European Commission

التقييم النصفي للاستراتيجية الأوروبية المشتركة لدعم فلسطين 2017-2020

الملخص التنفيذي-التقرير النهائي

حزيران، 2020

International Cooperation and Development

FWC COM 2015
EuropeAid/137211/DH/SER/Multi
Specific Contracts N° 2019/408311

التقييم النصفي للاستراتيجية الأوروبية المشتركة لدعم فلسطين 2017-2020
التقرير النهائي-الملخص التنفيذي

تم هذا التقييم بتكليف من قبل مفوضية الاتحاد الأوروبي في فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة والأونروا) (المفوضية الأوروبية)

تم هذا التقييم بدعم وتوجيه من المفوضية الأوروبية ومن خلال التعاقد مع شركة GDSI Limited. ولا يعكس هذا التقرير بالضرورة وجهات نظر وآراء المفوضية الأوروبية.

المقدمة

توفر وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة The European Joint Strategy 2017-2020 (EJS) إطاراً مشتركاً لشركاء التنمية الأوروبيين (الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وسويسرا والنرويج) لضمان التنسيق عند تقديم الدعم الإنمائي لفلسطين. وتعتبر وثيقة الاستراتيجية نتاج للبرامج المشتركة (Joint Programming (JP) في فلسطين وتهدف إلى: 1) تحسين كفاءة وفعالية تمويل شركاء التنمية الأوروبيين European Development Partners (EDPs) و2) استمرار قابلية حل الدولتين. وترتكز وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة على خمس اركان استراتيجية تضم 13 قطاعاً. ويتماشى هيكلها ومحتواها بشكل عام مع أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية 2017-2022 . وقد تم تطوير وثيقة الاستراتيجية الاوروبية بالتشاور مع الشركاء الفلسطينيين في الوزارات والهيئات ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

يهدف الهدف العام من هذا التقييم النصفي (Mid-term Review) الى تقييم قدرة وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة على معالجة أولويات التنمية الفلسطينية وتمكين شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) من العمل بشكل جماعي لدعم "التخطيط الخاص/المستقل" بالشركاء الفلسطينيين. ويبحث التقييم فيما إذا كانت وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة لا تزال ذات صلة بالاحتياجات الفلسطينية وذلك من خلال النظر في التغييرات واسعة النطاق التي حدثت منذ عام 2016 الى الان، وفيما إذا كان بالإمكان اتخاذ خطوات لجعل البرامج المشتركة وآليات التنفيذ أكثر فعالية.

يغطي التقييم النصفي الفترة ما بين 2016 إلى 2018. من الحري التنويه ان العمل الميداني المتعلق بالتقييم تم تنفيذه في الفترة ما بين 28 تشرين الأول و 09 تشرين الثاني من عام 2019. تجاوز العدد الإجمالي للمقابلات التي اجراها فريق التقييم اكثر من 90 شخصاً وشملت تلك المقابلات وزارات السلطة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومؤسسات الأمم المتحدة والجهات المانحة الأخرى.

النتائج

المواءمة (**Relevance**)

خلص التقييم النصفي إلى أن الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) كانت وثيقة الصلة باحتياجات وأولويات المؤسسات الفلسطينية الشريكة، وبيّن التقييم أن هدف الوثيقة الاستراتيجية بخصوص مقاربة التدخلات الإنمائية مع الهدف السياسي المتمثل في استمرارية قابلية حل الدولتين لا يزال وثيق الصلة بالأولويات الفلسطينية المراد تحقيقها.

تتوافق وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) بشكل جيد مع أولويات المحور الثاني لأجندة السياسات الوطنية (الإصلاح الحكومي) والمحور الثالث (التنمية المستدامة). وتوافقاً مع أولويات الأجندة الوطنية، تقدم وثيقة الاستراتيجية (EJS) دعماً فنياً لإصلاح الحوكمة ووضبط الادارة المالية العامة ، وسيادة القانون والأمن، وتقديم خدمات اجتماعية وخدمات المياه والطاقة و التنمية الاقتصادية. كما ويُمكن لوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة زيادة مواءمتها مع الأجندة الوطنية من خلال توسيع نطاق دعمها للاستقلال الاقتصادي في إطار المحور الأول من الأجندة الوطنية والمتمثل بـ "الطريق نحو الاستقلال".

تشكل وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) إطاراً مشتركاً ساهم في تحسين فعالية الدعم المقدم وعزز التنسيق بين شركاء التنمية الأوروبيين. كما وقللت وثيقة الاستراتيجية من تشتيت الدعم وذلك من خلال نهج البرامج المشتركة (JP). وهناك العديد من الأمثلة التي تعكس العمل الجماعي لشركاء التنمية في مشاريع ذات تمويل مشترك وذلك ضمن إطار وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS). ولا يزال شركاء التنمية الأوروبيين في فلسطين (EDPs) ملتزمين بتقديم المساعدة بشكل فعّال ومستمرين بالمشاركة في متابعة إطار العمل الموجه نحو النتائج (ROF). تساهم آلية الإطار الموجه نحو النتائج (ROF) في تعزيز المواءمة بين القطاعات التي تستهدفها وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة وقطاعات الاستراتيجيات الوطنية من خلال رصد مخرجات دعم الاستراتيجية الاوروبية لتلك القطاعات وتفعيل حوار السياسات بين الشركاء الفلسطينيين وشركاء التنمية الأوروبيين (EDPs). ومع ذلك، يواصل العديد من العاملون في المجال الإنساني والإنمائي العمل بمعزل عن بعضهم بعض، مما أدى إلى تباين في منهجية التعامل مع الاحتياجات في غزة.

وقد تم التأكيد على الملكية المحلية لأولويات التنمية من خلال مواءمة وثيقة الاستراتيجية الأوروبية مع الأجندة الوطنية والتي تم تعزيزها من خلال نهج الحوار المشترك حول السياسات. رغم ذلك، فإن هناك بعض العوامل التي تقوض تلك الملكية المحلية منها محدودية القدرات المالية والمؤسساتية للشركاء الفلسطينيين وكذلك الانقسام السياسي الذي تفاقم في السنوات الأخيرة. اتباع سياسة الموازنة القطاعية بالتوائم مع الإصلاحات الشاملة لإطار الموازنة متوسطة المدى، من شأنها أن تحسن الملكية المحلية.

من جانب آخر، أشار شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) أن محدودية قدرات البعثات الميدانية يعتبر تحدي كبير يهدد الحفاظ على التنسيق والمشاركة الجماعية اللازمة لتحسين فاعلية المساعدات. علاوة على ذلك، تم اعتبار ضعف الدعم الصادر عن المكتب الرئيسي كعائق أمام العمل المشترك. ولم تساهم وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) حتى الآن في تحسين إمكانية الاستشراف مقدماً لحجم المساعدات المستقبلية باستثناء تلك المقدمة من شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) الذين يقومون بوضع موازنة على أساس متعدد السنوات.

الفعالية (**Effectiveness**)

أثبتت وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) جدواها في بناء شراكات قوية بين شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) والمؤسسات الفلسطينية، مما ساهم في زيادة فاعلية الدعم. التنسيق الوثيق لشركاء التنمية الأوروبيين اسهم بتنفيذ مشاريع ذات نطاق وحجم اوسع، مدعومة بتمويل متعدد الاطراف من قبل شركاء التنمية الأوروبيين، وموجهة بشكل جيد نحو تلبية الاحتياجات الفلسطينية. كما وساهم إطار عمل وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) الموجه نحو النتائج (ROF) بتعزيز الحوار بشأن السياسات بين الشركاء الأوروبيين والفلسطينيين، مما زاد فعالية عمليات تنفيذ المشاريع الواردة ضمن اطار الاستراتيجية الاوروبية المشتركة وجمع البيانات اللازمة للمشاريع

المستقبلية. ومن خلال حوار السياسات في إطار العمل الموجه نحو النتائج (ROF) وتبادل المعلومات المنتظم، تمكن شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) من تركيز دعمهم للقطاعات المستهدفة بشكل أكثر فعالية وتجنب تشتيت الموارد المحدودة باحجام مجزئة وصغيرة .وقد عززت الاستراتيجية بشكل خاص تنسيق عمل شركاء التنمية الأوروبيين في إطار المحورين الثاني والخامس (مثل قطاع الزراعة) في حين تتجلى نتائج الفعالية بشكل خاص في قطاعات التعليم والمياه والطاقة والزراعة. توفر وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) والإطار الموجه نحو النتائج (ROF) هيكلاً للانتقال من البرامج المشتركة (JP) إلى التنفيذ المشترك، بما في ذلك حشد فرص التمويل وتفويضها بين الشركاء الأوروبيين ومع الجهات الأخرى الفاعلة في التنمية مثل البنك الدولي. وتقود المؤسسات الفلسطينية الشريكة حوار بشأن السياسات مع شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) والشركاء الآخرين حول أولويات المساعدات التنموية وذلك من خلال سكرتارية تنسيق المساعدات المحلية والمجموعة الاستشارية للمانحين - واجتماعات رؤساء وكالات التعاون. وبينما اسهم التعاون الإنمائي بتحسين اداء الجوانب الوظيفية المرتبطة ببناء الدولة، إلا أن هذه الإنجازات لن تكون مستدامة بدون إحراز تقدم على البعد السياسي. ومع ذلك، فإن تكاليف المعاملات لم تتراكم كما هو متوقع، حيث لا يزال يتعين على المؤسسات الفلسطينية الشريكة التفاوض مع شركاء التنمية الأوروبيين بشكل منفصل خلال الاستعدادات للبرامج القطرية الثنائية.

الكفاءة (**Efficiency**)

ساهم نهج البرامج المشتركة (JP) وتوزيع العمل على أساس قطاعي بين شركاء التنمية الأوروبيين وآلية الإطار الموجه نحو النتائج (ROF) في زيادة كفاءة استخدام موارد الشركاء من خلال الإجراءات المالية المشتركة (التعاون المفوض من قبل الاتحاد الأوروبي، وحشد التمويل) ومن خلال الإجراءات الغير مالية (تحديد المشاريع، والرسائل المشتركة، وحوار بشأن السياسات، وتبادل الخبرات الفنية، بالإضافة إلى عمليات التقييم المشتركة للاستفادة منها خلال التخطيط للبرامج المستقبلية). ولم تتوفر ادلة كافية تعكس التوفير الحاصل في تكلفة المعاملات المرتبطة بنهج البرامج المشتركة (JP). وتجدر الإشارة إلى أن المسؤوليات الواقعة على شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) المتعلقة بتقسيم العمل على أساس قطاعي والتي تتماشى مع الإطار الموجه نحو النتائج (ROF) تتطلب تكريس المزيد من الوقت والموارد من قبل بعثات الشركاء الأوروبيين. إن تخفيض تكلفة العمليات من الإجراءات المشتركة كانت محدودة وهي ليست موحدة بين كافة الشركاء الأوروبيين المشاركين. ومع ذلك، من الممكن أن تتحقق في المستقبل كفاءة أكبر في تكاليف العمليات إذا استبدل المزيد من شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) برامجهم الثنائية ببرامج تقع ضمن وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة.

الاتساق (**Coherence**)

يخلص التقييم النصفي الى أن الاستراتيجية الأوروبية المشتركة تتماشى مع سياسات الاتحاد الأوروبي والسياسات الدولية الأخرى وتدعمها. على المستوى الدولي، تتماشى وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة مع أولويات إجماع التنمية الأوروبية the European Consensus on Development لعام 2017، كما تتماشى ايضاً مع اجندة 2030 بالتركيز على اتساق السياسات ودعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وعلى المستوى المحلي، تتوافق وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة مع اتفاقية الشراكة الأوروبية المتوسطية الانتقالية للتجارة والتعاون وخطة العمل الموسعة بين الاتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية لعام 2013 وذلك لدعم الدولة الفلسطينية المستقبلية في مجالات سيادة القانون وحقوق الإنسان والديمقراطية والمساءلة (المحاور الثلاث الاولى من وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة). كما وتعطي وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة الأولوية لقضايا النوع الاجتماعي في جميع المحاور الخمس على الرغم من أن النتائج كانت ضعيفة في تحقيق أهداف خطة العمل للنوع الاجتماعي.وتشير وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة بشكل واضح إلى خارطة الطريق للمشاركة مع المجتمع المدني، كما تؤكد على الأهمية التي يجب أن يوليها شركاء التنمية الأوروبيين لدور المجتمع المدني في تطوير السياسات والقوانين ومراقبة تنفيذها.

وبشكل عام، تتوافق وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة مع سياسات شركاء التنمية الأوروبيين تجاه إسرائيل ولكن هناك أدلة محدودة على أن شركاء التنمية الأوروبيين لهم تأثير ملموس على سياسات وممارسات إسرائيل تجاه المؤسسات الفلسطينية والمواطنين الفلسطينيين.

القيمة المضافة (**Added Value**)

تضيف وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) قيمة كبيرة لعمل الجهات المانحة الأخرى بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية (IFIs) وذلك من خلال توفير فرص تمويل مشترك للتدخلات والمشاريع المتفق عليها. لقد ساهم نهج البرامج المشتركة (JP) بتصميم مشاريع على نطاق واسع ووفر الفرصة لتحقيق اثر أكبر. ووفّرت برامج وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) فرصاً للتمويل "المدمج" للمشاريع (blended funding)، حيث يمكن للمنح المقدمة من قبل شركاء التنمية الأوروبيين تسهيل الحصول على قروض وبخاصة تلك المقدمة من قبل المؤسسات المالية الدولية بما في ذلك البنك الأوروبي للاستثمار (European Investment Bank) أو البنك الدولي (World Bank). كما تعمل وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) على تحسين التنسيق بين الجهات المانحة وتحسين الحوار بشأن السياسات ضمن البيئة التمكينية التي وفرتها الإصلاحات الأخيرة لسكرتارية تنسيق المساعدة المحلية وتشكيل المجموعة الاستشارية للمانحين.

آفاق الاستدامة **(Prospects of Sustainability)**

يلتزم شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) والمؤسسات الفلسطينية بتطبيق مبادئ بوسان لفعالية التنمية (Busan development effectiveness principles). وتتوافق وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة مع أجندة السياسات الوطنية وهذا بدوره يدعم الملكية على أولويات التنمية من قبل المؤسسات الفلسطينية. وتبين من خلال وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) والإطار الموجه نحو النتائج (ROF) وإطار النتائج الاستراتيجية لأجندة السياسات الوطنية ان هناك تركيز قائم على النتائج لجميع جهود التطوير. لم تتحسن المساءلة المتبادلة كما كان متوقعاً، ولكن من المتوقع أن تؤدي التغييرات المنبثقة عن المجموعة الاستشارية الخاصة برؤساء وكالات التعاون (المجموعة الاستشارية للمانحين) بالإضافة الى الإصلاحات المتعلقة بسكرتارية تنسيق المساعدات المحلية إلى تحسين هذا الوضع. من الجدير بالذكر أن شركاء التنمية الأوروبيين لا يستخدمون نظام الموازنة الفلسطيني في تدخلات المانحين، إلا انهم يوفرون الدعم الفني اثناء اعداد موازنات البرامج في إطار المحور الأول. اضافة الى ذلك، لا يوجد إشراف برلماني على تدخلات الدعم الخاصة بشركاء التنمية الأوروبيين، بينما يلتزم مكتب إدارة المشروع بضمان فاعلية مساعدات التنمية ويرأس المجموعة الاستشارية المذكورة سابقا. إن نقص القدرات المؤسساتية الفلسطينية وقدرات شركاء التنمية الأوروبيين يحد من مدى تطبيق مبادئ فعالية التنمية الرئيسية وامكانية متابعتها بسهولة.

يجب أن يساهم الالتزام بمبادئ فعالية التنمية في استدامة أقوى لنتائج المشروع. كما تساهم وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) في تعزيز الملكية المحلية والمشاركة من قبل المؤسسات الفلسطينية الشريكة وذلك من خلال المساءلة المتبادلة المتعلقة بتدخلات وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة بالإضافة إلى ضمان مواءمة الوثيقة لأولويات أجندة السياسات الوطنية. ومع ذلك، من الواضح أن استدامة جهود وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة لضمان استمرارية قابلية حل الدولتين تخضع للتقدم المتزامن في المسار السياسي. إن استدامة جهود الوثيقة مهددة أيضاً بسبب ضعف الوضع المالي لفلسطين، مما يقوض قدرتها على المضي قدماً في هذه الإصلاحات بطريقة منهجية.

آفاق التأثير (**Prospects of Impact**)

يدعم تمويل شركاء التنمية الأوروبيين (EDPs) الإصلاحات المؤسساتية وبناء القدرات وتقديم الخدمات والإصلاحات في القطاعات الاقتصادية الرئيسية، حيث كان لهذا الدعم من خلال العديد من التدخلات تأثيراً إيجابياً في مختلف القطاعات. بالإضافة إلى ذلك، ساهم استخدام أدوات وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) مثل الإطار الموجه نحو النتائج (ROF) في الحد من تجزئة / ازدواجية الدعم المقدم وفي تنفيذ أكبر للمشاريع المشتركة واستخدام كفؤ للتصريحات المشتركة (Join statements) للمضي قدماً في الإصلاحات مع شركاء السلطة الفلسطينية. وتعتبر أنشطة

شركاء التنمية الأوروبيين المشتركة والمنبثقة عن وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة أكثر كفاءة وفعالية في دعم بناء الدولة الفلسطينية.

من جهة اخرى، فان الاطراف ذات الصلة من السلطة الفلسطينية ووكالات الأمم المتحدة وشركاء التنمية الأوروبيون اشاروا الى محدودية وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة في المساهمة او في إحداث أي فرق نحو تعزيز قابلية حل الدولتين. وفي حين أن البيانات المشتركة دعمت تقدم الإصلاح السياساتي بين شركاء السلطة الفلسطينية، إلا أنه لم يكن هناك سوى القليل من الأدلة التي تثبت أن هناك نتائج واضحة لعمل رؤساء وكالات التعاون في الاتحاد الأوروبي في تمرير البيانات السياسية المشتركة داخلياً إلى رؤساء المسؤولين السياسيين في الاتحاد الأوروبي ورؤساء بعثات الاتحاد الأوروبي، ثم إلى مقر الاتحاد الرئيسي. وتتطلب مثل هذه النتائج قياساً أكثر دقة طبقاً للمؤشرات المحددة، حيث لا يقوم الإطار الموجه نحو النتائج(ROF) بقياس أو النظر في التقدم المحرز نحو قابلية حل الدولتين على ضوء التوجهات السياسية لوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة.

الاستنتاجات (Conclusions):

1. هناك توافق بشكل أساسي بين وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة وأجندة السياسات الوطنية الفلسطينية وخصوصاً على الصعيد القطاعي. ولتقوية ذلك التوافق وضمان قابلية حل الدولتين، يمكن تعزيز التقارب بين العمل التنموي الذي تدعمه الاستراتيجية الأوروبية المشتركة والتوجهات السياسية لضمان قابلية حل الدولتين.
2. لتحقيق الفوائد والمكاسب المرجوّة من وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة بشكل كامل، لا بد من تعزيز قدرات وموارد كل من شركاء التنمية الأوروبيين ونظرائهم الفلسطينيين. حيث شجعت الاستراتيجية الأوروبية المشتركة الملكية المحلية لدعم شركاء التنمية الأوروبيين من خلال ضمان التوافق الوثيق مع أولويات أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية. ويمكن تعزيز إمكانية التنبؤ بالدعم(Aid predictability) من خلال نشر تقديرات مستقبلية إرشادية لمدة ثلاث إلى خمس سنوات وفقاً للالتزامات الواردة في برنامج عمل أكرا (Accra Agenda for Action). وقد لوحظ أن هناك انخفاض في تجزئة/تشتيت الدعم نتيجة للتمويل المشترك من قبل شركاء التنمية الأوروبيين وتحسين التنسيق في إطار الاستراتيجية الأوروبية المشتركة.
3. حققت وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة مكاسب في مجال الفعالية من خلال تحسين التعاون الإنمائي ولكن هذه المكاسب لا يمكن أن تستمر إلا من خلال إحراز تقدم سياسي على صعيد حل الدولتين.
4. يرتبط الحفاظ على المكاسب المتعلقة في مجال الكفاءة (أي المتمثلة بتقسيم العمل ومواءمة أدوات الإدارة القائمة على النتائج) ارتباطاً وثيقاً بقدرات وموارد شركاء التنمية الأوروبيين ونظرائهم الفلسطينيين وبمدى إحراز تقدم سياسي على صعيد حل الدولتين.
5. يجب تحسين استغلال وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة والإطار الموجه نحو النتائج (ROF) من خلال الحوار السياسي الذي تقوده اجتماعات اللجنة الفرعية التابعة لاتفاقية الشراكة الأوروبية- المتوسطية الانتقالية للتجارة والتعاون. كما يتوجب العمل على إحداث تغيير فعلي وملموس في مجال تعميم مراعاة النوع الاجتماعي وذلك من خلال استهداف قطاعات أو تدخلات معينة بحيث يمكن دمج قضايا النوع الاجتماعي - القائمة على الأدلة – وتقييم نتائجها. ويتصل ذلك أيضاً بالقضيتين الأخريين المتعلقتين بالشباب والبيئة. ولا يزال من المهم أن يدعم شركاء التنمية الأوروبيين منظمات المجتمع المدني لمساءلة جميع الجهات المسؤولة.
6. يمكن أن يوفر حوار السياسات الذي يدور حول وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) فرصاً لزيادة التمويل والتنفيذ المشترك بين شركاء التنمية الأوروبيين وهيئات الأمم المتحدة والمانحين والمؤسسات المالية الدولية من أجل ضمان استمرارية قابلية حل الدولتين.
7. هناك التزام راسخ بمبادئ فعالية التنمية من قبل المؤسسات الفلسطينية وشركاء التنمية الأوروبيين. ومع ذلك، هناك تكاليف للموارد المستخدمة في تطبيق هذه المبادئ لكن يمكن تخفيضها إلى حد ما من خلال البرامج المشتركة (JP) والتنسيق المتقارب بين شركاء التنمية.
8. يتعين على شركاء التنمية الأوروبيين، ضمن وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (EJS) ، أن يكونوا أكثر وضوحاً بشأن معنى "قابلية" حل الدولتين. كما يُطلب توضيح العقبات أو التحديات التي يسعى شركاء التنمية الأوروبيين لمعالجتها من خلال ضمان مواءمة التوجهات السياسية لوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة وقياس التقدم المحرز تجاهها. كما لا يحتوي الإطار الموجه نحو النتائج (ROF)على مؤشرات أداء لتقييم التطور الإيجابي أو السلبي للتقدم المحرز في البعد السياسي للاستراتيجية الأوروبية المشتركة.

التوصيات

يقدم التقييم النصفي سلسلة من التوصيات الشاملة حول كيفية معالجة الأولويات الفلسطينية بشكل أفضل من خلال البرامج المشتركة (JP) والوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة(EJS). حيث تمت صياغة التوصيات وربطها بالاحتياجات كما هو محدد في وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة لتعزيز التقارب بين التوجه السياسي للاتحاد الأوروبي في فلسطين (ضمان قابلية حل الدولتين) وتحديد أهداف سياسة التنمية. وقد كانت التوصيات كما يلي:

التوصية 1: ينبغي زيادة التدخلات المستقبلية من قبل شركاء التنمية الأوروبيين في إطار وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة والتي تهدف إلى دعم وحدة الأراضي الفلسطينية وتواصلها الجغرافي كونها شرط مسبق للحفاظ على قابلية حل الدولتين.

إن الاحتلال والتوسع الاستيطاني والانقسامات الجغرافية جميعها تقوض قابلية حل الدولتين، حيث يتحدى شركاء التنمية الأوروبيون هذا الوضع الراهن من خلال التدخلات والأنشطة التنموية، خاصة في المنطقة "ج". وبناءً على ذلك وتحت مظلة وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة، يتوجب على شركاء التنمية الأوروبيين توسيع نطاق برامج وتدخلات مشاريع التنمية المستقبلية التي تحمي وتضمن القابلية المناطقية/الجغرافية لحل الدولتين.

التوصية 2: يجب أن تتضمن وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة والإطار الموجه نحو النتائج (ROF) مؤشرات لقياس التقارب بين بعدي البرامج المشتركة في فلسطين؛ أي قياس مدى فاعلية الدعم المقدم ومدى تحقيق الهدف السياسي المتمثل بضمان قابلية حل الدولتين.

يوفر الإطار الموجه نحو النتائج (ROF)(الذي يقوم برصد مخرجات وآثار وأهداف التنمية) رؤية محدودة حول مدى التقدم المحرز نحو تحقيق الهدف السياسي لوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة والمتمثل في ضمان استمرارية قابلية حل الدولتين. تم تصميم الإطار الموجه نحو النتائج (ROF) للعمل على تعزيز أجندة السياسات الوطنية، ودعم الحوار السياساتي والبرامج المبنية على الحقائق (evident-based) للتدخلات المستقبلية الخاصة بوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة. رغم أن الإطار الموجه نحو النتائج فعال (ROF) في رصد نتائج وآثار الاستراتيجية الأوروبية المشتركة، إلا أن هناك فجوة في متابعة التقارب بين التوجهات السياسية المشتركة في فلسطين والمتمثلة بفعالية دعم حل الدولتين. لذلك، يوصى بأن يضع شركاء التنمية الأوروبيون (EDPs) مجموعة من المؤشرات لرصد هذا التقارب وتقديم تقارير بشأنه.

التوصية 3: إنشاء مؤسسة/مرفق أوروبي مشترك لإعداد المشاريع و"صندوق لتمويل ودعم قابلية حل دولتين".

ستستفيد وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة إلى حد كبير من مشاريعها "الرئيسية" (Flagship Projects) والتي بدورها ترسّخ شرعية الاستراتيجية وتعمل على إبراز أهميتها. ويمكن إعداد مشاريع منبثقة عن وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة من خلال إنشاء مرفق خاص بها بحيث يوفر التصاميم والإعدادات التقنية اللازمة. ولتمويل هذه المشاريع، ينبغي النظر في إنشاء "صندوق قابلية حل الدولتين" بمساهمات من شركاء التنمية الأوروبيين. ومن الجدير بالذكر انه يجب وضع مثل هذه المشاريع في إطار طويل الأمد يهدف بشكل خاص إلى استمرارية القابلية المناطقية لحل الدولتين.

التوصية 4: تحسين تنسيق ودعم شركاء التنمية الأوروبيين للنظام الوطني الذي يستهدف الحماية الاجتماعية، والعمل على ربط التدخلات الإنسانية والإنمائية لجعلها أكثر شمولاً واستجابة للتحديات.

يتطلب برنامج التحويلات النقدية الذي تديره وزارة التنمية الاجتماعية والذي يهدف إلى الحد من الفقر في فلسطين المزيد من الدعم والإصلاحات في مجالات الإدارة المالية العامة وسياسات الدعم الاقتصادي وسياسات التوظيف مع التركيز على الفئات المهمشة المتمثلة بالشباب والنساء والقطاع غير الرسمي. كما يتطلب الأمر تقوية إدماج وربط التدخلات التنموية والانسانية، وينبغي توطيد ذلك في المنطقة "ج" والقدس الشرقية وقطاع غزة لجعل البرنامج الوطني للحماية الاجتماعية في فلسطين أكثر شمولاً واستجابة للتحديات.

التوصية 5: يجب تكريس المزيد من التركيز على بناء قدرات المجتمع المدني واتخاذ التدابير اللازمة التي تستهدف وتدعم فئات معينة مثل الشباب والنساء المعرضات للخطر والأشخاص ذوي الإعاقة والفئات المهمشة الأخرى.

لا يزال التقدم المحرز في مجال المساواة بين الجنسين ومشاركة الشباب في الهياكل الاقتصادية والحوكمة دون المستوى المتوقع. لذلك، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار تطبيق إجراءات محددة الأهداف قائمة على الحقائق وتتناول على وجه التحديد قضايا النوع الاجتماعي والشباب. إضافة الى ذلك، هناك حاجة لدعم فرص التعلم بين شركاء التنمية الأوروبيين والفلسطينيين لتوضيح مدى نجاح المنهجيات المختلفة المتبعة والتي تستهدف قضايا النساء والشباب المهمشين. كما ينبغي تشجيع التعاون الوثيق بين شركاء التنمية الأوروبيين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني الفلسطيني فيما يخص البرامج المشتركة وفي مجالات تنفيذ الإجراءات والتدخلات. وبالمثل، ينبغي إيلاء اهتمام أكبر لقضايا الإعاقة عبر محاور وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة (بما في ذلك دعم البنية التحتية للتنقل ومشاريع التعليم).

التوصية 6: وضع إطار عمل لوثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة قادر على الاستجابة والتصدي للظروف المتدهورة المتعلقة بقضايا الحوكمة والعدالة والأمن وسيادة القانون وحقوق الإنسان الأساسية.

يوصى بأن يُعد شركاء التنمية الأوروبيون إطار استجابة واضح يحتوي على بروتوكولات واستراتيجيات واستجابات محددة، بحيث يتم تطبيق ما تم تحديده في ذلك الإطار عند ملاحظة أي تدهور للاوضاع المرتبطة في مجالات الحوكمة والعدالة والأمن وسيادة القانون وحقوق الإنسان.

التوصية 7: زيادة دعم شركاء التنمية الأوروبيين للحكومة المركزية المتمثلة بمكتب رئيس الوزراء والأمانة العامة لمجلس الوزراء، لزيادة تناسق رسم السياسات وتحسين رصد تنفيذ أجندة السياسات الوطنية وتعزيز القدرة على مباشرة برامج المشتركة مع شركاء التنمية الأوروبيين.

الحكومة المركزية هي الجهة الحكومية المسؤولة عن تنسيق عمل الحكومة وعن ضمان اتباع نهج متماسك لتحقيق الأهداف الاستراتيجية الوطنية. تتمثل الحكومة المركزية بمكتب رئيس الوزراء وأمانة مجلس الوزراء. وطبقاً للمحور الأول (القطاع الثاني: إصلاح الإدارة العامة في الحكومة المركزية)، فإنه يوصى بزيادة التركيز على مجلس النواب. كما يجب أن يوجه هذا الدعم إلى تحسين العلاقات بين الوزارات وبناء المساءلة المتبادلة لأنشطة وثيقة الاستراتيجية الأوروبية المشتركة. ويجب أن يستهدف الدعم أيضاً طرق جمع ومعالجة بيانات الرصد المتعلقة بأجندة السياسة الوطنية وذلك لإرشاد السياسة الوطنية المستقبلية والبرامج المشتركة لشركاء التنمية الأوروبيين بشكل أفضل. ويمكن اعتبار انتداب موظف حكومي من أمانة مجلس الوزراء تابع لأحد شركاء التنمية الأوروبيين وسيلة لتوفير الخبرة الفنية للحكومة المركزية الفلسطينية (مكتب رئيس الوزراء وأمانة مجلس الوزراء).