة تعليم المدرس الوطني. والبرنامج الذي يدعم الاتحاد الأوروبي EU للتدريب العلمي والمهني TVET المطبق بواسطة مجتمع التعاون الدولي GIZ بالشراكة مع الوزارة MoEHE، يهدف إلى تقوية جودة أحكام التدريب. كما هو ملاحظ لا يزال هناك طريقاً طويلاً لقطعه للتأكد من أن الخريجين يتلقون تدريب أنظمة الجودة لأساتذة الجودة TVET الموجه لتلبية احتياجات القطاع الخاص.

كان التعليق الذي قام به من هم داخل وخارج الحكومة امتناعاً ثابتاً أثناء تقييم مهمة الفريق، بما في ذلك العديد من المنظمات الغير حكومية NGOs الموضوعة جيداً، ليؤثر على هذه المؤسسات الأضعف اليوم عمومًا مما كانت عليه في 2000. هذا التعليق كان جزءاً متعلقاً بالانقسام بين السلطة الفلسطينية PA / فتح من ناحية وحماس من ناحية أخرى، ومع توصيل كليهما للخدمات- أحياناً بالتعاون سويًا، وأحياناً أقل كما في الرعاية الصحية خلال 2006/2007. لحماس حوالي 40.000 موظف لا تدفع لهم السلطة الفلسطينية PA، وتعين السلطة الفلسطينية PA طاقم عمل في غزة يتضمن طاقماً في قطاعات التعليم والصحة. حوالي 30% من هؤلاء الموظفين لا يعملون، وجهود التدريب والبناء المؤسسي في غزة غالباً ما يكون من الصعب تناعمها لذلك. في بعض الحالات، على سبيل المثال تقوم حماس بتوصيل خدمات جيدة في التعليم والصحة، تقريباً. وبالتالي توصيل جهد بناء مؤسسي متماسك وموحد ومتسق هو في الوقت الحالي يبدو صعباً للغاية. بعد انتخابات 2006، كان الموقف يُرى مؤقتاً ولكنه تم السماح له للاستمرار لمدة 6-7 سنوات دون أن يتم تناوله جيداً. للحظ، يتم معالجة هذا الأمر الآن. يتم تناوله من خلال تكامل طاقم العمل مع موظفي الصحة والتعليم التابعين لحماس على أساس أن حاجات الخدمة تتزايد. الافتراض المذكور أخيراً بحاجة إلى أن يتم تصحيحه ولكن الانهماك دون تقدير الكفاءة في الخدمة العامة التي تظهر بالفعل علامات كونها خدمة عامة جزئية وتأمين اجتماعي جزئي، سيتمدد إلى ما هو أبعد في الحجم والخدمة العامة والتي هي أصلاً كبيرة جداً كالنسبة المئوية للنتائج المحلي الإجمالي GDP (قضية سيتم تناولها أدناه).

بينما يكون التطوير المؤسسي جانب واحد من الحكم، فإنه يمثل وكيلًا عن الحكم الكلي لهذا القطاع. كان هناك انعدام في (1) الأهداف الواضحة والقابلة للمراقبة لقياس وتقييم الأداء، (2) مقاييس لتقييم الكفاءة (لماذا، على سبيل المثال، تستطيع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNRWA أن توفر نفس الخدمات وأفضل بأسعار أقل؟) و (3) إدخال أقوى وأكثر انفتاحاً للمنظمات الغير حكومية NGOs والمجتمع المدني لتقوية المسؤولية والشفافية في هذه القطاعات.

السؤال التقييمي رقم 7 / معيار الحكم رقم 4 التعاون الفلسطيني مع الاتحاد الأوروبي يدعم بفاعلية أهداف دولة فلسطينية مستدامة قابلة للحياة اجتماعية.

يتضح مما سبق أن دعم الاتحاد الأوروبي EU للقطاعات الاجتماعية له دعمان -مباشر في مسألة برنامج نقل النقد CTP وغير مباشر من خلال دعم المراتب (معظمها يفيد قطاعات الصحة والتعليم)- أشيعاً الأهداف المحددة في خطط العمل لمساعدة السلطة الفلسطينية PA على القيام بالتزاماتها المالية لدعم نفقات الأجور للموظفين العموميين، وأيضاً الخدمات المقدمة للشعب الفلسطيني. بخصوص هذا الأمر، حقق الاتحاد الأوروبي EU ما تم تحديده ليتحقق، بناء عناصر الدولة الفلسطينية. وعلى الرغم من ذلك، نجد أنه من غير الواضح أنه ساهم في بناء دولة فلسطينية مستدامة. منذ 2007، استخدم الاتحاد الأوروبي EU برنامج الدعم المالي المباشر DFS لدعم إصلاح وتطوير أجنحة السلطة الفلسطينية PA عن طريق مساعدتها بصورة متنوعة على تقليل عجز الميزانية لتفي بالتزامها للموظفين العموميين وأصحاب المعاشات والمجتمع الفلسطيني، وللحفاظ على الخدمات العامة الضرورية للشعب. باختصار، كان التأكيد على تمكين السلطة الفلسطينية PA لتستمر في العمل لا على إصلاح السلطة الفلسطينية PA، بعيداً عن هذه الإصلاحات التي قامت بوضعها بنفسها إلى الأمام في نقاط التطوير الاحترافية PDPs.

ميزانية السلطة الفلسطينية PA تقاد بصورة كبيرة بواسطة تكلفة الأجور واليوميات، والتي بدورها تقاد بواسطة خدمات الصحة والتعليم والأمن. في 2003 كانت فاتورة الأجر أقل من 3% من الناتج المحلي الإجمالي GDP. وبحلول 2006، قفزت إلى 26% (المصدر: البنك العالمي). في 2008، تعرفت حكومة السلطة الفلسطينية PA على أهمية التحكم بالأجور وحققت بعض النجاحات. أجور ويوميات السلطة الفلسطينية PA تعتبر الآن حوالي 17% من الناتج المحلي الإجمالي GDP، ولكن يتضمن هذا 40000 موظف تابع لحماس. ولا يتضمن ذلك العدد الكبير من موظفي التعليم والصحة الموظفين بواسطة وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNWRA الذين سيحتاجون -في حالة حدوث اتفاقية سلام- إلى أن يكونوا تابعين للسلطة الفلسطينية PA. ولهذا، إذا تمت إضافة كليهما، الأجور كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي GDP ستكون ضخمة، تقريباً بنسبة 25% من الناتج المحلي الإجمالي GDP، الدول بمستوياتها المتشابهة للتنمية تنفق بصورة متطابقة حوالي 10% من الناتج المحلي الإجمالي GDP في هذا الشأن. إنه حقيقي أن فلسطين لديها قطاعاً خاصاً مطوراً بصورة كبيرة لأسباب تمت مناقشتها مسبقاً متعلقة بالقيود على حركة البضائع والناس التي وضعتها إسرائيل. دون هذه القيود، سيكون الناتج المحلي الإجمالي GDP أعلى وبالتبعية ستكون نسبة الأجور من الناتج المحلي الإجمالي GDP أقل. وعلى الرغم من ذلك، فإنه من غير المحتمل أن حتى القطاع الخاص المفعم بالحياة سيكون كافياً لمضاعفة الناتج المحلي الإجمالي GDP (مساعدة المتبرعين ربما تسقط أيضاً بعد الموافقة على السلام) وبالتبعية جعل نسب الأجور في إطار معايير الدولة. باختصار، بأي مقياس سواء أكان عدد الموظفين أو مستوى الأجور يجب أن يتم تقليلهم بمرور الوقت. في جهد للسيطرة على الأعداد، وافق المانحون والاتحاد الأوروبي EU مع السلطة الفلسطينية PA على حد أقصى للزيادة مستهدف في قوى السلطة الفلسطينية PA العاملة التي 3000 سنوياً بمرور السنوات الأخيرة. تم تقليل هذا الهدف إلى صفر، ولكن لم تكن هناك أي محاولة لمعالجة الحجم الفعلي لعمالة السلطة الفلسطينية PA، والتي تقف عند أكثر من 150000 (باستثناء موظفي حماس).

يمول الاتحاد الأوروبي EU مشروع إصلاح الخدمات العامة ولكنه لا يعالج القضية الأساسية التي تؤثر على الاستدامة طويلة المدى: الحجم الإجمالي للخدمة العامة (والذي سيحتاج إلى أن تأخذ بالحسبان هؤلاء العاملين الآن لحماس ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين UNWRA) لا تستطيع فلسطين أن تتحمل خدمة عامة بهذا الحجم عندما تصبح شاملة للدولة، هذه القضية لديها القدرة على هدم الاستدامة طويلة المدى للدولة (انظر أدناه). العديد من مسؤولي ووزراء السلطة الفلسطينية PA الكبار السابقين والحاليين أخبروا المهمة أن عدداً كبيراً من الموظفين في كشوف المرتبات لم يتم توظيفهم بما يحقق استفادة. ستكون هناك حاجة إلى إصلاح ملحوظ للخدمة العامة (حيث يتم توظيف معظمهم في الصحة والأمن والتعليم). يجب أن يكون هذا ذا أهمية خاصة للاتحاد الأوروبي EU حيث يقوم بدفع حوالي 30% من فاتورة مرتبات السلطة الفلسطينية PA كاملة.

في هذا الصدد يؤيد فريق التقييم تأييداً كاملاً ما توصلت إليه المحكمة الأوروبية للمدققين ومفاده أن (أ) هناك عدد من الجوانب في المنهجية الحالية التي تنتهجها بيغاس DFS والتي تحتاج للإصلاح على نحو متزايد، (ب) قضية الموظفين المدنيين الذين يتلقون رواتبهم دون الذهاب إلى عملهم تحتاج لمعالجة (لكن في النهاية جرى معالجتها)، و(ج) غياب مؤشرات الأداء المضمنة في الاتفاقيات المالية الخاصة ببيغاس DFS مما يجعل من الصعوبة تقييم النتائج الملموسة للدعم. مرة أخرى، هذه القضية تم معالجتها بالطرح، في أوائل 2014، كنتيجة لإطار العمل المعتمد على النتائج.

هذه المهمة تدل على أنه لا يمكن للاتحاد الأوروبي أن يوقف تمويل السلطة الفلسطينية والذي قد يؤدي إلى انهيارها وإلى صعوبة غير مرغوبة على الشعب الفلسطيني؛ أي قرار من هذا النوع يجب اتخاذه على المستويات الأعلى للمفوضية وأن يشمل الدول الأعضاء. ويعتبر هذا هو أساس المزاем المناهضة للمشروطية. ونظراً لهذا الوضع، غالباً ما يشعر الاتحاد الأوروبي بعبءه عن المطالبة بإصلاحات في السلطة الفلسطينية، غير تلك المقترحة أو التي اقترحتها السلطة الفلسطينية نفسها. أخبر كبار موظفي السلطة الفلسطينية (السابقين والحاليين) أن المهمة التي كانوا يفهمونها بوضوح، أنه أيّ ما كان يطلب من أجل دعم الرواتب، كان الاتحاد الأوروبي يوفره (بالرغم من أن هذا كان يشكل تحدياً على مدار السنتين الأخيرتين - انظر، على سبيل المثال، المحاضر الأخيرة للجنة الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية والمالية التابعة للمفوضية الأوروبية). ومن ثم فقد كان الاتحاد الأوروبي في موقف صعب فيما يخص الإصلاح السياسي. كما لوحظ في تقرير التدقيق المذكور أعلاه، نعتقد أنه

ينبغي تشجيع السلطة الفلسطينية أن اتخاذ إجراءات إصلاح أكثر شمولية.

بسبب عدم الرغبة في فرض أي شروط تعليمية مساعدات الاتحاد الأوروبي، لا الاتحاد الأوروبي ولا الجهات المانحة الأخرى على استعداد لتحدي بعض القضايا الرئيسية التي تؤثر على الجدوى طويلة المدى والاستدامة لدولة فلسطينية مستقبلية. كما لوحظ، فإن طرح النتائج الشائعة لإطار العمل (في 2014 فقط) يعتبر خطوة حقيقية في الاتجاه الصحيح. يوضح هذا، أنه من غير المحتمل أن تهاجم CRF إلا عن طريق غير مباشر عبر الاستقطاعات الممكنة من DFS. لاحظ تقرير التدقيق الأخير للاتحاد الأوروبي أنه كان هناك، ولا يزال، نطاق لاستخدام النفوذ الهائل الذي يصاحب دفع الاتحاد الأوروبي للثغرات الرواتب للسلطة الفلسطينية.

اختصاراً، يقترح فريق التقييم ومراجعة التدقيق أنه ينبغي النظر للاستخدام المشروط لمعالجة القضايا الرئيسية. الفشل في معالجة هذه القضايا الآن سيجعل معالجتها جميعاً أكثر صعوبة في المستقبل. أولاً وقبل كل شيء حجم فاتورة الرواتب الإجمالية وعدد الموظفين، والذي يعتبر غير ملائماً، خاصة عندما يؤخذ في الاعتبار 40.000 موظف لدى حماس، وموظفي الصحة والتعليم الموظفين حالياً من قبل الأونروا الذين في نهاية المطاف تصنيفهم داخل السلطة الفلسطينية. هذا الرأي أيده تقرير المحكمة الأوروبية للمدققين التي لاحظت أنه، في الوقت الذي حاولت فيه السلطة الفلسطينية الحد من نمو القطاع العام (ووافقت مؤخراً على سياسة التوظيف الصفري الصافي)، ورغم ذلك فقد أضاف هذا النمو إلى الميزانية ما يفوق طاقتها، في الوقت الذي حققت فيه السلطة الفلسطينية تقدم ضئيل في إصلاحات الخدمات المدنية والتقاعد للتقليل من التأثير المالي. إذا استخدمت فاتورة الرواتب كامتداد للمدفوعات الاجتماعية، فسيكون من الأفضل تقليص الحكومة وانتقال الأشخاص إلى الضمان الاجتماعي أو اختيار شراء مدة. كما لوحظ، فقد لاحظ الكثير من كبار الموظفين/الوزراء السابقين والحاليين في السلطة الفلسطينية أن الكثير من موظفي السلطة لا يتم توظيفهم بأجر، مما يثبت الروح المعنوية للموظفين على العمل بجد. في الوقت نفسه، ينبغي مواصلة وتعزيز التدابير من أجل تحسين كفاءة الخدمات وهو ما يعنى على الأرجح أقل، وليس أكثر من ذلك، موظفي الحكومة.

ينبغي كذلك النظر أو الاستمرار في النظر، إلى القطاعات الاجتماعية، للضغط من أجل الإصلاحات، باستخدام الشرطي، لما يلي:

- إصلاح نظام التقاعد (نظام التقاعد الحالي غير ملائم تماماً حيث أنه معتمد على الدفعات التي لا يمكن الوفاء بها على المدى الطويل)؛ بعض جهود الإصلاح جارية 233 لكن إصلاح نظام التقاعد وافقت عليه السلطة الفلسطينية من حيث المبدأ لمدة عشر سنوات مع إصلاح ضئيل أو غير واقعي؛ وكان مجرد كلام بدون اتخاذ أي إجراء.
- إصلاح نظام التأمين الصحي؛
- التحويلات الصحية التي تمثل فاتورة ضخمة للسلطة الفلسطينية والتي يتم دفعها لسنوات طويلة (البنك الدولي/ الاتحاد الأوروبي/ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ إدارة التنمية الدولية عالجت في النهاية هذه القضية والتي كان ينبغي معالجتها منذ وقت مبكر)؛ و
- حقيقة أن الاتحاد الأوروبي استخدم نفوذه عندما قطع وزير الصحة بالسلطة الفلسطينية مساعدات السلطة الفلسطينية عن غزة، قد أثر بشكل كبير على المنظومة الصحية في غزة بعد تولي حماس السلطة.

من خلال عدم التصدي لمشكلة حجم فاتورة الرواتب (عالج الاتحاد الأوروبي فقط نمو أعداد الموظفين)، سوف يشكل صعوبة بالغة في بناء دولة مستدامة بدون استمرار دعم الجهات المانحة، حتى في ظل السيناريو الذي يسمح بنشاط معقول في القطاع الخاص (القيود التي سبق مناقشتها في التقرير، لا يمكن حلها حتى تخفف إسرائيل القيود على حركة البضائع والأشخاص) تقرير صندوق النقد الدولي مارس 2013 إلى لجنة الاتصال المؤقتة للمانحين، أشار إلى أن أزمة السيولة أصبحت أكثر عمقاً وإلى أن المالية العامة تتبع مسار غير مستدام وإلى أنها، إذا ظلت بدون فحص فإن هذه التوجهات سوف تؤدي في نهاية المطاف إلى التشكيك في شرعية السلطة الفلسطينية وإلى

233 عالج البرنامج الخاص بتعليم المسالك الدولية للمقيمين في أوروبا عالج إصلاحات نظام التقاعد تحت المسار 1 "إصلاحات الاستدامة/السياسة المالية"

تقويض قدرتها على الحكم بشكل فعال. يتحدث التقرير عن الوضع المالي الغير مستقر بشكل متزايد وأشار تقرير سبتمبر 2013 إلى أن الوضع الاقتصادي في فلسطين مستمر في التدهور. هناك تحديات في استدامة النظام الحالي، تتمثل في غياب الخدمات المدنية وإصلاح نظام التقاعد، وهي الصعوبة المتزايدة التي تواجهها السلطة الفلسطينية في دفع رواتب ومخصصات التقاعد في الوقت المحدد (تقرير المدققين، صفحة 24) - قضية جزئية لكن بالتأكيد لا علاقة لها تماماً بحجب إسرائيل لتحويل المدفوعات. ما يهم هو خلق إطار عمل للمستقبل القريب، يكون متوافق مع دولة المستدامة، بحيث إذا وعندما يتم تخفيض القيود المفروضة على الحركة والتجارة يمكن لها أن تنطلق.

في الوقت الذي يدرك فيه فريق التقييم أن أخطاء الماضي لا يمكن تصحيحها على الفور، فمن المهم البدء فوراً في التصدي للقضايا المتعلقة ببناء دولة مستدامة، خاصة تلك التي ستستغرق معالجتها سنوات عدة. إجمالاً، يحتاج الاتحاد الأوروبي إلى التفكير في الاستراتيجية القائمة من الشكل الحالي إلى مستوى الدعم. إذا لم يكن هناك اتفاقية سلام في المستقبل القريب، فكم من الوقت سيستمر الاتحاد الأوروبي في الدفع من أجل الخدمات المدنية الضخمة لبقاء السلطة الفلسطينية؟ هناك حاجة لإصلاح حقيقي في الخدمات المدنية ويشمل ذلك مراجعة الرواتب (اعتاد القطاع الخاص دفع المزيد عن القطاع العام، لكن لم يعد الأمر كذلك). حالياً، 35% من فاتورة أجور قوات الأمن، التي تمثل 39% من موظفي السلطة الفلسطينية. هل يعتبر هذا المستوى مطلوباً ومتيسراً؟

8-2 السؤال التقييمي رقم 8: القطاع الخاص والتجارة

هل عززت تدخلات المفوضية الأوروبية في تنمية القطاع الخاص والتجارة بشكل فعال هدف إقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة اقتصادياً؟

مربع ملخص جواب السؤال التقييمي رقم 8: القطاع الخاص والتجارة PSD

تقدم الخطة الإجمالية (2013) ومسودة SSF الخطوط العريضة لاستراتيجية تنمية القطاع الخاص والتجارة. وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً وتتفق مع الممارسات السابقة للاتحاد الأوروبي، وتعالج القضايا الأساسية مع الإقرار بالعقبات التي تحول دون نجاحها. إلا أنه يغلب عليها الطموح؛ وتظل السبل والوسائل المحددة لتحقيق النتائج بحاجة لتطوير، وفي حال حدوث أي تحول كبير في القيود الملزمة ولم تعالجه الإجراءات في الاستراتيجية.

ليس من الواضح لماذا تنمية القطاع الخاص، على الرغم من أهميتها لدولة فلسطينية مستقبلية قابلة للحياة، ينبغي أن يكون هو القطاع المحوري للاتحاد الأوروبي والذي ليس له أي تقدم نسبي في القطاع لكنه يمتلك قدر أكبر من النفوذ عن الآخرين والذي لم يعالجه بشكل جيد، الصحة على وجه الخصوص.

قبل عام 2013، وعلى الرغم من أنه كانت هناك مساعدات مالية مباشرة للقطاع الخاص، وعلى الأخص من بيساج في قطاع غزة، إلا أنه كان هناك دليل ضئيل على وجود تنمية متسقة في القطاع الخاص أو استراتيجية التجارة، بسبب القيود الملزمة.

يلعب الاتحاد الأوروبي دوراً ريادياً مرموقاً وفعالاً في التنسيق بين الجهات المانحة وفي الحوار مع السلطة الفلسطينية، مع الجهات المانحة الأخرى ومع المجتمع الفلسطيني في القطاع الخاص والتجارة.

أدت عشرون عاماً من القيود الإسرائيلية إلى وقوع خسائر فادحة في القطاع الخاص، وخاصة خلال فترة التقييم. في الوقت الذي قام الاتحاد الأوروبي بتجربة عدد من المنهجيات، في بناء قدرات السلطة الفلسطينية وعن طريق بيساج فيما يخص عوامل القطاع الخاص، بحلول عام 2013 كانت الخيارات محدودة للتدخلات الهامشية التي تهدف لمزيد من التعويض، والحفاظ وإعداد السلطة الفلسطينية والفلسطينيين من أجل نمو القطاع الخاص بدلاً من المساهمة المباشر فيه. بمعنى آخر، ما لم يتم إزالة أو تخفيف هذه القيود، فإن هناك شك في نجاح الجهود المبذولة في تعزيز تنمية القطاع الخاص وزيادة التجارة الهامشية.

يحتاج الدعم الفعال والمؤثر للقطاع الخاص والتجارة إلى حوار سياسي ممنهج وإجراءات تركز على التخلص من القيود المفروضة على الحصول على الموارد أو فتح ممرات تجارية فعالة، مثلما حاول المشروعين المؤخرين للاتحاد الأوروبي تحقيقه (مشروع تنويع التجارة ومشروع تنمية الأراضي).

بالإضافة لقضايا القيود الملزمة، تأتي في المرتبة الثانية العقبات التي تعرض حدوث تنمية أفضل للقطاع الخاص والتي تكمن في غياب الشرعية الاقتصادية في بيئة الأعمال بفلسطين. بالرغم من عشرين عاماً من جهود الجهات المانحة، فإن تشريعات حقوق الملكية الأساسية وتشريعات الأعمال لم تسن بعد، وتشمل التدابير المتعلقة بعقود الإيجار، التوريد، حوكمة الشركات والرقابة عليها، التجارة، ومعايير الجودة.

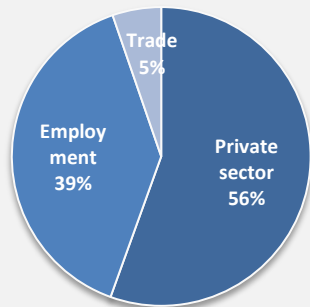
نظرة عامة يركز EQ على تنمية القطاع الخاص، والذي لا يشمل جميع المساعدات المقدمة للقطاع الخاص. العنصر الأكبر من دعم الاتحاد الأوروبي للقطاع الخاص هو بيساج لإعادة إعمار القطاع الخاص. يبدو أن هذا البرنامج الذي تبلغ ميزانيته 26 مليون يورو الموجه لتنمية القطاع الخاص لا يكفي لمساعدة إعادة التأهيل، وفي بعض الحالات، للبدء. استدامة مثل هذه التدابير كانت موضع تساؤل من قبل المدقق، بالرغم من أن هناك تقييم آخر لبيساج يشير أن دعم الاتحاد الأوروبي قد ساهم

في تأسيس وظائف ثابتة وإشارات أخرى بأن هذا النموذج تم تطبيقه على الزراعة.²³⁴ أشار المدقق إلى بيساج لإعادة إعمار القطاع الخاص بإعادة الإعمار²³⁵ أشار إلى أن تأثيره واستدامته تعتمد على التخفيف من القيود الإسرائيلية. في ظل غياب مؤشرات الأداء لبساج لإعادة إعمار القطاع الخاص والأخذ بالمدقق على أنه أحدث تقييم، فلن يقوم EQ بمزيد من التحقيقات حول نموذج بيساج لإعادة الإعمار في إطار بحثه تنمية القطاع الخاص.

خلال فترة التقييم، كان الركود وتراجع القدرة التنافسية والاستثمار من خصائص الاقتصاد الفلسطيني. دعم الجهات المانحة زاد إلى حد كبير النمو من عام 2008-2013، والذي كانت فيه مساهمة الاتحاد الأوروبي هي الكبرى الوحيدة. تراجعت جميع القطاعات القابلة للتداول ولا تزال معدلات البطالة مرتفعة. في عام 2013 كان النمو سلبياً، حيث انخفض بنسبة 1% في الضفة الغربية. ما يقرب من 24% من القوى العاملة موظفة من قبل السلطة الفلسطينية، بدعم من الاتحاد الأوروبي. الاستثمار الخاص منخفض نسبياً والاستثمار الأجنبي المباشر يبلغ حوالي 1% من إجمالي الناتج المحلي، منخفض للغاية كي يخلق عمل جديد أو أن يحقق نمواً²³⁶. هذه المؤشرات جميعها تعكس فقدان الديناميكية في القطاع الخاص الفلسطيني، الحالة المزمنة التي تم توثيقها بشكل جيد، مع شرح مستفيض. في الوقت نفسه، كمتكرر تقريباً في كلاجتماعات لجنة الدول المانحة خلال الفترة التقييم، فقد حث صندوق النقد الدولي والبنك الدولي السلطة الفلسطينية على إدارة الأزمات المالية بشكل أفضل وتقليل الاعتماد على الجهات المانحة. يوضح هذا، أن السلطة الفلسطينية – وجميع المراقبين لهذا السياق، ومنهم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي – متفقين على دولة فلسطينية قابلة للحياة، إدارة مالية أفضل واستدامة تعند على قطاع خاص نشط من أجل فرص العمل والحصول على عوائد للحفاظ على الخدمات العامة.

جدول 11: المبلغ الذي تعهد به ديفكو حسب القطاع الفرعي تحت قطاع تنمية القطاع الخاص، 2008-2013

المبلغ المتعهد به	عدد التعاقدات	% من الإجمالي	
إجمالي جميع القطاعات	589	100.0%	
إجمالي قطاع تنمية القطاع الخاص	27	4.1%	
من			
التوظيف	4	1.6%	
القطاع الخاص	18	2.3%	
التجارة	5	0.2%	



المصدر: Datawarehouse

كما لوحظ مؤخراً من قبل البنك الدولي، "القيود الإسرائيلية على التجارة، الحركة والدخول تشكل بوضوح قيود ملزمة على الاستثمار..."²³⁷ وهكذا وفي الوقت الذي قد تكون فيه السلطة الفلسطينية قادرة على التأثير بشكل إيجابي في جوانب معينة من مناخ الأعمال لتنمية القطاع الخاص، فسوف تظل جهودها وجهود الجهات المساعدة لها هامشية من حيث تأثيرها على التنافسية المطلوبة بصورة ملحة وعلى دفع القطاع الخاص لخلق فرص عمل جديدة، والاستثمار والنمو.

²³⁴ التقييم الخارجي لبساج 2008-2011، القسم 3.1.5، "الأثر والرابط طويلة المدى لسياسة التنمية والإصلاح"، ص 26. "النجاح الاستراتيجي للمشروع ومراقبته الحذرة للجودة المستوحاة من بيساج والسلطة الفلسطينية للنظر في مزيد من الإجراءات والتي من شأنها أن تمدد نموذج بيساج إلى قطاع الزراعة، مجال ذو أهمية بالغة للفلسطينيين والذي يظهر على بوضوح تام التأثير السلبي للاحتلال الإسرائيلي. تنمية المشروع مستمرة لتكرار نموذج بيساج لإعادة إعمار القطاع الخاص في قطاع الزراعة في غزة والضفة الغربية حيث الفلاحين الفلسطينيين يعانون من المنع، التشريد والتهديد من قبل المستوطنين. تصميم وتنفيذ هذا البرنامج يعتبر حساساً وصعباً للغاية ويجب أن يكون له نفس هدف برنامج التعليم الخاص بالمسالك البولية للمقيمين في أوروبا في نشاطه التنموي بدلاً من ممارسة التعويض. ومع ذلك، فتوافر مساعدات من نوع بيساج لإعادة إعمار القطاع الخاص والتي كانت ممكنة من الناحية العملية يمكن أن تكون كمصدراً رئيسياً للأطمئنان والعمل على تعزيز هذه المجالات الهامّة الغير محمية".

²³⁵ المدقق، ص 71-73.

²³⁶ جميع الإحصائيات في هذه الفقرة تستند إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

²³⁷ "منطقة ج ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني"، ص 2، البنك الدولي 2013، واشنطن.

من الجدير بالذكر أيضاً مقارنة الوضع الحالي مع ذلك المساند في 1993، قبل وقت قصير من اتفاقيات أوسلو. المجلد 3 من دراسة البنك الدولي 1993 "تنمية الأراضي المحتلة" المعني بتنمية القطاع الخاص. بعدها، كان القطاع الخاص هو القوة الاقتصادية المهيمنة والمتنامية في فلسطين حيث كان يساهم بنسب 85% من إجمالي الناتج المحلي. مع مشاركة أقل للقطاع العام أو دعم الجهات المانحة، على الرغم من الاعتماد على إسرائيل للوصول إلى الأسواق الخارجية. أشار هذا المجلد إلى أن "...القيود المفروضة على التحركات، مصادرة الأراضي المبنائي، وهدم المنازل، واقتلاع الأشجار، وفرض القيود على استخدام الأراضي" ... كانت تدابير "لا تقضي بالاستثمار"، ص 4.

في أوائل 2014، طرحت الولايات المتحدة، بدعم من اللجنة الرباعية، المبادرة الاقتصادية التي كانت تركز على إحياء القطاع الخاص. تعتبر هذه المبادرة إشارة واضحة إلى تأثير القيود الملزمة. السبل والوسائل المقترحة في المبادرة فيما يتعلق بالمفاوضات السياسية لتسوية قضايا الصراع الجذرية كانت غير مؤكدة في وقت الكتابة، وبالتالي تظل نتائجها متضاربة.

السؤال التقييمي رقم 8 / معيار الحكم رقم 1 أهداف وخطط واضحة تم وضعها للتطوير القطاع الخاص والتجارة

خطة العمل (2005-2013). استعراض لكل تقارير التقدم للفترة بين 2008-2012 يعرض نسبياً التجارة البسيطة بين الاتحاد الأوروبي EU وفلسطين. هم يذكرون مساعدة الاتحاد الأوروبي EU للأعراف والتشريعات المتعلقة بقضايا الصحة والصحة النباتية، والتقدم في اتفاقية تحرير التجارة الزراعية، وتفضيل واحد (مايو 2010 تقرير التقدم، قسم 7 لعام 2009) لصندوق ضمان الائتمان الفلسطيني الأوروبي. ليس ثمة أهداف خاصة أو أي خطة للتجارة أو تطوير الدعم الفلسطيني PSD يمكن تحديدها من هذه المستندات.

خطة العمل المشتركة (2013). خطة العمل المشتركة خاصة لتطوير الدعم الفلسطيني PSD والتجارة، تدعو إلى دعم القطاع الخاص الفلسطيني التنافسي عن طريق تقليل القيود وتسهيل الاعتماد على النفس. كما تدعو أيضاً لعلاقات تجارية متطورة لتسهيل التطبيق الكامل لاتفاقية الشراكة الانتقالية الخاصة بالتجارة والتعاون. كلا الأولويات لها خطوط زمنية، ومعايير ومؤشرات ومسئوليات معينة مشتركة.

الأهداف التكميلية لخطة العمل في القسم السابع تشير إلى قائمة طويلة من التصرفات المتعلقة بالتجارة ليتم أخذها فيما يخص تطبيق الاتفاقيات الأورومتوسطية Euro-Med، حركة البضائع، حقوق الإنشاء، قانون وخدمات الشركة، ومناطق أخرى متعلقة بتطوير الدعم الفلسطيني PSD بما في ذلك المنافسة وحماية المستهلك والسياحة. لا شيء من هذه التصرفات يتضمن أي التزامات أو معايير أو مساعدة خاصة مرتبطة بها.

القسم السابع-1 ذا صلة خاصة. حركة البضائع، التي تحدد خمسة تصرفات ليقوم بها الأطراف، بما في ذلك "تدعيم التعاون بين الاتحاد الأوروبي EU والسلطة الفلسطينية PA وإسرائيل لتسهيل التطبيق الكامل لاتفاقية الشراكة الانتقالية وللنصوص ذات الصلة ببروتوكول باريس". هذا التصرف الخاص المقترح يعالج القيود الملزمة الأولية، على الرغم من عدم وجود أي إشارة لطريق ووسائل ذلك. ونجد هناك أعظم وأصعب مشكلة وحيدة لتطوير الدعم الفلسطيني PSD والتجارة، والتي يشير إليها بعض الكتاب على أنها "الفيل في الغرفة". تحدد خطة العمل القضية الأساسية التي تعرقل استخدام المساحة (الكبيرة والواضحة)، ولكن لا تقدم أية اقتراحات بخصوص المنفذين، أو الطرق، أو الوسائل التي من خلالها يمكن معالجتها.

كل المقاييس الأخرى تركز على التصرفات التي من خلالها نطاق سيطرة السلطة الفلسطينية PA، على الرغم من أن الإشارات إلى فلسطين، معظمها ليست خلال نطاق سيطرة السلطة الفلسطينية PA. هذا الانفصال المفاهيمي يخلق احتمال فعالية فاشلة للتطبيق. على سبيل المثال، حتى قدمته في 2012، في مشروع تطوير الأرض، لا شيء في برنامج تطوير الدعم الفلسطيني للاتحاد الأوروبي PSD EU عالج التحكم في الموارد أو المنطقة ج أو أي حركة أكثر توقعاً.

فيما يتعلق بدعم الاتحاد الأوروبي EU فإنه يدعو إلى "دعم مستمر غير محدد للقطاع الخاص"، اتفاقية تحرير التجارة الزراعية "وتدخل قوي في قضية منطقة الصيد في قطاع غزة". ثانياً طرق ووسائل التأثير على التصرف المعتزم وبالتالي تحقيق النتائج المعتزمة والأهداف التي تبقى ليتم تحديدها.

دعم تطوير الأرض LDS لأكتوبر 2011 ويونيو 2013، بينما كان تطوير الدعم الفلسطيني قطاع بؤري للاتحاد الأوروبي طوال فترة التقييم، على النقيض بنقطة بؤرية للحكم لا يوفر دعم تطوير الأرض LDS الكثير من المعلومات حول أهداف الاتحاد الأوروبي أو خطة سواء للتجارة أو لتطوير الدعم الفلسطيني PSD، ما يشير إلى الافتقار إلى خطة مستقرة.

إطار عمل محاكاة قابل للتجسيم SSF. تحتفظ مسودة أكتوبر 2013 بتطوير الدعم الفلسطيني PSD والتطوير الاقتصادي كنقطة بؤرية. يلاحظ أن دعم الاتحاد الأوروبي تضمن مدى واسع من المشروعات التي تعالج مجالات مختلفة، ما هو أكثر أهمية من بينها هو برنامج تجريب إدارة الأمن والآلية الذي استهدف على القطاع الخاص لإعادة الإعمار وتنشيط الشركات التي تضررت ممتلكاتها عن طريق

العمليات الإسرائيلية، وتمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين لبرنامج عمل وظائف الطوارئ، بصورة أساسية في غزة. ومع ذلك بينما كانت هذه المقاييس توفر المساعدة للقطاع الخاص، فهي لا تشكل بالضرورة تطوير وإطار عمل محاكاة قابل للتجسيم SSF يفشل في عمل هذه التفرقة.

يقر إطار عمل المحاكاة القابل للتجسيم أنه في المستقبل ستنماشى مساعدته للقطاع الخاص مع خطة السلطة الفلسطينية القادمة، والتي من المتوقع أن تعكس مبادرة الولايات المتحدة الاقتصادية. وعلى الرغم من ذلك، إطار عمل المحاكاة القابل للتجسيم SSF صريح في أهدافه الخاصة بتطوير مناخ الاستثمار، والقدرة التنافسية المتقدمة، وتحقيق التحكم في الأسواق، والتأكد من مهارات العمل الموجهة نحو السوق، كل ما سيكون أعمال تطوير موافق عليها للقطاع الخاص. بالتأكيد ستكون أهداف ذات صلة ومتسقة ومتماشية وتنموية.

يشير إطار عمل المحاكاة القابل للتجسيم SSF إلى أن مشاركة الاتحاد الأوروبي النشطة أو القيادة في خطة عمل اللجنة الفرعية المختصة، ومجموعة الخطة الاقتصادية، ومنتدى التطوير المحلي LACS، سيتم استخدامها كنفوذ، على الرغم من أن الكيفية ليست واضحة بدقة ولا النهاية. بناء تنظيم المساعدة للقطاع الاقتصادي. أنشأ الاتحاد الأوروبي EU، منصبًا معترفًا به بصورة واسعة كقائد لتنظيم القطاع الخاص والحوار. مكتب ممثلي الاتحاد الأوروبي EUREP هو أحد أعضاء مجموعة خطة السياسة الاقتصادية ESG، التي يقودها وزير المالية والبنك العالمي، والمجموعات والمجموعات الفرعية العاملة تم تنظيمها للمجالات الآتية، كل مع عضوية مكتب ممثلي الاتحاد الأوروبي EUREP:

- تطوير القطاع الخاص
- قوى المهام المالية الصغيرة والصغرى
- الزراعة
- المسائل المالية

السؤال التقييمي رقم 8 / معيار الحكم رقم 2 تدخلات التعاون تستجيب لحاجات وطلبات شركاء المشروع والمستفيدين المستهدفين

التدخلات المتماشية مع برامج السلطة الفلسطينية PA كما تجدها في برنامج تطوير ومراجعة الأداء PRDP و NDP الحزب الوطني الجديد NDP. الأخير بالأخص يحدد أهداف تطوير الدعم الفلسطيني PSD بالنسبة إلى الوصول إلى أسواق جديدة وتقوية التنافس. دعم الاتحاد الأوروبي لإطار عمل جودة السلطة الفلسطينية وتنوع التجارة وبرامج التنافس في استجابة مباشرة لحاجات وطلبات السلطة الفلسطينية كما هو معبر عنها. وكما هو ملاحظ أعلاه، تقييم 2011 لبرنامج التدريب على إدارة الأمن والآلية PEGASE يشير إلى زيادة الوظائف، مقترحًا نتائج إيجابية من حيث الأداء والأسواق.

ما إذا كانت التدخلات تستجيب لحاجات وطلبات المستفيدين المستهدفين لا وكلاء السلطة الفلسطينية PA هو أمر غير واضح. تحت مشروع تنوع التجارة (الذي تمت مناقشته بتفصيل أكبر أدناه في JC3)، قادت وزارة الاقتصاد الوطني MoNE عملية خطة التصدير القومي ووحدة خدمات التجارة التي تأسست خلال وزارة الاقتصاد الوطنية MoNE. أثر هذه الجهود وجهود طاقة البناء الأخرى في وزارة الاقتصاد الوطني MoNE معاقبة بدوران الموظفين، ويبدو من المستندات المعروضة أن فعاليتهم يمكن ألا تكون مؤكدة في هذا المجال. تبدو ملكية وزارة الاقتصاد الوطني MoNE لبرامج الاتحاد الأوروبي EU لمعايير وتحكم منظمة التجارة الدولية قوية.

محاور القطاع الخاص في الضفة الغربية والقدس عرفوا القليل عن مشاريع الاتحاد الأوروبي التي تتصل بهم. يعتبر معظمهم الاتحاد الأوروبي EU كأنه يعمل مع السلطة الفلسطينية ولكن لديهم فكرة ضئيلة عن أنشطتهم أو كيف يمكن للاتحاد الأوروبي الاستفادة منهم مباشرة. لم تكن هناك فرصة لعمل مقابلة مع المستفيدين من مجموعة إصلاح الدعم الفلسطيني PSRG في غزة.

السؤال التقييمي رقم 8 / معيار الحكم رقم 3 جهود التعاون لقوى البناء المؤسسية والتحكم الجيد

درجة النجاح في قوى البناء المستدامة لتطوير الدعم الفلسطيني PSD والتجارة غير واضحة كما أشار بعض الملاحظون أن قوى البناء تبقى معتمدة بصورة كبيرة شخصية على (1) الوقت المستغرق

في البريد من قبل الأفراد المدربين و 2) أفراد معينين "واسطة" أو وصلات مع القيادة في أي وقت ممنوح. الاستشارات مع العديد من المانحين الرئيسيين ومسؤولي السلطة الفلسطينية PA القدامى السابقين يقترحون أن المهارات المنقولة ضمرت بمرور الوقت، خاصة خلال الفترة بين 2002-2008. بعد ذلك لم يتم تطبيقها بنطاق كامل مقصود²³⁸. في أي حالة، لأن الظروف تتغير بمرور الوقت والمسؤولين غير قادرين على ممارسة المهارات المكتسبة بصورة تامة، يستمررون، المؤسسة تخسر طاقتها، ويجب تدريب كادر جديد.

إن تنويع التجارة التنافسي لتعزيز المشاريع يعتبر مثال جيد للجهود المبذولة من أجل تلبية مطالب القطاع الخاص، ومن أجل بناء القدرات والتصدي للإلزام والقيود المفروضة على الحركة البناءة²³⁹. هذا البرنامج مكون من ثلاثة عناصر: تمركز ممرات التجارة الميسرة المتمركزة على جسر الملك حسين، الاستراتيجية الوطنية للتصدير ل(2012-2016)، الجهود المبذولة بين القطاعين العام والخاص لتحديد المعوقات ومحاولة التخفيف من التنافس، والتجارة في الخدمات التي تهدف إلى تعزيز أربعة قطاعات فرعية وهي، السياحة، والخدمات المهنية، والخدمات المالية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT). "PALTRADE" هي الشريك المنفذ للاتحاد الأوروبي (EU)، لديها ما لا يقل عن 327 عضواً يتم اختيارهم من جميع أنحاء مجتمع الأعمال الفلسطيني، بل وهي أيضاً وكالة منفذة لعدد من المشاريع الأخرى التي تمولها الوكالة الأمريكية للتنمية (USAID)، الوكالة الفرنسية والبنك الإسلامي للتنمية، والبنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC)، ومؤسسة فورد، وGIZ، Friedrich Ebhart، Stiftung.

وأشارت المقابلات التي أجريت مع "PALTRADE" وعدد من أعضائها عن ارتياحها للمشاريع الممولة من الاتحاد الأوروبي (EU) و تلبية الاحتياجات وتوفير معلومات مفيدة وبعض التدريب. وعلى وجه الخصوص، من خلال تيسير الاتحاد الأوروبي (EU) (EU) للقطاع الخاص الفلسطيني والأردني للعمل من أجل علاقات تجارية أفضل وذلك باستخدام علاقات الأردن مع إسرائيل ومكتب الاتحاد الأوروبي (EU) (EU) في تل أبيب من أجل الاتصال مع مكتب تنسيق الأنشطة الحكومية الإسرائيلية (COGAT) ووزارة المالية، وكل التقارير جيدة والتنسيق الجيد والحوار بناء مع تل أبيب بإسرائيل. وكلاً من وزارة التنمية الدولية (DFID)، وإسبانيا، والرباعية أيضاً كان لهم مشاركة بناءة على ممرات التجارة. ولدى هولندا ماسح ضوئي عملاق مفروش على جسر الملك حسين. وعمل ممرات التجارة لا تزال جارية، ولكن إذا كانت نتائج التقدم الملموس في المشروع يمكن أن تكون نموذجاً للتجسيم في المشاريع الأخرى فيمكن تركيبها أو (تكييفها) للعمل التكميلي المتعلق بزيادة الصادرات من السلع ذات القيمة العالية.

ويمكن تحديد أسباب نجاح "PALTRADE" على النحو التالي:

- لقد ناشد المشروع نقاط القوة الكامنة في الشركات الفلسطينية وإصرارهم على اغتنام الفرص وتوسيع أعمالهم لأبعد من مجرد البقاء على قيد الحياة.
- كان يرأس هذا المشروع خبراء فلسطينيين ذوي خبرة واسعة مطبقين لمناهج الأعمال والذين طالبوا بمشاركة نشطة من قبل شركات خاصة لتسهيل تقديم الدعم في المقابل.
- القرارات لتعزيز التنسيق بين الشركات الفلسطينية والسلطة الفلسطينية والأردن وإسرائيل لا تزال معقدة، وتحمل كل المخاطر المرتبطة بإدخال العملية التي لم ينظر إليها على أنها ناجحة تاريخياً، مع فشل محتمل بسبب الوضع الأمني والسياسي. ومع ذلك، العمل مع الاتحاد الأوروبي (EU) في كل من القدس وتل أبيب لديه إمكانيات لتحقيق نتائج عملية من شأنها أيضاً توفير تجربة تعليمية أساسية بالنسبة للاتحاد الأوروبي (EU)، والقطاع الخاص وأصحاب المصلحة ولاسيما وبصفة خاصة أن التدخلات العملية بالتنسيق مع الحوار السياسي قد تؤتي ثمارها.
- كانت "PALTRADE" عملية جداً ومهنية في نهجها وقادرة على التكيف بمرونة.

²³⁸المقابلة مع مسؤولي القطاع الخاص في بال للتجارة PalTrade، مارس 2013، والمقابلة مع سمير مهولالييه، المدير التنفيذي لشركة باديكو Padico وعضو مجلس إدارة بال للتجارة palTrade، مارس 2013، وفي ديسمبر 2013، المقابلات مع مسؤولي المسيسيبي MS (فرنسا، إسبانيا، المملكة المتحدة والسويد) والمقابلات مع المدير العام السابق فياض.

²³⁹عقد 268587، ROM MR 1445023.01، والميزانية 2864945 يورو.

الجهود المبذولة في بناء القدرات والتحسينات في بيئة الأعمال تمتد فقط إلى السلطة الفلسطينية (PA) والقطاع الخاص في الضفة الغربية، ولكن ليس إلى غزة.

لم تكن هناك مؤشرات كبيرة للنجاح على بناء القدرات في مديرية الأمن العام (PSD) خلال فترة التقييم التي تؤدي إلى تحسينات في بيئة مديرية الأمن العام (PSD)، كما قد تم قياسها من قبل البنك الدولي لممارسة الأعمال وفقاً لتقرير مؤشر عام 2013 التي تحتل فلسطين فيها المرتبة 14 بين 19 دولة من الشرق الأوسط لسهولة ممارسة أنشطة الأعمال، أقل بقليل من اليمن وأعلى من سوريا وإيران والجزائر والعراق وجيبوتي.

- من الوثائق والمناقشات العديدة في هذا المجال نجد أن الملاحظات التالية يمكن اتخاذها:
- بناء القدرات في مديرية الأمن العام (PSD) تجري في سياق المنفعة، وهذا هو الفعل الذي يمكن القيام به في سياق المشاكل الخاصة والثغرات وأوجه القصور (العجز)، ولكن ليس من أي اتجاه استراتيجي في سياق الاقتصاد الوطني ولا من بناء الشرعية الاقتصادية الدائم، لأن القيود المادية للاحتلال أعاقَت الخيارات الاستراتيجية، تم تقليصها لمجرد اعتراضات هامشية.
 - بعض المهام المتعلقة ببناء القدرات في مديرية الأمن العام (PSD) يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص.

السؤال التقييمي رقم 8 / معيار الحكم رقم 4 التعاون بين الاتحاد الأوروبي (EU) وفلسطين يدعم على نحو فعال تنمية القطاع الخاص و يساهم في قيام دولة فلسطينية قابلة للحياة اقتصادياً. وقد تم عرض مجموعة من خمسة مشاريع قيد التنفيذ أو في أواخر مرحلة التصميم²⁴⁰. كما تم بحث الجهود الأخرى المبذولة في بيغاس (PEGASE). وبمراجعة سريعة للإحصاءات في الضفة الغربية وقطاع غزة تم الكشف عن التراجع النسبي خلال فترة التقييم.

كانت جهود الاتحاد الأوروبي (EU) على مشاريع مديرية الأمن العام (PSD) متفاوتة من حيث النجاح في نتائجها المباشرة ولكن لا يمكن ملاحظتها، والتأثير يمكن قياسه على الجدوى الشاملة. مشروع كبير واحد. وتنوع برنامج تعزيز التجارة التنافسي (انظر المناقشة أعلاه)، ويهدف إلى زيادة المساهمات المباشرة من الصادرات إلى الناتج المحلي Gross5 من خلال تعزيز كميات أكبر للتصدير (ملخص المشروع) والقدرة على التنافس ولكن قد يكون من المبكر جداً أن يكون له تأثير من الممكن قياسه. وهذا التقييم لا يتمكن من جمع معلومات مباشرة لغزه، كما لم يُسمح لها بالوصول.

مشاريع القطاع الخاص لا يوجد لديها إطار نتائج واضحة²⁴¹ أو القيود التي يمكن أن تراقب الأثر والنتائج. وبعضها قد لا تكون مشاريع تنمية ضمن نطاق ال SSF. بالإضافة إلى ذلك، يتم تقييد أي تقييم للنتائج المتوقعة من المشاريع بالقياس إلى الوثائق الاستراتيجية مقيدة غياب واضح للأهداف المحددة للنتائج كمياً.

²⁴⁰التنوع التجاري وتعزيز التنافسية؛ وبرنامجوزارة التنمية الدولية الفلسطينية لسوق التنمية

(مرحلة التصميم)؛ وتنفيذ برنامج تحديث الجمارك الفلسطينية؛ والدعم لإطار الجودة الفلسطيني؛ وبرنامجبناء القدرات في الاتحاد الأوروبي (EU) (الوزارة الاقتصادية الوطني).

²⁴¹وقد وضعت الإطار المنطقي مؤخرًا عن مشاريع جديدة، وتنمية السوق الفلسطينية وبدء عمليات مشروع والحاضنة.

9-2 السؤال التقييمي رقم 9: المياه والصرف الصحي والأرض

إلى أي مدى تكون تدخلات الاتحاد الأوروبي (EU) في مجال المياه والصرف الصحي وتسليمها الفوائد الاجتماعية والاقتصادية (المساهمة في الحد من الفقر)، بدعم القدرات المؤسسية الوطنية (المساهمة في بناء الدولة) والتعاون عبر الحدود (المساهمة في تحديات الحكم)؟

مربعملخص جواب السؤال التقييمي 9: المياه والصرف الصحي والأراضي.

إن القيود الموضوعة على قطاع المياه والصرف الصحي W & S عديدة ومعروفة جيداً في تقارير متعددة. وتشير جهود السلطة الفلسطينية (PA) الوطنية والتخطيط وجهود التنمية المبذولة أن لها وصول محدود ومحفوف بالمخاطر. ويتم تحديد المعوقات الرئيسية، ويتم التعرف على مستويات عالية غير عادية من المخاطر الإقليمية أيضاً. يمكن الاستفادة من تعقيد وثائق التعاون بين الاتحاد الأوروبي (EU) (EU)، ولكن حل هذه الكتلة من المشاكل يتطلب في الأساس تحرك من الجبهة السياسية. وبالتالي تكون فوائد تدخلات الاتحاد الأوروبي (EU) محدودة.

تستند برامج الاتحاد الأوروبي (EU) على أهداف ثابتة نسبياً ويتم محاذاة هذه الأولويات مع خطط التنمية الوطنية ولكن الدعم البرامجي معقد بلا شك من حيث تحديد وتقديم الموارد والمساعدات. إطار الدعم الواحد (SSF 2013) يمثل التحول من "المياه والصرف الصحي إلى المياه والأراضي"، وبالتالي معالجة مسألة إقليمية، والتي هي أكثر اتساقاً مع الهدف الأساسي للاتحاد الأوروبي (EU) كحل لكلاً من الدولتين.

لا يوجد أي مؤشر للأهداف الإنمائية للألفية القياسية المتوفرة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الوصول إلى W & S. الأرقام من تقارير البنك الدولي (2011) تغطي نسبة توصيل المياه في الضفة الغربية 83.8٪ وفي قطاع غزة 95.0٪؛ ووصلة الصرف الصحي في الضفة الغربية من 40.6٪ وفي قطاع غزة 79.3٪. ومع ذلك تعتبر هذه الأرقام عالية بشكل مفرط، وبالتالي غير كافية، كنوعية وكمية متاحة لا تلبى المطالب والمعايير المطلوبة (المياه غير المأمونة، وعدم كفاية الخدمات والإمدادات ونوعية المياه، والصيانة والخسائر في الشبكات).

إن جهود التعاون المبذولة من الاتحاد الأوروبي (EU) (EU) لها صلة قوية ووثيقة باحتياجات القطاع. ومع ذلك، فإن إمكانية التغلب على العقبات والمخاطر يبدو ضعيفاً ويتم بالكاد تحقيق نتائج في هذا الإطار الزمني أو من حيث الكم. (الاعتماد القوي على حسن النية الإدارية أو السياسية من إسرائيل أو السلطة الفلسطينية (PA))، وفعالية هذه البرامج غالباً ما تكون محدودة للغاية. بالإضافة إلى أن المرافق لا تزال تعتمد إلى حد كبير على المساعدات من الجهات المانحة لتكاليف التشغيل والصيانة O&M.

إن تدخلات القطاع الاتحاد الأوروبي (EU) و W & S تقوم بتقديم أدلة على مساهمات التعاون لبناء القدرات كجزء من كل مشروع أو برنامج، ولكن لم يكن هناك في مشروع الاتحاد الأوروبي (EU) (EU) ما هو مخصص لبناء القدرات، كما تم ذلك بشكل رئيسي من قبل وكالات التمويل الأخرى. وقد أدى التعاون الجيد بين المانحين إلى تقاسم وتقسيم الأنشطة، ولقد أبلغ الاتحاد الأوروبي (EU) لتنفيذ مشاريع بناء القدرات والتي يحتمل أن تؤثر على الأنشطة المطلوبة.

الاستراتيجية 2013 الوطنية للمياه والصرف الصحي (سلطة المياه الفلسطينية) (PWA)، تشمل التغييرات المؤسسية واتخاذ القرارات بشأن تنظيم التعرف، وإنشاء مرافق المياه الإقليمية، والشخصية القانونية لجمعيات مستخدمي المياه. وكل هذه العناصر سوف تؤثر بشكل واضح على سبل عيش المجتمع الفلسطيني، لكن المجتمع المدني لم يشارك في صياغة هذه الوثيقة ويتم التعبير عن الانتقادات القوية على عدم وجود تنسيق مع سلطة المياه (PWA) الفلسطينية. لكن هناك حاجة تؤكد على الدور الذي يلعبه المجتمع المدني في ضمان أفضل لنقل المعلومات، وبناء توافق في الآراء والرؤية، والنتيجة ومسائلة السلطات بطريقة أكثر وضوحاً، وقد دفع الاتحاد الأوروبي (EU) الانتباه إلى هذه المسألة ويشير إلى عدم وجود اتصال بين سلطة المياه الفلسطينية (PWA) والمجتمع المدني وضرورة معالجة المشكلة فيه بكل الفرص الممكنة.

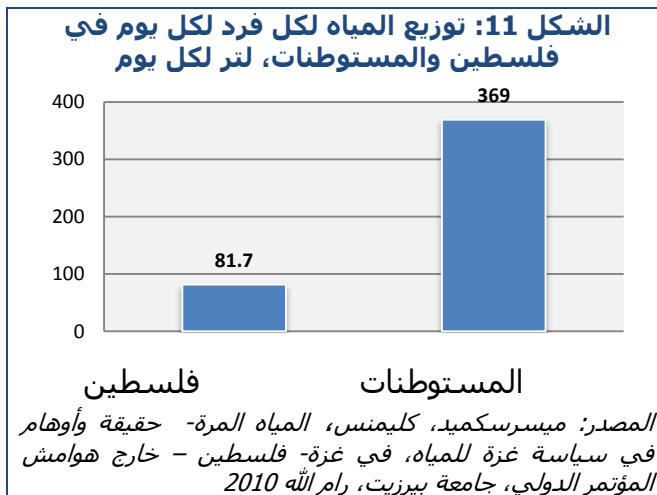
هناك اثنان من البرامج التعاونية الرئيسية الإقليمية لسياسة (التعاون في مجال إدارة المياه، إدارة موارد المياه (IWRM) والخطة الرئيسية المتكاملة العابرة للحدود لحوض نهر الأردن. ولقد قام الاتحاد الأوروبي (EU) بدفع الانتباه إلى التحديات (بتحديد فريق عمل تنفيذي) ، وبرنامج التعاون الإقليمي الذي يساهم في استقرار المنطقة ويعزز من هذا التعاون. وقد تم تحقيق بعض النتائج الجيدة من هذا البرنامج والحوار مثل قرار الجانب الإسرائيلي إطلاق المياه العذبة في وادي الأردن وتطوير خطة رئيسية كخطة مشتركة ولكن الكفاءة والجهود المبذولة لا تزال قليلة، وأحياناً تتأثر سلباً من عدم مشاركة الشركاء الإسرائيليين أو عدم توافر البيانات.

نظرة عامة: إمكانية الوصول إلى المياه والصرف الصحي (W&S) هو أحد العوامل التي تؤثر على الحياة في الشرق الأوسط وأحد المشاكل الرئيسية في النزاع الإسرائيلي الفلسطيني منذ أن شكل قضية جيوسياسية أساسية للعيش في المنطقة. يؤثر الاحتلال الإسرائيلي على موقف المياه الفلسطينية فيما يخص كلاً من إمكانية الوصول إلى موارد المياه المتاحة، وعن طريق تقييد قوى السلطة الوطنية الفلسطينية لتحسين الموقف بصورة نشطة. زيادة استخدام الموارد النادرة -الينابيع التي تم ضخها بصورة مفرطة وهدر المياه- وتدني مستوى الصرف الصحي ومعالجة النفايات الصلبة خلقوا مشكلات تلوث حادة وتدهور في جودة المياه بفلسطين، وعدم إمكانية الوصول للمياه وتسهيلات معالجة المياه المستخدمة تخلفان مشاكل اجتماعية خطيرة وعلى المدى الطويل تؤثر على الاستقرار السياسي بالإضافة إلى التنمية الاقتصادية العامة. توافر المياه وخطط إتاحة إمكانية الوصول لها، وحقيقة أن هناك اعتماد مشترك معقد على مورد نادر مثل هذا، تم استغلالها في أغراض سياسية مختلفة من كلا الجانبين، ولم تساهم بالتأكيد في استقرار المنطقة.

سؤال التقييم رقم 9 / معيار الحكم رقم 1. الأهداف والخطط الواضحة التي وضعت لقطاع المياه والصرف الصحي

القيود الرئيسية على الوصول إلى المياه والصرف الصحي المحددة. الصعوبات التي يواجهها قطاع المياه والصرف الصحي عديدة ومحددة جيداً في تقارير عديدة من المنظمات الوطنية والدولية، والتي تشير إلى أن بعض القيود الأساسية هي:

- نظام حكم غير متوازن للموارد النادرة، بعدم تماثل في السلطة والقدرات، والذي يعوق التخطيط العقلاني وتنمية الموارد والبنية التحتية اللازمة.
- بيئة استثمار طبقاً لقواعد وشروط إدارية والتي تخلق تكاليف عالية وتأخيرات، وقيود التطبيق التي تجعل من أي مشروع في القطاع تحدياً سياسياً وإدارياً.
- القدرة المؤسسية الضعيفة للسلطة الفلسطينية على التخطيط، والتخطيط والإدارة بسبب موارد بشرية غير كافية والالتزام بالاتجاه في اتجاه تقني متوازي، السياق السياسي والعبء الإداري للاحتلال.
- شراكات التنمية في مجتمع المانحين التي تتحرك بصعوبة بين السياق السياسي والتنمية الباقية المقيدة إما في وضع الطوارئ (قطاع غزة) أو عن طريق الصعوبات السياقية في تطبيق خطة رئيسية إقليمية تمت صياغتها.
- حقيقة أنه على الرغم من أن وزارة المياه الفلسطينية تعتبر المياه كمكون أساسي وحيوي للنسيج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة،²⁴² وتوفر مياه الشرب، والصرف الصحي



²⁴²وزارة المياه الفلسطينية PWA- خطة قطاع المياه الاستراتيجي في فلسطين 2011-2013

وخدمات علم الصحة التي تدهور بصورة تدريجية، وانعدام المعالجة الفعالة لمياه الصرف الصحي التي لها آثار على الطبيعة، والتنوع البيولوجي وجودة المياه الجوفية وتعرض الصحة العامة للخطر²⁴³.

قسمت اتفاقية أوسلو 2 الضفة الغربية إلى ثلاثة مناطق جغرافية (أ، ب و ج)، هذه الإدارة الإقليمية تكون لها علاقة بإدارة موارد المياه. هذه التجزئة الجغرافية والسياسية لها نتائج ملحوظة لأداء سياسي ومؤسسي فعال وكفاء فيما يخص الحكم، سلطة القانون والتنمية الاقتصادية وإيصال الخدمة العامة. أي تخطيط "على الصعيد الوطني" أو جهود تنمية تم تنفيذها من قبل السلطة الفلسطينية لها وصول محدود وأي تقدم يبقى محفوظاً بالمخاطر بصورة مفرطة.

تهدف أحكام البند 40 من اتفاقية أوسلو 2 إلى التأكيد على المساواة والتعاون بين الطرفين عن طريق إنشاء لجنة مياه مشتركة (JWC) التي تحكم وتنظم كل أنشطة المياه والصرف الصحي في المنطقة أ و ب و ج²⁴⁴. السلطة الفلسطينية والمنظمات الدولية انتقدت ترتيبات لجنة المياه المشتركة (JWC) كأحد أسباب عزز الشعب الفلسطيني عن ممارسة حقهم في المياه²⁴⁵. بمعنى:

- تزود الآلية أعضاء اللجنة الإسرائيليين بحق الاعتراض بحكم الأمر الواقع على قراراتها، إسرائيل عادةً ما تسمح للفلسطينيين بالموافقة التبادلية على تطوير موارد المياه للمستوطنات، ترتيب أن الجانب الفلسطيني يرفض كي لا يبدو وكأنه يشرعن المستوطنات.
- أكثر المشاريع بروزاً التي تمت الموافقة عليها من قبل لجنة المياه المشتركة (JWC) هي تحسين لنظم المياه الموجودة وتجهيزات معالجة مياه الصرف الصحي، دون إنشاء موارد مياه إضافية للشعب الفلسطيني، كل المقترحات تقريباً لموارد مياه إضافية ذات تغطية كبيرة تم رفضها.
- منح الموافقة من قبل الإدارة المدنية الإسرائيلية لتطبيق خطة معالجة مياه الصرف الصحي في المنطقة ج والتي عادةً ما تكون خاضعة للاتصال بين المستوطنات المتجاورة للتسهيلات الممولة من قبل وزارة المياه الفلسطينية PWA، إضافة القيود المالية لتنفيذ هذه الخطط، وتسوية طبيعتهم الإنسانية. في المنطقة ج، إذا كان الاتصال بين موافقة أجهزة معالجة مياه الصرف الصحي WWT واتصال المستوطنين بالجهاز الذي ليس الحقيقة بعد (تجهيزات معالجة مياه الصرف الصحي التي استقبلت موافقة لجنة المياه المشتركة WWT منذ ثلاثة أعوام مضت)، هناك مخاطرة عالية في المستقبل متعلقة بأذون الاستقبال. للمنطقة أ و ب، الموافقة مرتبطة باتصال المستوطن الذي يمكن أن يتم استغلاله في المشاريع التي سيتم تقديمها لاحقاً للجنة المياه المشتركة JWC.

الشعب الفلسطيني تضاعف منذ 1967 ولكن إسرائيل -التي طلب منها قانوناً أن توفر المياه للأقاليم المحتلة- حافظت على مستوى من مخزون المياه لم يزد تماشياً مع الزيادة في الكثافة السكانية في غزة والضفة الغربية.

القيود الرئيسية على توفر المياه والصرف الصحي W&S والمستويات العالية الإقليمية الغير معتادة للمخاطر تم تعريفها في عدد كبير من التقارير، ومستندات الاتحاد الأوروبي (EU) للتنمية والتطوير لها سهم في تعقيدها. ومع ذلك قرار هذه الكتلة من المشكلات يتطلب أساساً الحركة على الجبهة السياسية. سياسات المياه، أو توفر المياه وخطة منح إمكانية الوصول لها، تم استخدامها في صور مختلفة من قبل كلاً من إسرائيل وفلسطين، على الرغم من أن إسرائيل استخدمتها بصورة أكثر عدوانية بكثير من فلسطين كوسيلة لتحقيق مصالح وطنية. حقيقة أنه كان هناك "الاعتماد المشترك على مصدر نادر وأنه لا توجد مياه كافية لكلا المجتمعين تم استغلالها عادةً لأغراض سياسية مختلفة، ولم تساهم بالتأكيد في تحفيز استقرار المنطقة. على الرغم من أن المياه تم تقديمها

²⁴³ ملحق 4 >> السياق البيئي<<

²⁴⁴ تم طلب أذن أبعد في المنطقة ج (60% من الضفة الغربية) من قبل الإدارة المدنية الإسرائيلية (ICA)

²⁴⁵ الحق للدفاع عن حقوق الإنسان، إي. كويك وصول إلى المياه قائم على التمييز "سياسة المياه قائمة على التمييز العنصري" في الأقاليم الفلسطينية المحتلة - مارس 2013/ عفو عام بخصوص المياه المتنازع عليها الدولية. الفلسطينيون رفضوا التوفر العادل للمياه، إسرائيل - الأقاليم الفلسطينية المحتلة 2009/ البنك العالمي، تقرير رقم G7-47657- الضفة الغربية وغزة- قيمة القيود على تطوير قطاع المياه الفلسطينية - ملاحظة القطاع - أبريل 2009

كواحدة من أعمدة حل النزاع، وحل النزاع يؤثر بصورة قوية على دفع حل قضايا المياه²⁴⁶.

استراتيجية، أهداف، خطة عمل محددة ومتسقة مع أولويات القطاع. رؤية قطاع المياه والصرف الصحي للسلطة الفلسطينية²⁴⁷ هو "القطاع المنظم للمياه ومياه الصرف الصحي الذي يساهم في تحفيز سيادة الفلسطينيين والتأكيد على استدامة مصادر المياه بالتوافق مع المبادئ المناسبة والبيئة الاقتصادية- الاجتماعية القوية الموصل إلى تطوير وتحقيق المطالب الفلسطينية الأساسية". أولويات وأهداف القطاع الرئيسية هي:

- التأكيد على الحكم الجيد والبيئة القانونية المؤسسية التي تضمن توزيع خدمات عادل وإدارة لقطاع المياه مستدامة وجيدة.
- إدارة قطاع المياه المدمجة ومياه الصرف الصحي يؤكد على استدامة الموارد وإيصال الخدمات المستدام والمنصف.
- وجود بيئة مؤسسية وقانونية، مبنية على أحكام حكيمة بخصوص إدارة قطاع المياه والتأكيد على ازدهاره.
- المساهمة في مستويات المعيشة المتقدمة، والصحة والبيئة لكل قطاعات المجتمع.
- المؤسسات التي تقوم بأداء عملها في صورة فعالة وتنافسية على أساس التعاون بين جميع قطاعات المجتمع.

انعدام التفويضات السياسية المنتظمة في فلسطين (قطاع غزة والضفة الغربية) ساهم في موقف حكم فعال وقدره ضعيفة في قطاع المياه الفلسطيني والذي ضعف تطوير السياسات الكافية واستراتيجيات إدارة مصادر المياه وتطوير البنية التحتية وأحكام الخدمة، وذلك بالاشتراك مع عوامل التقييد المرتبطة بالاحتلال. كما كان الموقف السياسي خاضعاً لعدد من الاعتبارات الغير متوقعة (كل من الموقف الفلسطيني الداخلي والموقف الفلسطيني الإسرائيلي)، كان دعم الاتحاد الأوروبي (EU) المبرمج لتحديد وإيصال المصادر والمساعدة معقدًا بلا شك. الجدول أدناه يلخص منهج الاتحاد الأوروبي (EU) الاستراتيجي المنصوص عليه في خطط العمل بـ 2005، و 2013:

²⁴⁶ أهمية سياسات المياه في النزاع الإسرائيلي الفلسطيني بـ أنا هيرتاز فرانسيسكو – جامعة بليموث (المملكة المتحدة) مارس 2010 <http://www.e-ir.info/2010>

²⁴⁷ وزارة المياه الفلسطينية- استراتيجية قطاع المياه الوطنية 2011-2013

خطة عمل 2013	خطة عمل 2005
<p>يؤكد الاتحاد الأوروبي (EU) على الحاجة الملحة لإعادة إطلاق عملية السلامة لتحقيق حل على مستوى الدولتين، متضمناً التحكم من قبل الشعب الفلسطيني لموارد الدعم الطبيعية، بما في ذلك التوزيع المعقول والمنصف لمصادر المياه العابرة للحدود، تماشيًا مع المفاهيم ذات الصلة بالقانون الدولي، ويتم تعقبها إلى جانب قضايا أخرى لها طابع الوضع النهائي.</p> <p>تحت الهدف الأولي "تسهيل الإدارة الإقليمية والتحكم، بما في ذلك الموارد الطبيعية" تم اقتراح العمل التالي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • تطوير إطار العمل المؤسسي والتشريعي الضروري لنظام إدارة مياه الصرف الصحي والمياه المدمجة للتأكد على إيصال منصف للخدمات واستدامة الموارد في جميع أنحاء الأقاليم الفلسطينية المحتلة وتوفير دعم تطبيقها. • تكثيف الجهود لتسهيل الاتصال في شبكات البنية التحتية الدولية والإقليمية (مثل النقل والطاقة والمياه والاتصالات .. إلخ) خصوصاً في المنطقة الأورو متوسطية EuroMed. • تطبيق سياسات تطوير مستدامة تؤدي إلى استراتيجيات ومبادرات مصممة لتحقيق تطوير اقتصادي مستدام بيئيًا في جملة الأمور وأكبر من الشمول الاجتماعي. 	<p>تحت أولويات العمل:</p> <p>الطاقة والبيئة والنقل والعلوم والتكنولوجيا</p> <p>تعمل تجاه تحسينات في المياه والصرف الصحي بصورة شاملة، يتضمن نظام الإدارة:</p> <ul style="list-style-type: none"> • تحفيز التعاون الإقليمي المعزز مع دول الجوار، بما في ذلك تقسيم وإدارة مصادر المياه • تعقب الجهود لتحسين مخزون المياه وجودتها، خصوصاً في المناطق الريفية، بغية استيفاء معايير منظمة الصحة العالمية WHO

مصدر: خطة عمل 2005 و 2013

إطار عمل الدعم المفرد (SSF) لوفد الاتحاد الأوروبي (EU) بمكتب القدس²⁴⁸ تقدم تحولاً للتدريب على البرمجة لمدة سنتين تبدأ في 2014. تماشيًا بصورة مختلفة مع أولويات السلطة الفلسطينية، أجندة التغيير، آلات الاتحاد الأوروبي (EU) المجاورة (ENI)، دعم الاتحاد الأوروبي (EU) السابق، والقسم المحلي للعمل مع الدولة العضوة، دعم الاتحاد الأوروبي (EU) لفلسطين سيركز على ثلاثة قطاعات بؤرية ثالثها هو "دعم تطوير المياه والأرض". التحول من المياه والصرف الصحي لـ "المياه والأرض" يعالج التجاور الإقليمي اللازم لحل يشمل الدولتين، ويهدف لدعم النمو الزراعي والربحية بوسائل شاملة لخطط تطوير المياه والأرض. هذا التحول الكبير والدعوة الواضحة لحوار أكثر، بنتائج سياسية أقوى منذ جوهر الصراع الفلسطيني الإسرائيلي هو مطالبة كلا الشعبيين بنفس القطعة من الأرض²⁴⁹. اختيار القطاع البؤري متسق مع الهدف الجوهري للاتحاد الأوروبي لحل يشمل الدولتين ويؤسس دولة فلسطينية مستقلة وديمقراطية وقابلة للمعيشة حيث سيدعم الوجود الفلسطيني في المنطقة ج، ويحمي الأرض الفلسطينية من المصادرة، ويؤكد على استمرار ملكية الأرض. ولكن هذا سيتطلب من الاتحاد الأوروبي مساعدة سياسية قوية وواضحة تتماشى مع الحاجات الإجرائية لتطبيق تلك الأهداف الاستراتيجية البؤرية وترجمة تلك الأهداف إلى برامج ومشاريع محددة ومتطلبات مساعدة تقنية.

سؤال التقييم رقم 9 / معيار الحكم رقم 2. تدخلات قطاع التعاون تستجيب لحاجات ومطالب الشعب الفلسطيني وتساهم في تحسين الشروط الاقتصادية الاجتماعية

عدد من الأهالي متصلين بخدمات مخزون المياه، جمع مياه الصرف الصحي والتخلص منها. لا توجد أي بيانات متاحة من المكتب الفلسطيني المركزي للإحصائيات (PCBS) عن إمكانية الوصول إلى مخزون المياه والصرف الصحي مثل (مؤشر هدف تنمية الألفية)، البيانات التي توجد تتعلق أكثر بكمية مخزون المياه للقطاع الداخلي والشعب والتوزيع اليومي لكل فرد.

²⁴⁸مسودة أكتوبر 2013

²⁴⁹في أكثر التعريفات "أرض إسرائيل" و "فلسطين" هي نفس قطعة الأرض

الجدول 12: التوزيع اليومي لكل فرد من موارد المياه طبقاً للمحافظات الفلسطينية

المحافظة	التوزيع اليومي لكل فرد (لتر/ العاصمة/ اليوم)	إجمالي الخسائر (مليون م ³)	كمية المستهلكة (مليون م ³)	كمية مخزون المياه (مليون م ³)
فلسطين	81.7	77.4	122.6	199.9
الضفة الغربية	76.4	26.0	67.9	93.9
جنين	34.7	2.2	3.7	5.9
طوباس	55.2	0.5	1.2	1.7
طولكرم	56.7	2.6	3.6	6.2
نابلس	98.9	1.9	13.0	15.0
قلقيلية	118.6	1.2	4.5	5.6
سلفيت	86.0	0.7	2.1	2.8
رام الله والبيرة	109.9	4.8	13.0	17.8
أريحا وآل الأغوار	262.7	0.9	4.7	5.6
القدس	45.1	1.3	2.5	3.8
بيت لحم والخليل	62.9	9.9	19.6	29.5
قطاع غزة	89.5	51.4	54.7	106.0

ملاحظة: البيانات لا تتضمن هذه الأجزاء من القدس التي تم سردها في الملحق من قبل إسرائيل في 1967 المصدر: المكتب الفلسطيني المركزي للإحصائيات- الكتاب السنوي الإحصائي لفلسطين 2013- العدد 14- ديسمبر 2013

الجدول 13: نسبة السكان في فلسطين الذين يملكون بعض التسهيلات، 2010- 2012

التسهيلات	2010	2011	2012
شبكة المياه العامة	92.0	91.8	92.0
شبكة الكهرباء العامة	99.4	99.8	99.4
شبكة الصرف الصحي العامة	57.4	55.0	57.4
خط الهاتف	45.0	39.0	45.0

المصدر: المكتب الفلسطيني المركزي للإحصائيات- الكتاب السنوي الإحصائي لفلسطين 2013- العدد 14- ديسمبر 2013

بتوزيع يومي لـ 81.7 لترات لكل شخص لكل يوم، فلسطين أدنى من متوسط منظمة الصحة العالمية WHO الذي تم شرحه مسبقاً وبحاجة إلى 100 لترات (كل حاجات الصحة والنظافة المحلي).²⁵⁰ في 2010، قيسَت بيانات إسرائيل المعادلة بـ 300 لترات ومستوطنات إسرائيل بـ 369 لترات²⁵¹.

بالرغم من أن هذه الأرقام لا تثبت إيجابية تغطية هذه الأنماط من الخدمات، ويجب أن نأخذ في الاعتبار أنها تدعو للتفاؤل. حيث أنه لا يوجد نوعية ولا كمية لتلبية المطالب والمعايير:

- في غزة 90% من مياه المخصصة للشرب غير مأمونة²⁵².
- لم يكن هناك إمدادات كافية من المياه لتلبية طلب (التجزئة).
- لا يتم تغطية الحاجة الناجمة عن النمو الكبير عن زيادة السكان (3% سنوياً في الضفة الغربية) من خلال تخصيص زيادة على النحو المنصوص عليه بموجب اتفاق أوسلو، وذلك بسبب القيود الإسرائيلية.
- المياه (والطاقة) التي تم شراؤها من إسرائيل مكلفة.
- القضايا المحلية الفئوية تزداد سوءاً بين إدارة الخدمات.
- الوصول إلى خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية تتدهور تدريجياً.
- المنطقة (ج) تعاني من عدم كفاية الصيانة لأنظمة المياه بسبب القيود الإسرائيلية.

²⁵⁰ المكتب الفلسطيني المركزي للإحصائيات- الكتاب السنوي الإحصائي لفلسطين 2013- العدد 14- ديسمبر 2013

²⁵¹ Messerschmitt, Clemens, Bitter Water الواقع الأوامر السياسية الألمانية لقطاع غزة، فيغز وفلسطين - خارجوا مشال مؤتمر الدولي، جامعتيبريت، رام الله، 2010.

ARIJ²⁵² معهد البحوث التطبيقية، الحالة البيئية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وحق الإنسان النهج القائم على، (ARIJ)، 2011.

فيغز، ر.ع. الأسر فقط يمكنها تلقي المياه الجارية كل يوم، لكن خلال عدة ساعات فقط، ويتم توزيع M3 من المياه الصالحة للصغير المعالجة أو المعالجة جزئياً في البحر قبالة سواحل غزة كل يوم، مما يخلق أخطاراً على الصحة العامة.

الجدول 14: نسبة الوصول إلى البنية التحتية في الضفة الغربية وقطاع غزة (تقديرات 2011 للضفة الغربية (WB))

الخدمات	2004		2007		2009	
	جميع الأسر	الأسر الفقيرة	جميع الأسر	الأسر الفقيرة	جميع الأسر	الأسر الفقيرة
	الضفة الغربية (WB)	قطاع غزة (GS)	الضفة الغربية (WB)	قطاع غزة (GS)	الضفة الغربية (WB)	قطاع غزة (GS)
توصيل المياه الشبكة العامة	85.0	95.3	80.3	93.6	87.2	96.5
اتصالات الكهرباء الشبكة العامة	98.6	99.1	97.3	97.7	98.5	100.0
مياه الصرف الصحي الشبكة العامة	40.5	69.2	25.1	56.7	36.5	74.5
توافر دورات المياه - مع المنقولة بالأنابيب	93.1	95.7	78.4	89.3	95.2	98.8

المصدر: تقرير البنك الدولي رقم 61293 - GZ - الضفة الغربية وقطاع غزة - التعامل مع النزاع؟ الفقر والإدراج في الضفة الغربية وقطاع غزة - 29 يوليو 2011.

يتم دمج وتحويل تكاليف المياه والطاقة التي يتم شراؤها من إسرائيل من قبل السلطة الفلسطينية إلى آلية معقدة من سداد الديون المستحقة. حيث تقوم إسرائيل بخضم هذه الديون مباشرة من الإيرادات الصافية للسلطة الفلسطينية من قبل وزارة المالية الإسرائيلية كما يحدث في صافي القروض، تدفع الأسر الفلسطينية للمياه والطاقة على أساس آليات الجمع البلدية والرسوم الجمركية (التعريف). ولكن تواجه البلديات قضايا هامة تتعلق باستعدادات الدفع، ونتيجة لذلك تواجه عجز أكبر في دفع الديون.

يتم تخصيص ميزانية لتطوير فرص الحصول على المياه الصالحة للشرب وزيادة معالجة مياه الصرف الصحي. والاتحاد الأوروبي (EU) يعتبر عاملاً رئيسياً في مجال الصحة وحماية البيئة في فلسطين. كانت المياه والصرف الصحي ضمن قطاع التنسيق في مكتب ممثلي الاتحاد الأوروبي (EUREP) بمجموع € 85000000 مخصصة لقطاعات إدارة المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة بين عامي 2006 و 2013. وتم تخصيص € 42000000 في عام 2011 و 2012، بما في ذلك € 20000000 لقطاع غزة (منها € 10000000 لمرفق البنية التحتية لمشروع تحلية المياه) بالإضافة إلى ذلك، وفي إطار البرنامج الموضوعي للأمن الغذائي (FSTP) 2007-2013، وتم تخصيص € 7000000 لمشاريع دعم القطاع الزراعي، بما في ذلك التدخلات الرئيسية في تنمية الأراضي والمياه.

الجدول 15: التدخلات الرئيسية في الاتحاد الأوروبي (EU) في قطاع W & S، والمبالغ المخصصة لذلك:

<ul style="list-style-type: none"> تعزيز التعاون في مجال إدارة المياه بين السلطات في إسرائيل والأردن والسلطة الفلسطينية - المتكاملة للموارد المائية (PA - IWRM)، والتكيف مع تغير المناخ (بالضبط 1.5م € 2011-2014). من أجل (NGO) الخطة الرئيسية المتكاملة العابرة للحدود الإقليمية للمنظمات غير الحكومية لانخفاض حوض نهر الأردن، ومنح وكالة المياه وتنمية البيئة ووكالة أصدقاء الأرض في الشرق الأوسط والاتحاد الأوروبي (EU) مساهمة € 2.4م، مجموع الميزانية € 3.1م. 	السياسة والتعاون الإقليمي
<ul style="list-style-type: none"> مشاريع البنية التحتية لإمدادات المياه في محافظة الخليل 2م € 2011-2012، وعلى نطاق صغير وبكميات قليلة لتحلية مياه البحر في غزة، كأداة للاستقرار 10م € 2011-2015. 	إمدادات المياه
<ul style="list-style-type: none"> الصرف الصحي والمياه وإعادة استخدامها للزراعة في تياسير (حكومة طوباس) € 22م 2011-2017. معالجة مياه الصرف الصحي الطارئ في شمال قطاع غزة (مرفق البنية التحتية 2005)، € 6م 2006-2014 (مجموع الميزانية 74م €). معالجة مياه الصرف الصحي وإعادة استخدامها على نطاق متوسط، والأمن الغذائي المنشأ 	إدارة مياه الصرف الصحي وإعادة استخدامها

<p>بالمنظمات غير الحكومية (NGO) 9.48م€ 2011-2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • الصرف الصحي بنابلس الشرقية لتجميع مياه الصرف الصحي وإعادة استخدامها المشروع م20€ 2017-2014. • وادي التعاون لإدارة المياه في المناطق الحضرية، ومجموعة الصرف على نطاق صغير (لبنان)، وجمع مياه الأمطار والسيطرة على الفيضانات (أريحا) - 0.5م€ 2009. • مشروع الصرف الصحي بالخليل وإعادة استخدامها في مشروع (الميزانية) 2014. • * الصرف الصحي ومياه الصرف الصحي في غزة، جمع مياه الأمطار والسيطرة على الفيضانات 3.5م€ 2011. 	
<ul style="list-style-type: none"> • الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية في غزة، والتخلص من النفايات الصلبة 11م€ 2012-2016 ويشمل هذا المشروع مساهمة ب 5 م€ من الاتحاد الأوروبي (EU) إلى إدارة "النفايات الصلبة في غزة مع البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية ومساهمة ب 5م€ كعنصر لتحسين إمدادات المياه من الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، وغزة. • برنامج إعادة التدوير ب 6 م€ 2010-2012. * 	إدارة النفايات الصلبة

المصدر: مكتب ممثلي الاتحاد الأوروبي (EUREP) وفريق وضع التقييم.

ويؤكد استعراض مشاريع المياه والصرف الصحي W&S على الأهمية الكبيرة للتعاون بين جهود الاتحاد الأوروبي (EU) فيما يتعلق باحتياجات الشعب الفلسطيني، فضلاً عن تمسكها الكامل بخطة التنمية الوطنية. ومع ذلك، فإن أيًا من مشاريع التنمية في قطاع المياه والصرف الصحي W&S تقوم باستهداف القدرة في الحصول على الموارد الطبيعية في الضفة الغربية لأن تلك الموارد تعد تحت السيطرة الإسرائيلية. وحتى الآن، قد كانت جميع تدخلات الاتحاد الأوروبي (EU) تستهدف إعادة استخدام الموارد المائية والحد من فاقد المياه. ففي كثير من الأحيان كان بالإمكان بالكاد تحقيق نتائج البرنامج ضمن شروط الإطار الزمني والكمي، وهو ما يعني أن جميع أعمال البناء المادية لم تكن على قدر كافٍ من التقدم للمساهمة في تحقيقها، لأنها تعتمد بشكل كبير على إنجاز العديد من المهام والأنشطة (ناهيك عن مضيق الوقت والشهرة الإدارية والسياسية للسلطات الإسرائيلية والانشغافات السياسية بين غزة والضفة الغربية). فقد تمكن الاتحاد الأوروبي (EU) من تقديم مستويات عالية ومستدامة من المساعدة لمواجهة كافة المخاطر، لكن ما لا يمكن إنكاره منطقيًا هو نفي مدى فاعلية هذه المساعدة والتي قد كان محدوداً للغاية، سواء من حيث الأثر الاجتماعي أو الاقتصادي لأن مثل هذه المستويات العالية من المساعدة كان من المتوقع أن تحقق ما هو أكثر من ذلك، وأيضاً تحقيق الأهداف الأوسع للاتحاد الأوروبي EU. وحقيقة أن تلك المساعدة والاستفادة تعتمد بشكل كبير على مساعدات المانحين لتغطية جزء كبير من تكلفتها التشغيلية ووسائل التدوير التي تعمل على تحسين القدرة المالية التي لا تزال مصدر قلق كبير، ومن المرجح أن يستمر هذا في ظل منظورات المصالحة للفقراء. وعلى سبيل الأمل، ولأن معظم مشاريع البنية التحتية واسعة النطاق قد بدأت في عام 2013 ولم يتم حتى الآن تقييم مدى فعاليتها، فيمكن للمرء أن يأمل بأن يكون مستقبل الحكم على مدى الفاعلية سوف يتحسن وإن كان ما يزال بشكل محدود بسبب السياق.

لأن الأحكام والقوانين المتعلقة بالمياه "الجديدة" تخضع لمحدودية الموارد المتاحة والقيود القيادية الثقيلة (السياسية)، كما أن المشاريع الحالية والمستقبلية تركز بشكل أساسي وسوف تستمر في التركيز على خدمات الصرف الصحي. وينبغي توفير خدمات تجميع مياه الصرف الصحي ومعالجتها للجميع، مع هدف استخدام المصادر الإضافية للمعالجة من المياه (أرخص مصدر متاح للمياه، وهو يعد أرخص بكثير من تحلية المياه) للأغراض الصناعية والزراعية. كما يجب اتخاذ خطوات لتحسين كفاءة إصلاح التسريبات المائية، وهو ما يعد المساهم الرئيسي في مشكلة (المكلفة) للمياه المهدرة. لذا فينبغي تعليم مديري نظم المياه والمستخدمين أهمية ترشيد هدر المياه والحاجة للحفاظ على المياه.

سؤال التقييم رقم 9 / معيار الحكم رقم 3 جهود التعاون المساهمة في رقي وبناء ساعات الأبنية المؤسسية والإدارة الجيدة للقطاع

تعزيز قدرة سلطات القطاع (سلطة المياه الفلسطينية) لإدارة وتخفيف آثار نقص المياه والقضايا البيئية. كانت أهداف برنامج الاتحاد الأوروبي (EU) دعم وإنفاذ مؤسسات الدولة الفلسطينية المستقبلية، بما يتماشى مع أولويات السلطة الفلسطينية ودعوة اللجنة الرباعية في

مارس 2010 لمفاوضات ثنائية إسرائيلية فلسطينية، من خلال توفير البنية التحتية اللازمة وكذلك المعدات التكميلية. قدم تحليل تدخلات الاتحاد الأوروبي (EU) في قطاع المياه والصرف الصحي دليلاً على إسهامات برنامج التعاون تجاه بناء القدرات كجزء من كل تدخل.

لا يزال الدعم الرئيسي في هذا المجال متمثل في فريق التقنية، التخطيط والاستشارات والممول من مؤسسة التنمية الدولية بتمويل مشترك من الوكالة الفرنسية للتنمية والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي. فريق التقنية والتخطيط والاستشارات ينشر موارده وخبراته داخل سلطة المياه الفلسطينية لتقديم المساعدة التقنية الانتقالية وبناء القدرات. يعمل فريق التقنية والتخطيط والاستشارات بشكل وثيق وضمني مع سلطة المياه الفلسطينية ونظرائها في الوزارات الأخرى (التخطيط، المالية، الحكومة المحلية، الزراعة وسلطة جودة البيئة)، من أجل الدعم وتقديم المشورة حول تنفيذ عمليات الإصلاح في القطاع.

في يوليو 2012 وقعت السلطة الفلسطينية والجهات المانحة الرئيسية مذكرة تفاهم والتي نصت بشكل أساسي على توجيهات لسلطة المياه الفلسطينية إلى التالي:

- فصل المهام السياسية والاستراتيجية (الوزارية) عن الوظائف الاعتيادية لسلطة المياه الفلسطينية؛
- تعزيز الملكية والتعاون من خلال عمل خطط واتفاقيات مع أصحاب المصالح ذوي الصلة بالقطاع،
- تطوير الأدوار والمسؤوليات السياسية والاستراتيجية (الوزارية) الواضحة إلى جانب الخطوط التوجيهية التشغيلية، الالتزام بالقوانين والتشريعات؛ و
- طرح وتعزيز المهام التنظيمية للموارد المائية وموفاي الخدمة.

الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية للمياه والصرف الصحي 2013 (سلطة المياه الفلسطينية) تتألف من قرارات خاصة بتنظيم التعريف الموحدة للمياه وللمياه الصرف الصحي (المادة 35 الخاصة بالمحاسبة المالية)، تأسيس مرافق مياه محلية (المادة 47، الخاصة بالحقوق، المهام، السلطات، الترخيص وإجراءات فسخ العقد، التأسيس، الإدارة، الموارد المالية، الخ)، والشخصية القانونية لجمعية مستخدمي المياه (المادة 51 الخاصة بالحقوق والواجبات القانونية والمالية). جميع هذه العناصر ستؤثر بشكل واضح على سبل العيش في فلسطين وعلى هذا النحو ينبغي مناقشتها على أساس توافقي واسع النطاق. إلا أن المجتمع المدني لم يشارك في صياغة هذه الوثيقة 253، وكان هناك انتقادات قوية لهذا الجهد غير المشترك لتعزيز والاتفاق على إدارة قطاع المياه والصرف الصحي الفلسطيني من قبل المجتمع المدني، حيث لم يكن هناك تنسيق مع سلطة المياه الفلسطينية على إعادة هيكلتها أو على تحديد أكثر شمولاً وتنفيذ إصلاحات القطاع فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات.

المنظمة الغير حكومية الفلسطينية "أمان" 254 ذكرت أن "هذا يعتبر دليلاً مقنعاً على سوء الإدارة داخل سلطة المياه الفلسطينية وأنه ليس هناك فصل قانوني واضح بين المستويات السياسية والتنفيذية داخل مؤسسات المياه الفلسطينية. حتى اليوم ليس هناك قانون مياه وظيفي حقيقي. علاوة على ذلك فالمجلس الوطني للمياه لا يجتمع ولا يؤدي عمله بشكل جيد". ومن ثم فهناك حاجة للتركيز على الدور الذي لعبه المجتمع المدني في ضمان نقل المعلومات بشكل أفضل، بناء رؤية متوافقة بشأن الأولويات المشتركة، ونتيجة لذلك، توافر مساءلة أكثر وضوحاً لسلطة المياه الفلسطينية وسلطات القطاع.

دعم وإنفاذ إطار العمل التنفيذي والقدرات الوطنية. تم تطوير إطار العمل التنظيمي للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ 1995 ويعتمد على عدة وثائق مثل استراتيجية قطاع المياه والصرف الصحي (2011-2013)، مسودة استراتيجية إدارة الموارد المائية (1997)، السياسة الوطنية للمياه (1995)، الدراسة التخطيطية لاستراتيجية قطاع المياه (2000)، الخطة الوطنية للمياه (2000)، خطة إدارة

253 لم يشار إلى المجتمع المدني في أنشطة فريق التقنية والتخطيط والاستشارات.

254 <http://www.amanpalestin.net/english/>

المياه الجوفية الساحلية 1999-2004، منذ نهاية 2013، السياسة والاستراتيجية الوطنية المنقحة للمياه.

دعم الحوكمة على المستويات المحلية والوطنية وكان الهدف المستمر لإجراءات الاتحاد الأوروبي (EU) في فلسطين، وحتى لو لم يكن هناك مشروع مخصص من قبل الاتحاد الأوروبي (EU) (TA) في هذا المجال، فقد وفر الاتحاد الأوروبي (EU) الدعم الكامل لمشروعات الجهات المانحة الأخرى لتعزيز السلطة الفلسطينية وتحسين أدائها المؤسسي.

في إطار المناقشة بين إسرائيل وجيرانها، وردت الإشارة بشكل متكرر إلى مفهوم "حقوق المياه". البعد قصير الأجل لمشكلات المياه في المنطقة هو توضيح حقوق الوصول إلى الموارد المائية، تمثيلاً مع الاتفاقيات الدولية المتفق عليها. 255 اتفاقات أو سلو (1 و 2) ظلت منقوصة فيما يخص حقوق المياه وتركبتها "لمفاوضات الوضع المالي". تجدر الإشارة إلى أنه إذا ظلت "حقوق المياه" غير محددة بموجب القانون الدولي، فمن المفترض أن القصد من ذلك هو الإشارة إلى حقوق الدول بموجب القواعد المتفق عليها²⁵⁶ بمراعاة المبدأين العرفيين:

- "الاستخدام المنصف والمعقول": ويعني أن، تقسيم الموارد المشتركة ينبغي أن يكون على أساس توازن منصف وعادل لمختلف المصالح والاستخدامات من قبل الدول ذات العلاقة؛
- "الوقاية من الأضرار الملموسة أو الكبيرة": ويعني أن، تلتزم الدول الواقعة على ضفة النهر، عند استخدام حصتها المنصفة من المورد المائي الدولي المشترك، بأن تضمن أن استخدامها لا يضر بشكل غير معقول بمصالح الدول الواقعة على الضفة الأخرى من النهر.

تفرض اللجنة المشتركة للمياه رقابة صارمة على قطاع المياه بالكامل، وإذا تردد صدى مبدأ هذه اللجنة المشتركة، فإن الثقل والحقوق الغير متوازنة داخل لجنة المياه المشتركة بحاجة لمراجعة حيث أن حقوق المياه الفلسطينية غالباً ما تظل مشروطة بالموافقة الإسرائيلية. دعم التحليل التقني من قبل الاتحاد الأوروبي (EU) للسلطة الفلسطينية حول هذا الموضوع القانوني المحدد سيكون مبادرة دبلوماسية مفيدة.

سؤال التقييم رقم 9 / معيار الحكم رقم 4. تدخل الاتحاد الأوروبي (EU) في W&S للمساهمة في تحسين الاستخدام المستدام للموارد المائية و تعزيز الحوار بين أصحاب المصلحة، لدعم أهداف الدولة الفلسطينية وجعلها قابلة للحياة اقتصادياً

عدد ونوعية التنسيق الإقليمي في برامج إدارة الموارد المائية .

- يوجد مسألتين هامتين فيما يتعلق بالتعاون الإقليمي على مستوى السياسات العامة :
- تعزيز التعاون في مجال إدارة المياه بين السلطات في إسرائيل و الأردن و السلطة الفلسطينية IWRM التكيف مع تغير المناخ (1,5 مليون يورو؛ 2011-2014)
 - خطة إقليمية رئيسية متكاملة عبر الحدود في حوض نهر الأردن: في حقل المياه والبيئة وكالة التنمية / المنظمات غير الحكومية أصدقاء الأرض الشرق الأوسط (إسهام الاتحاد الأوروبي 2.4 مليون يورو بمجموع ميزانية 3.1 مليون يورو.
 - كما يدعم الاتحاد الأوروبي (EU) مشاريع إقليمية كبيرة إلى جانب هذين البرنامجين:
 - التعاون عبر الحدود : جزء من برنامج حوض البحر المتوسط 189.2 €، 2007-2013
 - دعم مبادرة الاتحاد الأوروبي () -EU دول شاطئ البحر المتوسط iwrn (MED-euwi) عبر الحدود إدارة الموارد المائية 1.0، 2009-2013 مليون يورو،
 - الدعم المتكامل المستديم و إدارة المياه wwt؛ وإعادة استخدام المياه المحلية الحكم 6.7 مليون يورو، 2010-2014 والمشروع 15.0 مليون يورو، 2011-2014

دعم الحوار السياسي على W&S ، والفرق العاملة في مواضيع أو تبادل المعلومات على الصعيدين الإقليمي والوطني. تعتبر مسألة المياه الفلسطينية هي عنصراً هاماً وأساسياً

²⁵⁵ قواعد هلسنكي، رابطة القانون الدولي، 1996 لجنة القانون الدولي بالاتحاد الأوروبي، 1997
²⁵⁶ لكنها لا تزال قواعد غير ملزمة.

للسيادة الفلسطينية عنصر هام في ضمان الاستقلال الحقيقي . تؤكد الظروف الخاصة على مبدأ تعزيز التعاون الإقليمي والدولي ولهذا البعد أهمية خاصة.

إن دور الاتحاد الأوروبي (EU) هو الالتفات إلى التحديات المتعلقة بتقاسم الوصول إلى إدارة الموارد المائية بين إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة ودائماً يشجع الطرفين على معالجة جميع قضايا الوضع النهائي ، بما في ذلك المياه ، خلال المفاوضات . فريق العمل التنفيذي (تحديد الفريق العامل المتعدد الأطراف المعني بموارد المياه لدفع عملية السلام في الشرق الأوسط، في كانون الثاني/يناير 1992 إلى:

- تعزيز توفر البيانات ، بما فيها ممارسات إدارة المياه و حفظها;
- تحسين إمدادات المياه;
- مشروع مفاهيم التعاون و إدارة المياه الإقليمية.

تشكيل فريق عمل تنفيذي من خبراء المياه من إسرائيل والأردن ، و وكالات إدارة المياه الفلسطينية بإدارة المشروع . وتشمل الأنشطة سلسلة من الإجراءات المحددة التي ينبغي أن تتخذها الإسرائيليين و الأردنيين و الفلسطينيين إلى تعزيز اعتماد وحدات مشتركة موحدة لجمع البيانات ، وتقنيات التخزين بين الأطراف ، تحسين نوعية الموارد المائية التي تم جمعها ، وتحسين الاتصالات داخل المجتمع العلمي في المنطقة . تقديم الدعم التقني و المالي و على وجه الدقة ، فرنسا ، هولندا ، الولايات المتحدة الأمريكية . وتشمل الجهات المانحة السابق استراليا وكندا . منذ كانون الثاني/يناير 1995 الفريق العامل المحدد²⁵⁷ حقق بعض النجاحات:

- إنشاء قاعدة لجمع البيانات وتخزينها واسترجاعها بما يؤدي الي تحسين و تعزيز نظام المعلومات (waternet) شبكة المياه;
- مختبرات متنقلة ، أجهزة الكمبيوتر وبرامج متطورة وقد تمت قد يمنح جميع المشاركين الإقليميين في التنسيق والتعاون
- أدلة و معايير مجموعة متنوعة من البرامج التدريبية التي تم تنفيذها;
- ذات الصلة ببعضها البعض ، كما أعدت مشاريع يجري تنفيذها بصورة مشتركة.

يسهم مثل هذا التعاون الإقليمي في تحقيق الاستقرار في المنطقة ويعزز التعاون بين الأطراف الأساسية ، وتطوير أدوات الإدارة المشتركة وتقاسم المعرفة . لا تزال كفاءة و أداء البرامج الإقليمية في فلسطين ضعيفة و تعتبر هي المتضررة من عدم مشاركة الشركاء الإسرائيليين ، ولا سيما في تعزيز الأنشطة المشتركة العامة مع شبكات المجتمع المدني الفلسطيني . وتعد للمعلومات القوية قدرة ذات قوة رئيسية في الصراع الإدراكي للحرب على شكل من أشكال الدعاية التي أصبحت عنصراً ناجحاً في كلا الجانبين على انتزاع الطرف الثالث . وبناء على ذلك ، فإن²⁵⁸ عنصر المعلومات القوية ينبغي أن يشكل جزءاً من الاتحاد الأوروبي MS (أنشطة المشاريع ، و نشر معلومات وقائية²⁵⁹ بحيث تدريجياً على تعزيز مستويات الوعي أكثر.

أصبحت القدرة الإعلامية القوية قوة رئيسية في الصراع ، والحروب المعرفية (شكلاً من أشكال الدعاية) أصبحت عنصراً ناجحاً في كلا الجانبين للحصول على دعم الأطراف الثلاثة . تبعاً لذلك يعد عنصر المعلومات عنصر قوي ينبغي أن يشكل جزءاً من 'الاتحاد الأوروبي' (EU) ، أنشطة المشاريع ، نشر المعلومات الوقائية بغية تعزيز مستويات الوعي أكثر وأكثر عند الناس المقيمين في هذه المنطقة - كما تأمل من الحكومات - من الحاجة إلى القيام بمزيد من التعاون كذلك-تدريجياً

الموارد المشتركة في تنمية التكامل والتأزر . الاتحاد الأوروبي EU هو أكبر جهة مانحة للسلطة الفلسطينية PA و وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل (UNARW) . (خاصة الاتحاد الأوروبي مجموعة المانحين ، بدعم من المفوضية الأوروبية للأمانة و التيسير و 12] قد وضعت استراتيجيات القطاع 12 في 'الاتحاد الأوروبي' (EU) بالتعاون مع السلطة الفلسطينية PA . وهذا يمثل تقدماً هاماً في سياق مبادئ باريس الإعلان بفعالية المعونة ، وتسمح البرامج المنسقة بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي EU للسلطة الفلسطينية (PA) و الاستراتيجيات القطاعية بالتعاون مع السلطة الفلسطينية (PA) . وهذا يمثل تقدماً كبيراً في سياق إعلان باريس فعالية

²⁵⁷تحديد الفريق العامل المتعدد الأطراف المعني بموارد المياه <http://www.exact-me.org>

²⁵⁸ لا "الدعوة" التي تخفي مدلول سياسي

²⁵⁹ هذه القوى من خلال المعلومات بوضوح لا على أي دعم من أي نوع من المقاطعة ضد إسرائيل

المعونة مبادئ البرامج التي تتيح تنسيق بين دول الاتحاد الأوروبي، والدول الأعضاء و السلطة الفلسطينية PA.

الجدول 16: الحوار في مجال السياسة العامة - قطاع الماء والصرف الصحي

ألمانيا	الاتحاد الأوروبي (EU)
اللجنة الأوروبية (EC)/مكتب ممثل 'الاتحاد الأوروبي' (EU) أو وفد الاتحاد الأوروبي (EUREP)، فرنسا، ألمانيا (المياه * المرافق الصحية، والمنطقة ج)	المشاركة في 'الاتحاد الأوروبي' (EU) الجهات المانحة (قطاع التنسيق)
W&S: النمسا وإيطاليا وإسبانيا والسويد وهولندا الأرض والمياه: إسبانيا، هولندا، فرنسا) عبر قطاع الفريق العامل في زراعة الزيتون الفرق العاملة في صناعة واستخراج زيت الزيتون العاملة المواضيع المنطقة ج: بلجيكا، وألمانيا، إسبانيا، إيطاليا، السويد، المملكة المتحدة	الجهات المانحة الأخرى (القطاعات الغير مركزية) 'الاتحاد الأوروبي' (EU)
منظمة الأغذية والزراعة 'الأمم المتحدة' (الفاو) (الأمن الغذائي)، اليونيسيف (المياه)، JICA (مياه الشرب)، الوكالة الأمريكية للتنمية (المياه ومعالجة المياه)، البنك (المياه ومعالجة المياه)، عكر (استصلاح الأراضي)، والحكومة الكندية، والتعاون السويسري للتنمية، البرازيل، أستراليا المعونة	الجهات المانحة الرئيسية خارج نطاق-الاتحاد الأوروبي (EU)

تقوم الجهات المانحة بدعم الجهود الفلسطينية لتطوير قطاع المياه والصرف الصحي عبر بناء القدرات ، وتعزيز المؤسسات ، وتقديم المساعدات الإنسانية . بيد أن القيود المفروضة من قبل الحكومة الإسرائيلية التي تحد من فعالية هذه الجهود ، وسياسات و ممارسات حكومة إسرائيل) ولا سيما لجنة المياه المشتركة لحلف الأطلسي (قد أعاقا التقدم نحو إيجاد حلول دائمة .هنا كدعوة إلى تغيير في السياسة العامة على تقديم الدعم الدبلوماسي النشط ، اتخاذ تدابير فعالة لمنعها ،على سبيل المثال، تدمير الهياكل الأساسية الممولة من الجهات المانحة بعد انتهاء المشروع .و ينبغي أن تشمل الجهات المانحة المنظمة التسجيل لكل ضرر و إجراء طلبات تعويض من الحكومة الإسرائيلية على التأخير أو التدمير .تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول الأعضاء (ms) في 2012 رفضت فكرة طلبات التعويض من الحكومة إسرائيل (-) كذلك الاتحاد الأوروبي (EU) الدول الأعضاء (ms) والقيام بتمويل المشاريع الإنمائية أو الإنسانية وقد قام مفوضية الاتحاد الأوروبي وممثلي الاتحاد الأوروبي (EUREP) بالبدء في تنفيذ تعليمات المقر الرئيسي و السعي إلى التوصل إلى حلول توفيقية لتحقيق التوافق مع جميع MS الدول الأعضاء .قام مكتب خدمات المشاريع بالبدء في المشاركة في مهمة صعبة دقيقة طويلة الموارد وتستغرق وقتا طويلا فيما يتعلق بتحقيق توافق آراء بشأن وضع نظام شامل للرصد في المنطقة جيم، منطقة الالتحام وما إلى ذلك . تقديم رؤية شاملة بشأن ما يتم تمويله من الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء (ms) وتصنيف وتحديد كم عمليات الهدم ووقف أوامر العمل التخريبية الأخرى وتدخل جيش الدفاع الإسرائيلي. وبعد عامين على وجود نظام تمهيدي (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية) ممول من قبل مكتب الشؤون الإنسانية (الأوروبية) وفي خريف عام 2014 سيتم وضع نظام شامل لرصد مكان التمويل من مكتب ممثل 'الاتحاد الأوروبي' (EU) أو وفد الاتحاد الأوروبي (الاتحاد الأوروبي) (EUREP)، وتديره وكالة تنمية من إحدى دول الأعضاء (MS). هذه القصة أيضاً تسلط الضوء على الصعوبات التي تواجهها العمليات التي لا تدعمها قوة الإرادة السياسية

2- الاستنتاجات والتوصيات

1-2 الاستنتاجات

هذا الفصل يقدم تقييماً شاملاً، على الاستنتاجات الرئيسية لنتائج التقييم و التحليل الوارد في الفصل "2 إجابات على أسئلة التقييم".

التقييم الشامل

لأكثر من أربعة عقود قد لعب الاتحاد الأوروبي EU دوراً محورياً في عملية السلام في الشرق الأوسط. من أوائل التسعينات وحتى الآن، تم إصدار العديد من التصريحات السياسية من قبل الاتحاد الأوروبي EU والتي يدعو فيها إلى إقامة دولة فلسطينية. وخلال الفترة التي يغطيها التقييم أكد الاتحاد الأوروبي EU التزامه السياسي الشامل للتوصل إلى حل الدولتين والدعم على توطيد دعائم دولة فلسطينية مستقلة وقابلة للحياة وديمقراطية. أهداف سياسية واضحة تدعمها التدفقات السخية من مساعدات الاتحاد الأوروبي EU التي قد تصل إلى 2، 4 مليار يورو بين الفترة 2008-2013 (انظر الفصل 1 لمزيد من التفاصيل).

وهناك توافق واسع النطاق في الآراء على أن 'تعاون الاتحاد الأوروبي EU' (عبر المجلس) قدم الدعم اللازم للسلطة الفلسطينية PA، والرعاية الاجتماعية للشعب الفلسطيني. وقد ساهمت هذه الجهود في خلق شبكة واسعة النطاق لسياسة الجوار الأوروبية بهدف الاستقرار في المنطقة.

التقييم بعد جمع أدلة وافرة لتحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي EU للتوصل إلى حل الدولتين كانت جدية توقد تعرقلت من جراء شروط التقييم هذه 'القيود الملزمة' يجري أساساً القيود من الاحتلال الإسرائيلي ولكن أيضاً التشتت الفلسطيني والعجز في العملية الديمقراطية. وقد حددت بيانات الاتحاد الأوروبي EU بوضوح وعلى وجه التحديد هذه القيود ملزمة وتقف هذه العقبات الرئيسية أمام نجاح التعاون. ومع ذلك، النتائج التي توصل إليها التقييم تشير بوضوح إلى أن الاتحاد الأوروبي لم تكن مستعدة أو قادرة على عنونة هذه القيود مقدماً، أدى إلى عدم الاتساق في هذا التعاون. في حين أن تتوصل الدول الأعضاء إلى توافق الآراء بشأن إعلانات السياسات النابعة من 'استنتاجات المجلس'، امتناعهم عن اتخاذ خطوات أكثر عملية لإزالة أو تخفيف القيود الملزمة، تجنب تدابير المواجهة أو الخصومة مع إسرائيل، بدرجة أقل، مع السلطة الفلسطينية PA.

عدم فعالية التوجيه الثلاثي "لجهود الاتحاد الأوروبي مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية بشأن أهداف التعاون والقيود الملزمة التي تبطل فعالية التعاون، إحدى النتائج الرئيسية لهذا التقييم هو أنه في غياب تكامل المسار السياسي الفعال مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية على هذه القيود، فإن احتمال تحقيق التعاون طويل المدى له تأثير على حل دولتين، بما فيها عدم إهمال ديمقراطية و بقاء فلسطين،) كما هو موضح في مسائل التقييم. (eqs)

وبالإضافة إلى ذلك، عدم وجود عملية ديمقراطية قد ترك الفلسطينيين تقريباً مع عدم وجود آلية لإجراء السلطة الفلسطينية PA الإدارة و تخصيص الموارد. مع مرور الوقت، ومع استمرار التعاون لدعم تقديم الخدمات العامة من خلال السلطة الفلسطينية PA، فإنه يسهل أيضاً نظام حكم دون آليات للمساءلة لخدمة السكان الفلسطينيين- هذا النمط يؤدي إلى نتائج عكسية لقواعد الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بقواعد الحكم الرشيد.

أخيراً، على الرغم من الجهود التي يبذلها 'وفد الاتحاد الأوروبي EU' التزاماً كبيراً، بما في ذلك عدد من المبادرات في عام 2013 و 2014 التماس المزيد من الانسجام وتحقيق نتائج أفضل، قد تواجه برامج التعاون القيود الرئيسية، مما يضعف الفعالية والكفاءة والاستدامة فيها، بما في ذلك: (ط) عدم وجود استراتيجية متماسكة لتحقيق الفعالية والتكامل، بصورة منتظمة تربط بين مختلف الأدوات التي نشرها؛ (ثانياً) عجز الأدوات المناسبة والموارد البشرية على أداء البرامج، والتنفيذ، والرصد والتقييم، مما يعرقل إجراء حوار على أساس النتائج مع السلطة الفلسطينية PA وإسرائيل؛ (ثالثاً) نظراً لغياب آليات المساءلة على الأراضي الفلسطينية (راجع EQ 6-9 التقييم)

تشير الصورة العامة إلى قدرا كبيرا من الجهد من جانب الاتحاد الأوروبي لمنع المزيد من التدهور الاقتصادي والمؤسسي والحفاظ على الإنجازات التي تحققت حتى الآن، وتسعى إلى تحقيق مكاسب قصيرة الأجل، بينما تسعى إلى تحقيق الاستقرار وحل الدولتين. في حين أنه قد أنجزت الكثير من الجهود ، تظل أهداف الاتحاد الأوروبي الشاملة البعيدة وغير محتمل. يظهر نموذج التعاون قد وصل إلى حدوده في السياق الحالي. وهكذا يخلص التقييم إلى أن الوقت قد حان للاتحاد الأوروبي من إجراء استعراض كامل، لتوجهاته على أعلى المستويات، ترمي إلى إقامة تعاون أكثر تماسكا وواقعية وفعالية.

الاستنتاجات الأساسية

استنتاج 1. يعتبر الاتحاد الأوروبي (EU) شريكا يعتد به من قبل الشعب الفلسطيني و السلطة الفلسطينية من أجل توفير الدعم والرعاية للفلسطينيين و مؤسسات السلطة الفلسطينية ،ومن ثم المساهمة في الاستقرار على المدى القصير ويعزز هذا الاستنتاج من قبل جميع أسئلة التقييم

يقر ممثلو الجهات الفلسطينية في إطار هذا التقييم بأغلبية ساحقة على التضامن، والموثوقية، الدعم المقدم من الاتحاد الأوروبي (EU) إلى السلطة الفلسطينية والشعب الفلسطيني (بما في ذلك غزة على الرغم من القيود التي يفرضها الاتحاد الأوروبي () /IEU "على السلطات في الوقت الحاضر .(يعتبر ذلك أمر حيوي يستهدف تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية في العديد من المناطق الضعيفة) وذلك عن طريق وكالة الأمم المتحدة لإغاثة و التشغيل (مع مؤسسات السلطة الفلسطينية المكتفية ذاتيا من تمويل التكاليف الرئيسية المتكررة)، إلى حد كبير في الصحة و التعليم وتكاليف التشغيل ريثما يتم الانتقال إلى دولة فلسطين .الاتحاد الأوروبي (EU) يدعم مجموعة متنوعة من البرامج الشيقة والهامة في طائفة واسعة من المجالات (بما فيها حقوق الإنسان)التي تولد الديناميات المحلية .وقد عملت عن كثب مع شركائها، السلطة الفلسطينية ،إلى ضمان الاتساق مع سياسات الدولة ،ذلك بالإضافة إلى قيمة الموثوقية والاتساق و التركيز على القطاعات الرئيسية .وقد تفرق نفسها عن الجهات الفاعلة الأخرى في الساحة المزدهمة بالمانحين ،وتقوم بدورا قياديا في المواءمة و التنسيق مع السلطة الفلسطينية.

استنتاج 2. هل كان الاتحاد الأوروبي مستعداً أو قادراً على معالجة القيود التي تعوق أهمية وفعالية واستدامة التعاون بطريقة سياسية متماسكة

هذا الاستنتاج يستند على سؤالي التقييم 1 و 2

وفي حين أنه الاتحاد الأوروبي (EU) يتولى منذ فترة طويلة حل النزاع وذلك من أجل أهداف سياسية بالدرجة الأولى (على أساس حل لدولتين يؤدي إلى دولة فلسطينية مستقلة وقابلة للحياة وديمقراطية قائمة على التعاون إلا أنه يفتقر إلى رؤية واضحة وحاسمة من الالتزام المتماسك من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (EU) على اتخاذ الخطوات السياسية اللازمة لتحقيق ذلك. يقوم الاتحاد الأوروبي (EU) بتحليل مجموعة دائمة من البيانات لإيجاد طريقة للحل الدولتين) كما يقابله ذلك بالتأييد الكامل من جانب الدول الأعضاء، وهي استراتيجية الرعاية للعناوين ولكنه يفتقر إلى الأدوات السياسية لجعل هذا الأمر حقيقة واقعة.

"إن الاتحاد الأوروبي هو المانع. وقد استفادنا منه كثيراً، لكنها عملية لانهاية ولها آثار ظاهرة على لكنها غير موازية مع فعالية المسار السياسي".
تصريح الوزير السابق 2013 -

EU COOPERATION IN ITS
CURRENT
CONFIGURATION HAS
REACHED LIMITS IN
ADVANCING EU'S
OVERALL GOALS OF A
TWO-STATE SOLUTION

على أعلى المستويات، يقوم الاتحاد الأوروبي (EU) باستخدام سياسات محددة بصورة متزايدة منذ عام 2009 فيما يتعلق بالديمقراطية و البقاء على مقربة من فلسطين. ووفقاً لاستنتاجات مجلس الاتحاد الأوروبي (EU) فإنه قد قام بإعلان المستوطنات الإسرائيلية، و صرح بهدم المنازل، ضم القدس الشرقية بطريقة غير قانونية تدينها انتهاكات حقوق الإنسان و القانون الإنساني، فضلاً عن الوصول إلى الحركة التي تسمح بوضع القيود وحصار قطاع غزة و التحريض على العنف، بينما يدعو للمصالحة بين الفصائل الفلسطينية. وعلى الرغم من أن هذه القضايا لاتزال العقبات الرئيسية فإن الاتحاد الأوروبي (EU) أعلن نجاح التعاون الذي قد تم على غير رغبة الاتحاد الأوروبي (EU) لأنه غير قادر على معالجة هذه القيود مقدماً. هذا ما يتضح من الوقائع التالية:

- لا يوجد أي دعم سياسي متماسك ومنسق ومباشر ومنظم مع العواقب، مع ما يترتب على ذلك من آثار، ترتبط بعناصر محددة من التعاون والشراكة بين الاتحاد الأوروبي (EU) وإسرائيل. وعلى الرغم من أن الاتحاد الأوروبي (EU) قد كان متميزاً في الحوار السياسي مع إسرائيل، وعلى الرغم من أن إسرائيل يمكنها إزالة أو تخفيف حدة العديد من القيود على التعاون في نجاح الاتحاد الأوروبي (EU) على إسرائيل لعمل خطة برامج أخرى قائمة على المشاركة البناءة ليست لها صلة مباشرة إلى حل دولتين أو التعاون. بغض النظر عن الاستثمارات التجارية الكبيرة الأخرى الناتجة عن حل الدولتين، العلاقات الجيدة مع إسرائيل لم يكن الاتحاد الأوروبي (EU) مستعداً أو قادراً على تولي القيادة في توجيه الحوار مع الإسرائيليين والفلسطينيين.
- في قطاع غزة نجاح الاتحاد الأوروبي (EU) في التكيف مع هذا التعاون تحت قيود الحصار في فرض التقييد المفروض من أي اتصال مع السلطات القائمة بحكم الأمر الواقع. بينما تغير المفهوم، بمرور الوقت، بالنظر إلى السلطة الفلسطينية استمرت فترة محدودة -أما بالنسبة للاتحاد الأوروبي فإنه قام في نطاق العمل الإيجابي لصالح المصالحة إلى جانب واحد وعمل محادثات مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على الفلسطينيين واكتفاء السلطة الفلسطينية (وبناء المؤسسات). ومع ذلك، ساعدت كثير من الدول الأعضاء بعمل المزيد من الخطوات لتهيئة بيئة تفويض لكي يظل التعاون لا يزال محدوداً.
- وعلى الصعيد الداخلي، لا توجد وسيلة منهجية لقياس التقدم المحرز (أو عدم وجوده من أجل أهداف سياسية و علاقة ذلك باستمرار التقدم وارتفاع مستوى المساعدات المالية الخارجية بعلم و توجيه من الاتحاد الأوروبي (EU)). مع غياب تواجد استراتيجية واضحة تقوم على تهيئة بيئة

تفويض تسمح بدعم معلن من سياسات التبعية مع إجراءات العمل الخارجي الأوروبي وخدمة الإرشاد يعتبر عدم انتظام في التوفيق بين الفصل بين السياسة المعلنة والممارسة.

استنتاج 3. مساهمة من الاتحاد الأوروبي (EU) في تعزيز الحكم الديمقراطي ، وتعزيز ثقافة الشفافية و المساءلة ، وبناء مؤسسات محدودة

هذا الاستنتاج يستند على أسئلة التقييم 6-9

وفي حين أن التعاون قد نجح في المحافظة و السعي على تعزيز أداء مؤسسات السلطة الفلسطينية ، كذلك حقق نجاحا في بناء الديمقراطية و الحكم الرشيد في المساءلة و الشفافية . ويتميز هذا التعاون القوي وجود آليات المراقبة ومتابعة خط سير الدعم المالي إلى المستفيدين المستهدفين . ولكنه لا يحدد المعايير القابلة للتحقق أو مسؤولية أوشمول عمليات المراقبة والرصد في أداء الخدمة العامة . طويلة الأجل والتمويل غير المشروط من التكاليف المتكررة معنياً باليات المساءلة بين السلطة الفلسطينية و الفلسطينيين تقوض أهداف الاتحاد الأوروبي (EU) المعيارية عن الديمقراطية و الحكم الرشيد و التنمية الفعالة . لم يتم إجراء انتخابات خلال عقود من أجل الإعداد لإقامة دولة و يبدو أن يتجاوز حدوده ، السلطة الفلسطينية و المؤسسات الفنية فهناك خطر من ضمور و فقدان الاستدامة و الشرعية . الآن وعلى المدى الطويل فإن غياب المساءلة و الشفافية يساهم في ترسيخ مفهوم أن التعاون مع الاتحاد الأوروبي (EU) مريح في الحالة الراهنة أو مقبول من حيث مسائل الديمقراطية و الحكم الرشيد.

سنعرض هذان المثالان بالتفصيل لمزيد من التفاصيل عن هذا التقييم لكل المسائل الواردة بالأعلى ، والتي تؤيد هذه النتيجة:

- في مركز تنسيق قطاع الحكم ما يقرب حوالي من نصف الدعم من الاتحاد الأوروبي (EU) يهدف دعم التعاون إلى دفع رواتب الموظفين العاملين بالقطاع الحكومي ، إلى حد كبير، الموظفين العاملين بقطاع التعليم والصحة . ومع ذلك لا يوجد سوى القليل من المحاولات للربط بين هذه المدفوعات (ط) والحكم الديمقراطي الرشيد، أن الشفافية والمساءلة وآليات الرقابة الفلسطينية بما فيها مشاركة المستفيدين (ii) ; الخدمة المدنية مشروع قانون إصلاح الأجور، ذات أهمية حاسمة بالنسبة لاستدامة القدرة الفلسطينية ; أو (iii) ملكية السلطة الفلسطينية إصلاحات ضرورية لنجاح القاعدة من نتائج مشروع سيادة القانون والسلطة الفلسطينية إصلاحات ضرورية لنجاح القاعدة من نتائج مشروع القانون. الآن يبدأ 'الدعم المالي المباشر' لنموذج مدفوعات المرتبات، التي تعتبر ذات الصلة في عام 2007، إلى تأكل الديمقراطية الرشيدة، و تملك 'السلطة الفلسطينية' القدرة المؤسسية ومصادقية الاتحاد الأوروبي (EU) للمبادئ المعيارية. اتخذت مؤخرا مبادرات التغلب على أوجه القصور في رصد الأداء، لكن الطرق والأساليب والنتائج لا تزال غير مؤكدة.

وحتى الآن كان المجتمع المدني دوراً محدوداً إلى حد ما مع الاتحاد الأوروبي (EU) في التعاون فيما يتعلق بالرقابة، وتقديم الدعم للشفافية والمساءلة في المؤسسات. منذ 2011 تميل بيانات التعاون والجهود الرامية لتعزيز دور 'المجتمع المدني' كشريك. ولكن نظراً لقلة الموارد وعدم وجود استراتيجية تنفيذية واضحة للمساءلة، لا يزال توجيه الدعم من 'منظمة المجتمع المدني' عن طريق المكالمات للمقترحات والمشاريع، مع إتباع نهج تقديم خدمة مجزأة. تميل منظمة المجتمع المدني إلى أن تعتبر إلى حد كبير من المنفذين للمشاريع، لا موردي المدخلات والتغذية المرتدة والرقابة. وتعتبر موارد 'منظمات المجتمع المدني' المشاركة في الحكم المحلي والوطني، وسياسة الحوار أنشطة قليلة نسبياً. ينبغي زيادة تطوير الدعم 'للمنظمات المجتمع المدني' المشاركة في التخطيط الاستراتيجي والتنمية فضلاً عن آليات المساءلة.

هناك أيضاً عدم التركيز على **الاستدامة المؤسسية** . العديد من الجهات المانحة، ومنظمات المجتمع المدني ، السلطة الفلسطينية السابقة ورأى مسئولو المؤسسات اليوم أضعف اليوم من

في 2000، ويرجع ذلك في جانب منه إلى فتح وحماس حول الأجر ككل لتقديم الخدمات، مع مراعاة السلطة الفلسطينية، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين حماس عالية للغاية (في السلطة الفلسطينية وحدها تمثل 17% من الناتج المحلي الإجمالي، بالتعاون مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل فلسطين و حماس و ارتفاع نسبة إلى حوالي 25 %). هذا هو، باعتراف الجميع، باللغة القسوة على البيئة المستدامة وبناء المؤسسات. بعد الاتحاد الأوروبي (EU) (التعاون لا يزال يفتقر إلى رؤية واضحة بشأن هذه المسألة الهامة، كما يتجلى في عدم وجود دقة التوصيف من القطاع العام. دفع الفواتير دون المساعدة على ترشيد وكفاءة لا تتفق مع بناء المؤسسات على نحو مستدام.

من 2008-2013، قدم الاتحاد الأوروبي (EU) اختياراً استراتيجياً متعمداً بعدم تطبيق الشروط أو حوافز الأداء على أساس النتائج نظراً لفترة محدودة لسيطرة 'السلطة الفلسطينية'، وانخفاض الاقتصاد الفلسطيني، والحاجة إلى دعم النفقات المتكررة يمكن الاعتماد عليه للحفاظ على 'السلطة الفلسطينية' وتعزيز الثقة في حل الدولتين. وأفادت بعض مسؤولي 'السلطة الفلسطينية' أنها تقدر التعاون كثيراً ولكنها أصبحت واثقة من مساعدات الاتحاد الأوروبي (EU) التي يمكن التنبؤ بها، مع عدم وجود حافز خاص أو مثبطاً (على سبيل المثال، قيود الميزانية الثابتة) لملكية إصلاحات مثل حدود الخدمة المدنية.

مع مرور الوقت، وخاصة منذ عام 2012، محادثات الأوروبي الاتحاد-مع السلطة الفلسطينية، المنضبطة بعنصر لرصد أداء ما يترتب على ذلك ترتبط بالدعم المالي، وقد تميل إلى تعميق تبعية 'السلطة الفلسطينية'، مما أدى إلى ثقافة من التوقعات، والاستحقاقات، وتآكل المكاسب السابقة في بناء المؤسسات والحكم الصالح. في 2014 أصبحت أهداف الاتحاد الأوروبي (EU) لدولة ديمقراطية و قادرة على البقاء هنا بصورة أو ثقتي تنفيذ الاستراتيجية، ويمكن التنبؤ بها وغير مشروط، كما أنها قد تؤدي إلى نتائج عكسية.

استنتاج 4. تنفيذ التعاون يفتقر إلى عمق التحليل السياقي المطلوبة وتركيز استراتيجي واضح، والاتساق الداخلي وتركيز على النتائج

هذا الاستنتاج يجمع أسئلة التقييم

بالإضافة إلى الارتباطات السياسية بين الخطاب السياسي وممارسة التعاون، إظهار برامج دعم الاتحاد الأوروبي (EU) لفلسطين تفتقر إلى التماسك الداخلي عموماً. وتنتشر العديد من الصكوك وتنفيذ العديد من البرامج المفيدة. ولكن كل هذه الجهود لا تحدث أية 'إضافة' إلى الاستراتيجية التنفيذية المتماسكة والفعالة والموجهة نحو النتائج. في حين أن الجهود التي بذلت مؤخراً في إطار دعم إشارة واحدة على النهج الجديد، في الاتجاه الصحيح ومن المحتمل لفعاليتها بالرغم من أن كفاءتها ما زالت غير واضحة، لكن على أي حال تفتقر إلى الإطار الواقعي والاستراتيجي الشامل الضروري للتماسك، معيارية النظر في القيود الملزمة، فضلاً عن ملكية 'السلطة الفلسطينية' وقدراتها. ويتجلى هذا الاستنتاج عن الملاحظات التالية:

اختيار تنسيق مشاريع القطاعات وقد تم تحديد أكثر من أهمية في الماضي من خلال تكييف الموارد بنجاح التأثير على النتائج في سياق دينامي. فعلى سبيل المثال، في حين أن تنمية القطاع الخاص هو أحد القطاعات الحيوية الفلسطينية لبقاء الفلسطينيين، لم يثبت الاتحاد الأوروبي (EU) ميزة نسبية معينة أو. القدرة على التغلب على القيود الملزمة الساحقة القطاع. وعلى النقيض من ذلك، فإن تستأثر على قطاعات تمثل بأكثر من نصف التعاون الإجمالي، والتي يتوقع أن يكون الاتحاد الأوروبي (EU) على علم بها هو ونفوذه، حيث تسيطر السلطة الفلسطينية لفترة زمنية كبيرة على مراقبة DRN-ECDPM-ECORYS-PARTICIP تقييم تعاون الاتحاد الأوروبي مع الأراضي الفلسطينية المحتلة ومساندته للشعب الفلسطيني Final Report May 2014 Page 106 وتحكم القطاعات الغير حيوية. وتشمل الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية التي تدعمها جميع المسارات الثلاثة من التعاون، تمثل أكبر من الالتزامات المالية.

كانت هناك نتائج إيجابية هامة جداً في الحفاظ على مؤشرات القطاع على مستوى عال نسبياً والإنجازات النموذجية في مجال الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، مراعاة الحقيقة أن الإدارة الفلسطينية-الأوروبية والمساعدات الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر' مكرس لبناء

المؤسسات وأن تعمل وكالة إغاثة الأمم المتحدة وتوفر خدمات موازية 'السلطة الفلسطينية'، وهناك أدلة قليلة للجهود الرامية إلى الاستفادة من الإدارة الفلسطينية -الأوروبية والمساعدات الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر' بفاعلية أكبر في بناء القدرات، لاسيما في إعداد نتائج أفضل وأكثر تنسيقاً للتعليم والصحة وإشراك 'وكالة إغاثة الأمم المتحدة' وتشغيل المساعدات في تطوير مؤسسات 'السلطة الفلسطينية' (انظر أيضاً الاستنتاج 4).

واتخذت عدداً من الخطوات في عام 2013 إقامة الربط بين آلية التعاون الفلسطيني-الأوروبي للإدارة والرصد المستندة إلى الأداء والمساعدات الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر' لتحقيق نتائج أفضل في التعليم والصحة. ملكية 'السلطة الفلسطينية' غير واضحة والوسائل لكسب النفوذ في غياب شكلاً من أشكال المشروطة الغير مؤكد.

على الصعيدين التنفيذي والتصميمي، تبقى برامج التعاون في الصوامع الرأسية منفصلة عن قنوات التمويل لأغراض خاصة، مع المزيد من الاهتمام لتمويل آليات من التمويل لنتائج منفصلة. أن الانطباع واحد من العديد من قطع الفسيفساء الجميلة، ولكن مع عدم وجود رؤية واضحة عن كيفية اتصالهم لتشكيل صورة شاملة و رؤية شمولية. تصميم استراتيجية توفر فرص محدودة جداً لتطوير عمليات التكامل التشغيلي والتأزر. في إطار دعم واحد يسعى للمواءمة والتنسيق ولكن ما زالت جارية حتى نهاية فترة التقييم.

- مع استثناء ملحوظ من الإدارة المالية العامة، لم يكن هناك روابط هامة بين المسارات المختلفة أو مختلف الصكوك، أي القطاع المشترك والاستراتيجيات والأهداف والغايات أو مراقبة ورصد الأداء، لأي منهجية تتبع لأجراء حوار على أساس استخدام الأدلة التي تستند إلى الحوار في خطة العمل أو خلاف ذلك .

- لخطة العمل معايير لا علاقة لها بالوسائل العملية ولاسيما تدفقات المساعدات المالية، أهداف البرنامج أو نقده إلى أي حوافز أو ميثبات أو عدم التقدم. ولذلك لا تتحقق المكاسب المحتملة الاستفادة من الحوار مع النفوذ أوجه التكامل.

تصميم استراتيجيات التعاون أيضاً فرص محدودة تحالفات الشراكة مع المجتمع المدني (على الرغم من أن مكتب الاتحاد الأوروبي (EU) (أو وفد الاتحاد الأوروبي (EU) (قد اتخذت مؤخراً خطوات ترقية دور المجتمع المدني في الحكم و جهود التعاون).

وعلاوة على ذلك مقيد بعدم وجود حوار سياسي فعال فعالية الصكوك عبر المسارات؛ استجابة فائرة من 'السلطة الفلسطينية' و الجهود الرامية إلى إصلاح السياسات للمسار 2) أي التعاون مع وكالة إغاثة الأمم المتحدة وتشغيل(؛ والآليات المالية والإجرائية مرهقة والتصميم ليست قائمة على علم عميق بسياق الديناميات.

استنتاج 5. الاتحاد الأوروبي (EU) قد رفعت مؤخراً استراتيجيتها الشاملة بالتدخل (من خلال إطار دعم واحد) إلا أنه ليس من الواضح كيف ما إذا وكيف سيعمل هذا في الممارسة

ويبرز هذا الاستنتاج من كل أسئلة التقييم

مؤخراً مشروع دعم إطار واحد (صندوق الضمان الاجتماعي) يوفر إجراء تشخيص ممتاز للسياق (بما في ذلك العديد من القيود الملزمة) ويحدد العديد من أوجه القصور في تصميم السابقة والدروس المستفادة. ومع ذلك، فإنه لا يشير إلى كيف أن الاتحاد الأوروبي (EU) سوف يترجم فعالية هذه النهج الجديد موضع التنفيذ بطريقة موجهة نحو تحقيق النتائج. هناك عدة عناصر مفقودة في إطار دعم واحد بما في ذلك كيف يعتزم الاتحاد الأوروبي:

- استنباط سبل ووسائل ربط المساعدات المالية إلى كل العناصر من خلال مراقبة الأداء عبر حقيقية.
- أو خلاف ذلك من ابتكار آليات للتغلب على هذه القيود الملزمة، أو انخفاض الأنشطة التي يتحول النجاح إلى حد كبير على قرار ملزم من القيود مثل حركة التجارة.

نقل الآلية الفلسطينية-الأوروبية للإدارة والمساعدة الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر' للخروج من صومعة 'الطوارئ المؤقتة' وربطه بإصلاح الخدمة المدنية والإصلاحات التنموية البشرية.

إعادة النظر في اختيار القطاعات الأساسية والبرامج ذات الصلة، على الرغم من أن الربط أكثر اتساقاً بين العناصر المالية الرئيسية للتعاون (الآلية الفلسطينية-الأوروبية للإدارة المساعدات الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر' وتخفيف الأمم المتحدة ووكالة الأشغال) يوحى بالتركيز على الصحة والتعليم وربما إسقاط 'تنمية القطاع الخاص' التي حدثت من فرص الاتحاد الأوروبي (EU) للرفع.

ربط قطاع تنسيق الإدارة للمساءلة، والعملية الديمقراطية، تتحرك باتجاه المشاريع على أساس الطلب، وربما مع التركيز على الحكومة المحلية، لسيادة القانون وبعيدا عن مشاريع الإمداد التي يوجد القليل منها ضمن ملكية 'السلطة الفلسطينية'.

تضمن قطاع تنسيق تنمية المياه والأراضي إلى اعتبارات الحكم، بما في ذلك المساءلة (لسلطة المياه الفلسطينية) للتوزيع العادل والوصول إلى الموارد، وحقوق الإنسان.

- الربط بين خطة العمل و معايير تنفيذ التعاون أدوات المساعدة المالية
- وضع استراتيجية محددة للعمل على السياسات الإنمائية والإنسانية في قطاع غزة، توفير دعم المساهمة بصورة متسقة على أهداف الاتحاد الأوروبي (EU) على فلسطين و الشعب الفلسطيني.

لاسيما استمرار 'إطار واحد لدعم' القطاعات المحورية نفسها يوحى بالحاجة إلى النظر في نهج استراتيجي استشرافي مبتكر للحصول على النتائج. كما خلصت إلى عدد من الدول الأعضاء، استراتيجيات القطاع الموجودة الآن أكثر قليلاً من السابقين بعد ترشيدها لما تقوم به الجهات المانحة المختلفة، بدلاً من مجموعة متماسكة ومتكاملة من التدخلات المرتبطة بمجالات التعاون فيها النفوذ الأكبر، الذي يعمل على إصلاح الصحة والتعليم والخدمة المدنية.

ويستند وراء هذا الافتقار إلى استراتيجيات التنفيذ الملموس هو تفشي نقص الموارد البشرية على مستوى مكتب ممثل الاتحاد الأوروبي (EU) أو وفد الاتحاد الأوروبي، في الأرقام، فضلا عن مزيج المهارات، التي تم تحديدها كأحد عوامل حاسمة التي تحد من فعالية التعاون، التي تؤثر في الاستراتيجيات، البرمجة، التصميم، التنفيذ، الرصد، واستخلاص الدروس المستفادة.

2-3 التوصيات

وبعرض هذا الفصل عموماً التوصيات الاستراتيجية والتوصيات الرئيسية المنبثقة عن نتائج التقييم والتحليل. وترتبط جميع التوصيات بالاستنتاجات والنتائج التي توصلت إليها من 'أسئلة التقييم' المتصلة بذلك. ويرد في المرفق 12 جدولاً يلخص الروابط أعلاه.

توصية السياسة الشاملة: النهج التأسيسي

الاستنتاج الرئيسي لهذا التقييم أنه مهما كانت أهمية وفعالية 'تعاون الاتحاد الأوروبي (EU) في الماضي، بحلول عام 2014 حان الوقت لتحول عميق لنموذج التعاون مع فلسطين والسعي إلى تحقيقه بكفاءة وفعالية أكثر وتناسق وتوحد لتحقيق أهداف 'سياسة الجوار الأوروبية' السياسية والتنموية لفلسطين. هذا يؤدي إلى التوصية الشاملة، التي تعتمد نهج 'التأسيس' للاتحاد الأوروبي والتعاون الشامل مع الفلسطينيين. يري التقييم أن هذه تعد هي الخطوة الأولى - ضرورة لشمولية النظرة العامة الجديدة الغير ملزمة بالافتراضات السابقة.

يدعو نهج التأسيس الاتحاد الأوروبي (EU) للمواجهة مقدماً على القيود الهيكلية التي يتبعها النهج الحالي، وعلى هذا الأساس، فلقد صمم إطار متين، ومتربط، ومتناسك جديد بنية الذهاب إلى الأمام، وتصميم أكثر ملائمة للتنفيذ الفعال للأهداف السياسية الاتحاد الأوروبي (EU) في فلسطين. لا ترمي إلى مجرد زيادة أو التكرار التلقائي للأساليب القائمة، ستضطلع بممارسة، بدأت على مستوى عالٍ ومتكامل، فتح استعراض استثمارات استراتيجية لإعادة هيكلة جوهرية مع والاستفادة الكاملة من معاهدة لشبونة وجدول أعمال للتغيير. هذا نهج التأسيس لا يعني بالضرورة التخلي عن الاتجاه العام للأربعة مسارات، بل، بالاعتماد على والاستعراضات الخارجية والداخلية، من الناحية التحليلية تدميره وإعادة بناء منهم لإيجاد سبل جديدة لتحقيق تأثير أكثر فعالية واستدامة.

يفترض النهج أن الاتحاد الأوروبي (EU) مبادئ و أهداف، كما ورد في سلسلة من استنتاجات المجلس (2009-2013)، سيستمر تطبيق. كما أنها تأخذ في الاعتبار التغيرات في هذا الصدد، بما في ذلك تلك التي تنتج من هذه المبادرات الجارية حالياً، تفترض استمرار الاستقرار الكافي على مستوى عالٍ من التعاون. أساساً على إعلام متعددة البرمجة السنوية ربط خطة عمل مشتركة مع السلطة الفلسطينية إلى أداة سياسة الجوار الأوروبية.

قد يبنى متخذي القرارات رفيعين المستوى لتطبيق هذا النهج "التأسيسي المقترح وجهة نظرهم على **عنة سيناريوهين:**

الأول يستند إلى الافتراض بأن الظروف السياسية داخل الاتحاد الأوروبي (EU) والدول الأعضاء فيما يتعلق بفلسطين وإسرائيل سوف تحول وأنه سوف تخفف العوائق الهيكلية الداخلية لإتباع نهج أكثر تماسكاً في الاتحاد الأوروبي. هذا يؤدي إلى إنشاء مساحة للاتحاد جزئي جديدة معالجة القيود الملزمة وإشراك إسرائيل وفلسطين في الحوار الثلاثي ضروري تحقيق دولة فلسطينية قابلة للحياة وديمقراطية والمستدامة ومتجاورة. وسيكون هذا السيناريو الأكثر ملائمة لإقامة تعاون نشطة وفعالة ومتناسكة.

ثانياً، لا يمكن استبعاد السيناريو هو أنه لن يكون هناك تغيير كبير في النهج السياسي العام من الاتحاد الأوروبي (EU) والدول الأعضاء إلى فلسطين وإسرائيل) رغم أن تبين بوضوح حدود هذه النهج، كما أكد مجدداً على هذا التقييم. (في هذه الحالة، فإن الهدف سيكون **أكثر تركيزاً على استراتيجية تحسين التعاون التنفيذي وتكثيف الجهود** لتحقيق الأهداف المتوسطة المدى. هذا التقييم يؤكد أن السيناريو الثاني يساعد على **الحفاظ على الأمن والاستقرار على المدى القصير. ولكن، (ليست وسيلة مناسبة وكافية لتحقيق الاتساق والفعالية، التوفيق بين ممارسة الاتحاد الأوروبي (EU) إلى أهدافها السياسية المعلنة، ولكن تريد مسكن لتسكين الإرادة السياسية، عن المشاكل الهيكلية والربط لا يتيح التصدي للقيود والمعوقات و لن تكون موجهة. في أي سيناريو عملية البرمجة سوف يكون لها خصائص مشتركة تعمل على إنشاء قاعدة أكثر صلابة لتحسين كفاءتها وفعاليتها وتجنب النتائج العكسية على الحكم الرشيد. كلا السيناريوهين سيجعل التقييم واقعي لملكية السلطة الفلسطينية والتعاون ومن المحتمل. كل ميزة على سيناريوهات مترابطة و الإجراءات المترتبة عليها، بما في ذلك نتائج شاملة ومركزة التوجيه. سيناريوهات أخرى تشمل المخاطر/نجاح حساب القيود و معايرة والتخفيف منها قدر الإمكان الخروج الردود. ولكن**

السيناريو الأول يعني أكثر المبادرات والاستجابات. والثاني أكثر من الحفاظ على الاستقرار، ولكن مع تعزيز فعالية وكفاءة واستدامة.

ممارسة النهج التأسيسي: ماذا يترتب عليه ؟

- تشمل عناصر النهج التأسيسي ما يلي:
عاجلة وعميقة وواسعة استعراض كامل التعاون الأوروبي عبر خدمة العمل الخارجي، فقد تكون على مواءمة التعاون الأهداف النتائج مع الاتحاد الأوروبي (EU) أعلن الأهداف السياسية والقانونية، الإرادة السياسية والموارد والقدرات ;
- a استعراض لكل من المسارات الأربعة للاستراتيجية الحالية، مكوناتها، تاريخ الأداء وأهميته بالنسبة للظروف الحالية والمحتملة، وتماسكها وأوجه التكامل مع بعضها البعض؛
- استعراض عملية 'خطة العمل'، كل من السلطة الفلسطينية وإسرائيل، النظر في المسارات الأربعة للاستراتيجية للتماسك والتكامل و تثليث الواقعية؛
- التحديد الواضح من هذه القيود المحددة لتنفيذ المخاطر والعقبات مقابل أربعة مسارات، خطة العمل العناصر مع تقييم من الإرادة السياسية والقدرة على الاتحاد الأوروبي، مع الصكوك؛
- موضوعية البحث عن الترابط والتكامل، على الموارد الداخلية استعراض قدرات التنفيذ وأوجه التكامل، بما في ذلك الموارد البشرية²⁶⁰؛
- استعراض هياكل الإدارة على النتائج المستهدفة وكذلك إدارة الصكوك؛
- وثيقة تقييم القدرات الاستيعابية السلطة الفلسطينية، عن رغبتهم في الإصلاحات الديمقراطية، ولاسيما في الحكم الرشيد والمساءلة؛
- شاملة ومفصلة مجموعة الاتحاد الأوروبي الاستعراض إلى تحديد المزايا النسبية من الاتحاد الأوروبي، فرص تعزيز وتوسيع وإعادة هيكلة وإعادة توجيه؛
- توسيع نطاق المشاركة في حقبة الداخلية استعراض، الاعتبارات التالية، إلى السلطة الفلسطينية، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين ثم المجتمع المدني الفلسطيني.

بمجرد اكتمال الإجراءات المذكورة أعلاه، فإن النهج التأسيسي ويمكن أن يفضي إلى وضع **أكثر واقعية لنتائج** الاتحاد الأوروبي (EU)، التي تهدف إلى تحسين الاتساق والتكامل والفعالية من الاتحاد الأوروبي العمل الخارجي في فلسطين بما فيها جهود التعاون .(ومن شأن هذا الإطار تحديد: **• ربط** الاستنتاجات التنفيذية للمجلس لممارسة المزيد من التماسك و تهيئة بيئة تفويض للتعاون؛

تقوم سياسة الجوار الأوروبية على إطار الحوار الثلاثي ، حيثما يكون ذلك عمليا، الارتباط الفلسطيني الإسرائيلي، وخطط العمل، والمعايير، ورصد الحوافز على نتائج التعاون في العمل الخارجي الأوروبي خدمة نطاق وآليات زيادة تنسيق العمل الخارجي في دعم الاتحاد الأوروبي (EU) ينبغي أن يكون تقييم لأهداف الاتحاد الأوروبي (EU) ينبغي أن تستفيد من البرامج القائمة على دعم الحوار و المشاركة السياسية مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية في الاعتراف من تفرد التحدي، أنظمة جديدة يمكن أن يتم وضع نظام الحوافز والمشتبكات ينبغي أن تكون البلدان المتقدمة النمو على تعزيز السلام، على حل دولتين وإزالة القيود ;وضع آليات الحوار بين مفوضية الاتحاد الأوروبي (EU) أو وفد الاتحاد الأوروبي أن وفد الاتحاد الأوروبي (EU) في تل أبيب تسعى نحو أهداف الاتحاد الأوروبي (EU) وتعزيز التعاون؛

تطوير الأداء و النتائج، ورصد الحوافز سياسة الجوار الأوروبية إطار من التعاون مع السلطة الفلسطينية ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين التابعة للأمم المتحدة ليس فقط على أساس ثنائي بل على أساس ثلاثي يهدف إلى تحسين التنسيق على نحو أفضل نتائج القطاع ; **تشجيع الموارد تدعمها خطة عمل** ودعم نهج أكثر نشاطا، النابعة من المجتمع المحلي الإصلاحات الديمقراطية في فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة؛)

²⁶⁰السؤال 3 نتائج التقييم أدلة موثقة جيدا من فجوة الموارد البشرية في مكتب الاتحاد الأوروبي أو وفد الاتحاد الأوروبي ;التعاون الحيوي وظائف محدودة من الموارد المتاحة بما فيها : استراتيجية التنمية، نوعية التصميم، والزيارات الميدانية ومتابعة تنفيذ، بمشاركة من المجتمع المدني وإدماج المجتمع المدني في جهود التعاون والتنسيق لدعم حقوق الإنسان حوار من أجل إصلاح السياسات. ومن هو خارج نطاق التقييم إلى تحديد عدد ملفات الموظفين الإضافيين اللازمين. زيادة توافر الموارد تتوقف على قرار سياسي ومن ثم ينبغي أن يستند إلى استعراض شامل الوظائف كجزء من النهج التأسيسي.

العمل بشكل أوثق من أجل الشراكة مع الدول الأعضاء، يعتبر أداة الاستقرار ولكن أيضا مع الشركاء الإقليميين لتحقيق نتائج متبادلة محددة، بما في ذلك المصالحة - ولاسيما في مجال حوافز تغيير سلوك الأطراف لعرقلة التعاون بفعالية؛

صلة الأهداف المحددة ومؤشرات أداء الرصد إلى التعاون والحوار السياسي، ولاسيما نفقات الميزانية المتكررة، الأجور، وإصلاح الخدمة المدنية عن طريق تقليل الاتكال وربما الاتحاد الأوروبي (EU) استراتيجية؛

التركيز على مستوى المجتمع المحلي على منظمات المجتمع المدني و الحكومات المحلية من أجل تقديم تعزيز لثقافة المساءلة، بما في ذلك المساءلة المالية في التعاون، تشمل الدعم المالي المباشر؛

العمل مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل ونطوير برنامج الإصلاح في سياق الاستراتيجية العملية المتوسطة الأجل 2016-21 بما في ذلك: أ) (وضع الوسائل المؤسسية لإدراج اللاجئين في مدخلات تخصيص الموارد، مشاركتهم في آليات الرقابة)، ب) (العمل مع السلطة الفلسطينية على تنسيق النهج القطاع والسعي الموحد نتائج معايير الجودة في الصحة والتعليم؛

لتوسيع نطاق الاتصال ليس فقط إبلاغ الشعب الفلسطيني الاتحاد الأوروبي التعاون، ولاسيما وضع حملة واسعة النطاق وفعالة تستهدف الاتحاد الأوروبي النخب ودافعي الضرائب لزيادة الضغوط داخل الاتحاد الأوروبي (EU) الحدود إلى إيجاد حلول سياسية وتعزيز السلام وبناء على استقرار الدولة الفلسطينية على حل دولتين.

التوصيات الاستراتيجية والتنفيذية لتعزيز فعالية التعاون.

في التسلسل الهرمي من التوصيات المقترحة، يوضح الحاجة الى تطبيق النهج التأسيسي، كشرط مسبق لتحسين سياسة الاتحاد الأوروبي (EU) الخارجية والتعاون مع فلسطين. هذه العملية يجب أن تسمح للاتحاد الأوروبي (i) لمواجهة هذه اللخطة بين الطموحات السياسية، جهود التعاون (ii)؛ لتقييم جدوى الداخلية اعتماد أكثر تماسكا، انضمام الموقف السياسي للاتحاد الأوروبي تجاه السلطة الفلسطينية أن غزة فوق جميع إسرائيل) انظر الخيارين أعلاه؛ (وعلى هذا الأساس) الثالث) تصميم أكثر واقعية الاتحاد الأوروبي (EU) وفقا للخطوط المذكورة أعلاه.

النتائج يمكن أن يكون التوجه ركز خلال تنفيذ المؤسسات نتائج قياس المستوى والإبلاغ؛ وإدماج نظام إدارة النتائج عبر منهجية الثقافة في أطر النتائج برامج و استراتيجيات الفلسطينية ودعم السلطة الفلسطينية فضلا عن منظمات المجتمع المدني (القدرة على تنفيذ النهج القائم على أساس النتائج، على سبيل المثال القدرات الإحصائية على الرصد والتقييم، العمل مع الجماعات المحلية من ممارسة) القطاع أو بالمهام (لتبادل المعلومات فضلا عن مهام الرقابة على النتائج ذات الصلة؛ واستخدام خرائط الجغرافية وغيرها من الآليات التي تعزز المساءلة الاجتماعية.

هذا القسم الأخير على مجموعة إضافية من **الاستراتيجية والتنشغيلية** للتوصيات الخاصة التي **تستهدف التعاون** من الاتحاد الأوروبي (EU) وبعد العمل الخارجي في فلسطين. هذه التوصيات مترابطة متماسكة أكثر من المتصلة بمجموعة التعاون، بغض النظر عن الموقف في النهاية الذي اختاره الاتحاد الأوروبي (EU) في أعقاب عملية التأسيس.

التوصية 1: تهيئة الظروف المناسبة لإطار الدعم الفردي (SSF) للعمل والتسليم

مرتبطة بالاستنتاج رقم 5 وتدعم سؤال التقييم رقم 1 و 3

تقييم النتائج تشير إلى نقلة نوعية إلى الأمام في نهج الاتحاد الأوروبي (EU) في فلسطين مع وضع "إطار دعم واحدة". وهو يعكس قدرة الاتحاد الأوروبي (EU) على تعلم الدروس من التجارب السابقة واتخاذ الخطوات التصحيحية. ومع ذلك، فقد أشار التقييم إلى أن هذا التدريب يجب أن يعمق مع الأخذ في الاعتبار زيادة تفعيل إطار دعم العملية بأسلوب عملي وذو توجه نحو تحقيق النتائج.

التوصيات التنفيذية

الحفاظ على دينامية التحليل من خلال السياق السياسي الحالي استراتيجية التنمية المحلية ورؤساء للبعثة.

(i) تحديد سبل ووسائل لتعزيز الحوار السياسي لمعالجة القيود و معايرة البرمجة حسب احتمال تخفيف.

علاقة السلطة الفلسطينية خطة عمل محددة، بصورة منتظمة في إطار النتائج من برامج التعاون حتى أن تستعرض خطة العمل تتضمن تقارير الرصد المحددة التي تربط بدورها إلى عواقب وخيمة على حوافز وروادع. تعتبر مناطق خطر على صندوق الضمان الاجتماعي التي يمكن إدراجها في تثليث من الحوار مع إسرائيل خطة عمل .

وضع استراتيجية شاملة لدعم غزة باستخدام قطاعات حيوية و دعماً مالياً مباشراً على أرضية مشتركة من المشاركة.

دمج منظمات المجتمع المدني في مرحلة وضع الاستراتيجيات القطاعية، مع إشارة خاصة إلى الدعم المالي المباشر، شرق القدس، قطاعات حيوية و غزة.

توفير إرشادات واضحة بشأن التعاون والروابط للحوار مع إسرائيل بشأن انتهاكات القانون الدولي، وانتهاكات حقوق الإنسان، هدم الاتحاد الأوروبي (EU) البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص.

تحديد استراتيجية وإجراءات دعم التلاحم الاجتماعي، يعتبر إسهاماً أساسياً على المدى الطويل ومن أهداف الاتحاد الأوروبي (EU) في فلسطين.

(ii) توفير التركيز الشديد على الجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان من توزيع المياه والمرافق الصحية.

التوصية 2: استعراض اختيار القطاعات الأساسية على أساس من الاتحاد الأوروبي (EU) ميزة نسبية، إلى زيادة التكامل وتفعيل

مرتبطة بالاستنتاجات 2،4،5 وتدعم أسئلة التقييم من المجموعة 1 و 4

تقييم النتائج تشير إلى أن اختيار ثلاثة قطاعات حيوية لم تكن كافية على أساس صلب التحليل السياقي) بما فيها الأثر المحتمل من القيود²⁶¹ على نتائج الاقتصاد السياسي على السلطة الفلسطينية نظام الحكم و خيارات استراتيجية واضحة) على أساس الاتحاد الأوروبي (EU) قيمة التأثير في نتائج الموارد .(هذا لم يؤد إلى تقليص فعالية التنمية ولكن أيضاً على تعزيز ثقافة التبعية من زيادة ونقصان المساءلة. في أي حال فإن جدول أعمال أكثر قوة تسمح بتحليل قطاع الاتصال الرابع إذا اختار استعراض التأسيس على هذا الخيار.

قطاع مراكز تنسيق التوصيات التنفيذية

(i) على الاتحاد الأوروبي (EU) أن تضع استراتيجيات قطاع الاتصال الجديد للاتحاد الأوروبي على أساس الميزة النسبية المرتبطة أفقياً مع كل من المكونات الأخرى للتعاون إلى أقصى حد وتعزيز التكامل .

²⁶¹ اختيار وتنمية القطاع الخاص في مركز تنسيق القطاع لا يبدو أن الاتحاد الأوروبي في الاعتبار عدم القدرة على معالجة القيود المعوقة؛ وعلاوة على ذلك التدخل لتنمية القطاع الخاص لا معالجة تكاليف فرضها الاحتلال مما أدى إلى تأثير محدود جداً على أهداف التعاون.

(ii) وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن ينظر الاتحاد الأوروبي ("EU") التنمية البشرية "على مراكز التنسيق في القطاع أو في إضافة إلى تنمية القطاع الخاص نظراً للدعم المالي الهائل الذي يقوم به الاتحاد الأوروبي (EU) من خلال الآلية الفلسطينية-الأوروبية للإدارة والمساعدة الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر' للتعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

(iii) إذا كان هذا الخيار، ينبغي على الاتحاد الأوروبي (EU) أن يتكفل بـ "التنمية البشرية" كقطاع للاتصال والتشديد بقوة على أهداف محددة، أهداف ومؤشرات الأهداف مع اقتراب نتائج الرصد/الأداء على أساس سياسة الحوار و صرف المزيد من تعزيز الشفافية في الإبلاغ عن النتائج. وعلاوة على ذلك، فإن قطاعات التنمية البشرية وتوفير الفرص مجتمعات الممارسة إلى تعزيز المساءلة على مستوى التنمية البشرية والنتائج²⁶².

إذا كان القطاع الخاص لا يزال قطاع التنسيق، فإن الاتحاد الأوروبي (EU) ينبغي أن يركز على المسائل التي تقدمت و يمكن تحقيقها و لا تمنعها القيود. ومن شأن هذا النهج أن يأخذ في الاعتبار أن السلطة الفلسطينية لها سيطرتها. المسائل الملحة إلى الهدف في بيئة الأعمال التجارية، تبقى دون متابعة ما يقرب من عشرين عاماً، تشمل تسجيل الأراضي والتسديد التأجير، وحوكمة الشركات، ودخول رجال الأعمال، تشكيل الشركات وخروج، تعريف الملكية الفكرية/المادي وحماية والمنافسة.

في قطاع التنسيق المتعلق بتنمية المياه والأراضي، أن الاتحاد الأوروبي (EU) يمكن أن تعالج 'لجنة المياه المشتركة' نظام التصاريح-قيد ملزم مع تركيز قوي على جوانب حقوق الإنسان لتوزيع المياه والصرف الصحي. ضمن فترة 'سلطة المياه الفلسطينية' من السيطرة، من المستحسن أيضاً التركيز أكثر على التسربات ونقص الإيرادات للمياه، على إشراك 'المجتمع المدني' في 'سلطة المياه الفلسطينية' المساءلة والشفافية، وزيادة 'سلطة المياه الفلسطينية' للرصد والمساءلة (من بين أمور أخرى عن طريق التوأمة الترتيبات بالتعاون مع الدول الأعضاء).

(iv) استناداً إلى الخبرة المكتسبة في أماكن أخرى، في قطاعات التنمية البشرية (الصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية) (والمياه تميل إلى المجالات الواعدة للتمويل على أساس النتائج.

التوصية 3: تطبيق اشتراطات الذكية مرتبطة باعتبارات الحكم الرشيد ومدعومة بالحوار السياسي والسياسات الموجهة نحو النتائج

لها علاقة بالاستنتاجات 3 و 4 وتدعم تقييم السؤال 4،1 الفقرة 6

بين التقييم بوضوح حدود اختيارات استراتيجية الاتحاد الأوروبي، تطبق على مدى السنوات الست الماضية، تجنب فرض شروط أو الحوافز المستندة إلى الأداء في علاقاتها مع 'السلطة الفلسطينية'. بينما كانت هناك حجج موضوعية تدافع عن هذا الموقف (مثل تدهور الاقتصاد، والحاجة إلى دعم الإنفاق الموثوق وفترة محدودة لسيطرة السلطة الفلسطينية)، الآثار المدمرة لهذا النهج على المدى الطويل تكون مرئية على قدم المساواة فيما يتعلق بتهيئة ظروف الحكم لا تستجيب وغير خاضعة للمساءلة، بينما تضعف شرعية وقدرة المؤسسات الفلسطينية، وحيث أن يعتبر الطريق إلى الأمام تحديد الشروط المناسبة التي تعزز تحسين الإدارة (بما في ذلك في القطاعات، وعلى المستوى المحلي) والسماح للحوار على أساس الأداء أكثر صلابة مع 'السلطة الفلسطينية'.

²⁶² ويشمل ذلك ترشيح (ط) توفير الخدمات الأجور، أخذاً في الاعتبار عند المقارنة بين مجاميع رواتب السلطة الفلسطينية ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين التابعة للأمم المتحدة المرتبات و حماس على الصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية، فضلاً عن (ii) تمويل الخدمات الصحية، ولا سيما في المستشفى المراجع لا سيما في إشارة إلى المستشفيات في القدس الشرقية تلقى دعم الاتحاد الأوروبي.

التوصيات التنفيذية

يرتبط إنشاء إطار تنفيذي (السياسات والإجراءات) بالاستراتيجيات العامة المنبثقة عن الاستعراض التأسيسي . الاستراتيجية التنفيذية سوف تعمل على تعيين درجة تحمل المخاطر، وتحديد الظروف والقدرات اللازمة في مكتب الاتحاد الأوروبي (EU) على مستوى ممثلي الاتحاد الأوروبي (EU) أو وفد من الاتحاد الأوروبي (EU) لدعم نهج استراتيجية هيكلية السياسة ونتائج الحوار مع 'السلطة الفلسطينية'.

(ط) وضع إطار نتائج شاملة وواضحة، وقابلة للقياس وتوجهها نحو النتائج، مع التركيز على جملة أمور على التغييرات منها تغييرات في السياسة المتعلقة بالإصلاح ونوعية الخدمة وجودتها، وإدراج الملكية و الشفافية والمساءلة، ، وبناء القدرات (انظر كذلك المواصفات والأمثلة في ما يلي):

- **النهج القائم على النتائج** . يربط المدفوعات لتقديم خدمات معينة في مستوى معين من الجودة النموذجية، مثل الاتصالات وشبكات المياه، والحد من الفاقد من المياه، وتوفير الرعاية الصحية الأساسية أو الخدمات للفئات المستهدفة المحددة في استراتيجية متفق عليها الوثيقة . الهدف الرئيسي هو نقل الحوافز نحو أداء أفضل.

النتائج المالية . صرف إلى السلطة الفلسطينية (أو دون الوطني) مثل البلدية أو أداة الحكومة هيئة محددة مسبقاً بعد النتائج المتفق عليها، مع التحقق . التعاون المنتجات و الخدمات مثل المدارس أو السجون أو وصلات المياه غير الممولة في حد ذاتها . هذا النوع من التمويل يمكن أيضاً أن تستخدم على نطاق المنظومة، في فلسطين عبر مجموعة المانحين . من قبل منظمة ايتا ، الأوروبي الجهود الجارية في رئيس الوزراء.

نظام فعال للرصد والتقييم ، يجب أن يكون في البداية من نتائج هذا البرنامج أن يدعم الدفع. والصرف وهو يكمل ويعزز تنفيذ مهام المراقبة الائتمانية . وبالنظر إلى القدرات المؤسسية في السلطة الفلسطينية ، على الصعيد المحلي، والصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية قطاعات هي منطقة مثالية للتركيز

تمويل المنح الإجمالية للنفقات المتكررة من الحكومة المحلية، المنح المحددة الغرض متعدد القطاعات لاستثمار رأس المال في القطاعات المهمة أو القطاعات التي توفر إمكانات (الزراعة، وإعادة استخدام المياه، والابتكار في استخدام الطاقة في المناطق الريفية، إلخ.)، أن استخدام مثل هذا برنامج (مناسبة في مناطق معينة من منطقة ب وربما ج، إذا كان ذلك ممكناً) المعايير المستندة إلى النتائج وصرف المشغلات لهيكل التمويل، ربط نتائج الخدمة الأساسية لمدخلات تمويل وتنفيذ السياسات التي تدعمها.

بناء على الآلية الفلسطينية-الأوروبية للإدارة الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر' لمساعدة في الدعم لتحقيق قدر أكبر قدر من المساءلة والمشاركة من جانب الفلسطينيين، على سبيل المثال بما في ذلك الشفافية في التعيينات الإدارية، في إصلاح الخدمة المدنية، قيود الأجور.

الارتباط 'بين خطة العمل المرفق والأهداف التكميلية' للأموال في التعاون، بما في ذلك الآلية الفلسطينية-الأوروبية للإدارة والمساعدات الاجتماعية-الاقتصادية 'الدعم المالي المباشر'، فضلاً عن المشاريع الإنمائية.

ترصد عن كثب أن إصلاح قطاع الأمن/العدالة للفعالية، بما في ذلك زيادة استخدام 'مكتب تنسيق الاتحاد' لدعم الشرطة الفلسطينية إصلاح ممارسات قطاع العدل بإبلاغ جزئي.

(i) ومواصلة الجهود الرامية إلى دعم الحكم المحلي والإدارة، بما في ذلك التركيز على نوعية الخدمات، ومشاركة المجتمع المدني، آليات الديمقراطية المحلية، وإدارة الأراضي والمياه.

(ii) تقديم مزيد من الدعم الفعال لعملية المصالحة الفلسطينية.

زيادة الجهود الوطنية، ولاسيما في المستويات المحلية على الانتخابات والرقابة، تبدأ عند الاقتضاء مع منظمة المجتمع المدني المحلية والمسؤولين المنتخبين.

التوصية 4: الاستثمار في 'طلب' الحكم الصالح من خلال تعزيز ثقافة المساءلة (عبر القطاعات والصكوك) وتمكين 'المجتمع المدني'
لها علاقة بالاستنتاجات 3 و 4 وتدعم تقييم السؤال 1، 4، 5، الفقرة 6

في حال تطبيق الشروط الذكية التي على السلطة الفلسطينية كما اقترح في التوصية (3) وينبغي أن نكون واقعيين بشأن ما يمكن توقعه من "جانب العرض" من الحكم الصالح في ظل الظروف الحالية. ويرتبط هذا الاقتصاد السياسي من السلطة الفلسطينية (بما فيها عدم الشرعية الديمقراطية، ثقافة الحق أن المعونة المقدمة من المانحين، وظروف الاحتلال التي تحد بشدة من سيطرة السلطة الفلسطينية. مبادرات الحكم بصفة عامة يمكن أن تستفيد من زيادة التركيز على جانب الطلب على أنشطة الإدارة الأفضل والأقل في جانب عرض مشاريع الملكية، القدرات الاستيعابية والإقبال على الإصلاح أو السلبية. وهذا يعني قوة الاتحاد الأوروبي ولا يدخر جهداً في بذل الجهود الرامية لتعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة "من أسفل إلى أعلى". فعاليات المجتمع المدني والحكومات المحلية يمكن أن تكون حليفاً أساسياً في رعاية الاتحاد الأوروبي "الطلب" من الحكم الرشيد بين الشعب الفلسطيني، بما في ذلك في قطاع غزة.

التوصيات التنفيذية

- (i) اعتماد نهج الحكم عن التدخلات، بين أمور أخرى بصورة منتظمة تقييم الفرص المتاحة لإدماج أبعاد المساءلة في البرامج والمشاريع.
- (ii) الاستثمار في قدرات الاتحاد الأوروبي (EU) على تحديد ودعم الديناميات الفاعلة للتغيير داخل المجتمع.

اغتنام الفرصة المقدمة من وفود الاتحاد الأوروبي (EU) ووضع المجتمع المدني لخريطة الطريق (تموز/يوليه 2014) إلى تعزيز الطابع الاستراتيجي من الشراكة مع منظمات المجتمع المدني، لاسيما في دور الجهات الفاعلة في الحكم،

- تحديد آليات اختيار الشركاء الاستراتيجيين (تحديد القطاعات المهمة والأهداف والخدمات)؛

- تحديد آليات وأدوات الدعم المالي من مواضيع أخرى خط البرامج؛

تعزيز دور منظمات المجتمع المدني الفاعلة في الحكم مع القدرة على المطالبة بالحقوق، الحكم السليم للموارد، والمساءلة؛

- إدماج المجتمع المدني مشاركة الاتحاد الأوروبي (EU) القطاعات والأنشطة؛

توسيع مساحة منظمة المجتمع المدني الفلسطيني إلى المشاركة في عمليات السياسة المحلية؛

- تطوير القدرات على تعزيز نوعية الحوار مع السلطات المركزية والمحلية؛
- دعم حقيقي لعمليات التنمية المؤسسية ضمن منظومة المجتمع المدني المحلية، تحسين بيئة مواتية للمجتمع المدني؛

تحسين التنسيق بين الاتحاد الأوروبي (EU) مع المجتمع المدني، واتخاذ لاتحاد الأوروبي لإجراءات محددة) بما فيها مكتب الشؤون الإنسانية التابع للجماعة الأوروبية، بدعم من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل.

- (iii) تعزيز الشراكات متعددة الأطراف الفاعلة المحلية والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والإدارات المحلية (لنهج فعال في تعزيز أهداف الحكم الرشيد والديمقراطية، وتقديم الخدمات، ويبدل الاتحاد الأوروبي جهود التعاون لتقريب الشعب الفلسطيني.

(iv) زيادة الدعم السياسي والمجتمع المدني بما في ذلك دعم التلاحم الاجتماعي والاعتراف ب القدس الشرقية.

(v) استخدام الاتصالات كأداة لتمكين المواطنين ;وضع استراتيجية وخطة عمل واسعة وعمل حملة إعلامية استهدفت مواطني الاتحاد الأوروبي، بغية زيادة الوعي ودعم أهداف الاتحاد الأوروبي (EU) على فلسطين و الشعب الفلسطيني وبناء الديمقراطية الضغط للتغلب على القيود.

النقاط التالية تقدم أمثلة محددة لتطبيق هذه المجموعة من التوصيات التنفيذية :

- قدر من المساءلة فضلا عن التوجه نحو النتائج يمكن الحصول عليها من تقديم الطلب إلى جانب الحوافز التي تستفيد منها الخدمات .التعاون في دعم برنامج التحويلات النقدية قد قطعت شوطا بعيدا في السجلات النامية المستفيدة، والتدريب، وما إلى ذلك، في توفير التمويل عند المراحل . هذا النموذج يمكن تحسين وزيادتها.
- تقديم الخدمات في المناطق المستهدفة كما يمكن إضافة إلى تشجيع الاندماج الاجتماعي فضلا عن نوعية أفضل .لا مركزية الخدمات يمكن أن تكون مجتمعة مع النتائج مساعدة المحرومين في أجزاء من فلسطين أو الحكم المحلي يمكن أن يكون دعم تحسين المساءلة، العملية الديمقراطية .

دعم التعاون الذي يحقق النتائج ينبغي عليه أن يخصص الموارد لبناء آليات المساءلة وتحسين الأداء. كما يمكن لمجتمعات الممارسة تحديدها بمجرد ان منظمات المجتمع المدني/ المنظمات غير الحكومية ترسم الخرائط من خلال ممارسة كاملة .من أمثلة هذا العمل التركيز على القطاعات المستهدفة الرئيسية والفرعية) مثل التعليم الابتدائي أو وصلات المياه الريفية في شمال الضفة الغربية أو في قطاع غزة ،(العمل مع المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء، وتطوير التبادل المنتظم للمعلومات واستعراض أداء في المنطقة .بناء قدرة الجماعات على رصد وتقييم أداء القطاع العام.

التوصية 5: تعزيز النتائج و إصلاح التحالف الاستراتيجي مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة والتشغيل

مرتبطة بالاستنتاجات 4 و5 وتدعم سؤال التقييم رقم 4

بالشراكة مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل القائمة منذ أمد بعيد على صلب اتفاقات التعاون . تدعم الوكالة في تقديم ترجمة عالية الجودة من الخدمات إلى اللاجئين، كما تسهم نتائج التنمية البشرية في استقرار إقليمي .غير أن تزايد الطلب على الخدمات من جانب التيار الثابت من الموارد أو تقلص التعاون ينبغي أن يكون أحد العوامل الرئيسية في زيادة فعالية الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل .أن الاتحاد الأوروبي ،بوصفها أحد المساهمين الرئيسيين في الوكالة، ينبغي أن تؤدي عملية الإصلاح الجارية .

توصيات لزيادة المساءلة من أنظمة الحكم إلى الشعب الفلسطيني(انظر التوصية (4) ينبغي أن ينطبق على الاتحاد الأوروبي (EU) بالشراكة مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، مع بذل جهود شاملة لتعزيز بإطار يقوم على تحقيق النتائج، وزيادة الشفافية) بما فيها شفافية الميزانية، المساءلة في الخدمة للمستخدمين، التركيز على نوعية الخدمات، و الانفتاح على آليات التشاور والمشاركة من السكان الفلسطينيين.

الاتحاد الأوروبي (-EU)وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل الشراكة ينبغي أن تتجاوز عملية الإصلاح وتحسين الفعالية من اللاجئين :تقارب الأهداف للتوصل إلى حل دائم للاجئين الفلسطينيين-60 " العام المأزق، والاعتراف بأن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل يمكن أن يكون شريكا في العمل من

أجل هذا الحل يجب أن يكون على أساس المشاركة في العمل المشترك لتحقيق السلام، التوصل إلى حل دائم للاجئين الفلسطينيين.

التوصيات التنفيذية

(i) الاتحاد الأوروبي (EU) ينبغي أن يواصل مشاركته في دعم اللاجئين الفلسطينيين عن طريق وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين لضمان الاستقرار والتنمية البشرية خدمات حماية اللاجئين.

(ii) الاتحاد الأوروبي (EU) ينبغي أن تدعم أنشطته ، تؤدي عملية إصلاح الأمم المتحدة ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين التابعة إلى زيادة الكفاءة والفعالية والشفافية، بما فيها :

- تقييم الدعم الخارجي للمساهمات الجديدة في استراتيجية منتصف المدة، بغية تحديد أولويات الفجوات المتزايدة بين العرض والطلب من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل خدمات الوكالة؛
- زيادة التركيز على المراكز في مناطق الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل الولاية؛
- معالجة الحد من الفقر والضعف؛
- تحسن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل الشفافية في الميزانية؛

التطوير المستمر للنتائج؛ وتركز على إطار النتائج التوجه لمساعدة السلطة الفلسطينية ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل تحسين تصميم وتنفيذ برامجها الإنمائية، مباشرة على النتائج المالية والمدفوعات، خطة عمل الحوار. على صعيد العمليات المالية بالرجوع إلى التقدم المحرز في رصد مؤشرات الأداء وليس مجرد ما إذا كان الإنفاق أو آليات الائتمانية.

(iii) دعم وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل ينبغي أن تلتزم بالتعاون والتكامل مع الجهود الأخرى، بما فيها:

- التكامل مع مسارات التعاون الأخرى؛
- تعزيز زيادة التعاون مع السلطة الفلسطينية بهدف المساهمة في استدامة المؤسسات وتنسيق تقديم الخدمات؛
- التكامل مع تمويل صكوك وآليات التعاون؛
- التعاون مع الاتحاد الأوروبي (EU) استراتيجية دعم المجتمع المدني، على سبيل المثال العمل مع منظمات المجتمع المدني في مستويات التعليم؛
- تنسيق استراتيجية لحقوق الإنسان، المساعدة الإنسانية والحماية؛
- التكامل مع الدعم المالي المباشر والتدخلات التي تدعم الصحة والتعليم؛
- بناء التكامل مع التعاون الثنائي والبرامج الإرشادية في البلدان المضيفة (تقييم فعلى سبيل المثال فرص إدارة الشؤون السياسية الدعم المؤسسي و التآزر لدعم اللاجئين في الأردن).

(iv) ينبغي على الاتحاد الأوروبي (EU) زيادة المساءلة على اللاجئين الفلسطينيين وزيادة مشاركة المستفيدين في أنظمة الحكم (بما فيها الرقابة المواطنين، تقييم الخدمات وتحديد الأولويات والتخطيط).

التوصية 6: توضيح أنواع النتائج المراد تحقيقها بما يتماشى مع الأهداف السياسية والتعاون مع الاتحاد الأوروبي (EU) وضمان نظم ملائمة للرصد والتقييم

مرتبطة بالاستنتاجات 2 و 3 و 4 وتدعم سؤال التقييم 1، 2، 3 والأسئلة تحت مجموعة 4

في حالة عدم وجود شروط و لا يقتصر التركيز على الأداء أدى نظام التعاون أساساً "الصك" إلى القيادة و ليست "النتائج". هذا القصور قد لوحظ في التعاون السياسي (انظر تقييم السؤال 2، 1، 3 وكذلك في استخدام أدوات التقييم) السؤال (4) أو في مختلف قطاعات تدخل تقييم مسألة (9-6) لتبرير السياسات السياسية الحوار ومواصلة الخيارات الاستراتيجية المتعلقة بقطاع مناسب وتدخلات

برنامجية، الاتحاد الأوروبي (EU) بحاجة إلى وضع نظم قوية للرصد والتقييم، على أساس مستمر، من أهمية وفعالية التعاون مع مجموعة من الأهداف المعلنة.

التوصيات التنفيذية

- (i) من أجل ضمان أن مجمل M&E النظام قيمة استراتيجية الاتحاد الأوروبي، يجب أن تتكيف مع السياق المحدد للتعاون مع فلسطين، مع مراعاة المتغيرات الحاسمة:
- فعالية التدخلات المساهمة في حل دولتين ;
 - فعالية المساهمات إلى إقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة;
 - القيمة الاستراتيجية تدخل القطاع (مجال التدخل);
 - الحوار السياسي مع إسرائيل;
 - حوار سياسي مع السلطة الفلسطينية;
 - إنجازات إصلاح السياسات;
 - إدماج المجتمع المدني ودور المجتمع المدني شريك التعاون;
 - التبرعات إلى المساءلة والشفافية;
 - التنمية من خلال التعاون والتكامل.
- (ii) في إطار ما سبق التكيف، مع الاتحاد الأوروبي (EU) يوضح نوع من النتائج التي سيسعى الاتحاد الأوروبي (EU) إلى تحقيقها فيما يتعلق بالخصائص التي تخص الاتحاد الأوروبي (EU) لدعم فلسطين. ولذلك فإن الاتحاد الأوروبي (EU) يعمل على تعزيز تدابير التقييم، لاسيما ما يلي:
- فعالية التدخلات المساهمة في حل دولتين ;
 - فعالية المساهمات إلى إقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة ;
 - نوعية و فعالية من الحوار السياسي مع إسرائيل;
 - نوعية و فعالية من الحوار السياسي مع السلطة الفلسطينية;
 - إنجازات إصلاح السياسات;
 - إدماج المجتمع المدني، بما في ذلك دور الجهات الفاعلة في الحكم;
 - التبرعات إلى المساءلة والشفافية;
 - التنمية من خلال التعاون والتكامل.
- (iii) على الاتحاد الأوروبي (EU) أن يواصل دعم القطاع و استعراض وتقييم التدخلات عبر أربعة مسارات، بما في ذلك ما يلي '1': تقييم دعم الحكم وحقوق الإنسان، الثاني (تقييم التنمية البشرية مع التركيز على تعزيز أوجه التكامل، والثالث (للإتحاد الأوروبي في غزة.
- (iv) ينبغي على الاتحاد الأوروبي (EU) تقييم الآثار السلبية الاجتماعية -الاقتصادية ذات الصلة بالتعاون ، وإلى أي مدى، تتركز السلطة و الموارد المالية في أيدي مجموعة محدودة من الأشخاص مع محدودية المراقبة والمساءلة، قد يؤثر بشكل كبير على الاقتصاد السياسي في فلسطين مع خطر على الحكم الرشيد والعدالة الاجتماعية.

التوصية 7: تحسين البرمجة تصميم وتنفيذ أنشطة التعاون

مرتبطة بالاستنتاجات 2 و 5 وتدعم سؤال التقييم رقم 3

تتجاوز الخيار استراتيجي أكثر من القطاعات (انظر التوصية 2 أعلاه) ينصح أيضا الاتحاد الأوروبي (EU) مواصلة تحسين إدارة 'المصب' من حافظته التعاون على طول الدورة (البرمجة، وتحديد وصياغة، وتنفيذ، والرصد والتقييم). وقد أظهرت النتائج التي توصل إليها التقييم (التقييم السؤال 3، 4، 7، 8 و 9) قطع بوجود العديد من العمليات الناجمة عن إتباع نهج صومعة للتعاون والتأزر محدودة بين المسارات، والصكوك، عيوب في التصميم، وعدم متابعة النتائج.

التوصيات التنفيذية

- (i) إعطاء أولوية متعددة لعملية التخطيط السنوي، تعزيز برنامج إدارة المشاريع قيد الإعداد، بين أمور أخرى من موارد محددة (أي برنامج²⁶³ تصميم) مشروع دعم وإعداد الخطط والبحث عن أوجه التكامل مع المسارات الأخرى ذات الصلة.
- (ii) تحسين تصميم التدخلات من دفع المزيد من الاهتمام إلى:
- الأهمية الاستراتيجية تدخلات القطاع والأهداف السياسية;
 - على أساس النتائج أن استخدام إطار;
 - النظر في البعد السياسي من كل تدخل، مع تحديد آليات المشاركة السياسية مع إسرائيل) عند الاقتضاء (والسلطة الفلسطينية;
 - دعم إصلاح السياسات;
 - نتائج نظام الإدارة;
 - تحسين تحليل المخاطر والعوامل الخارجية) بما فيها القيود;
 - استدامة الترتيبات ;
 - مساهمات المجتمع المدني إلى الأهداف القطاعية;
 - تعزيز آليات الشفافية والمساءلة ;
 - التكامل مع المسارات الأخرى;
 - الأحكام المتعلقة بالمساعدات التقنية وبناء القدرات لتصميم المشاريع;
- (iii) قوية و تنسيق ترتيبات الرصد والتقييم ;وقياس النتائج سوف تنتقل من مجرد عنصر روتينية من تصميم المشروع و متابعة هو المحرك الأساسي للتنفيذ .وسيكون التركيز على النتائج من البرنامج في تنسيق أو القطاع الفرعي (التغييرات في نتائج وأثر مستوى)
- (iv) تقييم فرص جديدة مقدمة من أدوات التعاون (مثل الخلط والمزج²⁶⁴).
- (v) تعزيز آليات التنسيق داخلية، بما في ذلك إنشاء التفاعل المباشر وآليات التنسيق بين الوفود في تل أبيب ومكتب الاتحاد الأوروبي (EU) أو الاتحاد الأوروبي.
- (vi) تعزيز تنسيق المساعدات في فلسطين من خلال:
- استمرار الجهود الرامية إلى تنشيط تنسيق المعونة المحلية من قبل الأمانة العامة استخدام موقف الاتحاد الأوروبي (EU) في زيادة فعالية التعاون الشامل ;
 - زيادة التعاون بين الأمانة العامة تنسيق المعونة المحلية، السلطة الفلسطينية مع دعم القدرات المؤسسية للتنسيق بينها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية وزارة المالية والوزارات القطاعية;
 - إنشاء القيادة المحلية لتنسيق المعونات في الأمانة العامة;
 - إنشاء آلية تنسيق المعونة على القدس الشرقية;
 - إدراج آليات التشاور، ومشاركة المجتمع المدني في آليات التنسيق بين المانحين.

²⁶³ خطوط الأنابيب يمكن أن تكون البلدان المتقدمة النمو مع ما لا يقل عن 12 شهرا قبل تمويل البرامج والمشاريع ;وتحديد الأولويات حسب أهميتها إلى أهداف سياسية، الأهداف القطاعية، أثر على الإصلاح والفعالية والاستدامة.)

²⁶⁴ أوضحت المناقشات مع مكتب الاتحاد الأوروبي أو وفد الاتحاد الأوروبي في فلسطين مشيرا إلى ضرورة تحديد أدوات التعاون الجديدة، إمكانية مزج جهود التعاون ولاسيما تمويل الطاقة والمرافق الصحية والهياكل الأساسية .رغم أن فلسطين هي بلا شك بيئة خطيرة على مثل هذه الاستثمارات، توافق على تقييم الفرص التي يمكن أن تحقق أهداف الجبهة في التقارب مع الاتحاد الأوروبي أهداف التعاون في فلسطين .هذه القضية ينبغي أن تكون نهاية المطاف بحث مقدم إلى المجلس الاستراتيجية القومية .الخيارات والفرص المتاحة يمكن أن تكون محددة النطاق إداريًا عبر منح تمويل المشاريع وإعداد الخطط.