

تقييم دعم المفوضية الأوروبية  
للمملكة الأردنية الهاشمية

التقرير النهائي  
الطبعة 1- تقييم عام

آب 2007

تقييم المفوضية الأوروبية



أجري هذا التقييم بتكليف من:

وحدة التقييم المشتركة لكل من:

مكتب التعاون للمساعدات الأوروبية

المديرية العامة للتنمية

المديرية العامة للعلاقات الخارجية

تم إجراء هذا التقييم من قبل EGEval II/ Eureval بالتعاون مع To-Excel (عمان)  
السيد جاك تولموند (Eureval) هو قائد الفريق والشخص المسؤول في أوروبا  
([toulmonde@eureval.fr](mailto:toulmonde@eureval.fr))  
والسيدة نسرين بركات ([to-excel@cyberia.jo](mailto:to-excel@cyberia.jo)) هي الشخص المسؤول في الأردن.

تمت إدارة التقييم من قبل وحدة التقييم، التي ترأست أيضا المجموعة المرجعية المؤلفة من أعضاء من مكتب التعاون للمساعدات الأوروبية، والمديرية العامة للتنمية، والمديرية العامة للعلاقات الخارجية، والمديرية العامة للشؤون الاقتصادية والمالية، ووفد المفوضية الأوروبية إلى الأردن) بالإضافة إلى السفارة الأردنية في البلجيك.

الآراء الواردة في هذه الوثيقة تمثل وجهات نظر المؤلفين، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المفوضية الأوروبية أو السلطات في الدول المعنية.

## ملخص تنفيذي

يستعرض التقييم الحالي التعاون العام بين المفوضية الأوروبية والأردن خلال الفترة من 1996 حتى 2006. ويهدف أساسا إلى توفير معلومات تسهم في صنع القرارات المستقبلية المتعلقة بتعاون المفوضية الأوروبية مع الأردن وعلاقتها معه. وسيسهم كذلك في تفسير النتائج والتأثيرات للمؤسسات الأوروبية، وتعلم الدروس القابلة للنقل.

على الرغم من أن الأردن أحد أصغر الدول في المنطقة، إلا أنه يلعب دورا سياسيا مهما في الحفاظ على خطوط الاتصال بين جميع الأطراف، ومحاربة التطرف، واستضافة آلاف اللاجئين الفلسطينيين والعراقيين. كما إن الأردن من بين أكثر الدول التي تحصل على مساعدات في العالم، حيث أن الولايات المتحدة هي الشريك التنموي الرئيسي له. وهو أيضا أول متلقي لدعم المفوضية الأوروبية لكل فرد في منطقة البحر الأبيض المتوسط. ومع أن أداءه على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي في تقدم مستمر خلال السنوات القليلة الماضية، وعلى الرغم من تخفيض معدل الفقر، إلا أن الأفق الاقتصادي للدولة تزداد قتامة بفعل عدة عوامل، بما في ذلك حقيقة أن الأردن هو أحد الدول الأقل حظا في العالم من حيث مصادر المياه.

تم إعداد الشروط المرجعية لهذا التقييم من قبل وحدة تقييم مستقلة في المفوضية الأوروبية. وتم تنفيذ جميع المهام بين الفترة من أيلول (سبتمبر) 2006 وتموز (يوليو) 2007 من قبل فريق خارجي يضم خبراء أوروبيين وأردنيين، فيما تم الإشراف على العملية من قبل مجموعة مرجعية برئاسة وحدة التقييم. وقد تم اختيار أعضاء المجموعة من أجهزة المفوضية الأوروبية المعنية، منها وفد المفوضية الأوروبية في الأردن. وشاركت السفارة الأردنية في بروكسل في الاجتماعات. وتستند الاستنتاجات التي تم التوصل إليها إلى تحليل أكثر من مائة وثيقة وما يزيد عن 50 مقابلة مع المسؤولين في مكتب الوفد، وفي الحكومة، وفي مكاتب بعثات جهات مانحة أخرى في عمان، وفي المنظمات غير الحكومية والشركات الصغيرة والمتوسطة الأردنية. ولم يكن 30% من الأشخاص الذين تم إجراء المقابلات معهم يتولون أية مسؤولية في الأنشطة التي تم تقييمها.

## الاستنتاجات

### **إستراتيجية المفوضية الأوروبية في الأردن متماسكة وملائمة**

ظهرت في الفترة من 2002-2006 دلائل تشير إلى وجود إدارة إستراتيجية. فقد صاحبت التحولات الرئيسية في إستراتيجية الحكومة أولويات جديدة من جانب المفوضية الأوروبية في سياق حوار منهجي حول السياسات، وتنسيق عملي مع الدول الأعضاء. وقد تم تطبيق الأولويات الجديدة بصورة سريعة ومتناغمة في مجالات الحد من الفقر وحقوق الإنسان. بالإضافة إلى ذلك، تم إدماج قضية النوع الاجتماعي، وهي القضية التي تشكل تحديا كبيرا، في الاتجاه السائد للتنمية بصورة إستراتيجية، لا منهجية، أي على المستوى الصحيح وفي المكان المناسب.

### **وضع سياسات مشتركة نهج فعال ويمتاز بكفاءة نسبية**

تبدأ عملية وضع سياسات مشتركة بالمشروعات التجريبية، وتستمر ببرنامج (برامج) واسعة النطاق، فيما يتم بلورتها بسياسة قطاعية تديرها الحكومة، ويمولها جزئيا دعم ميزانية القطاعات للمفوضية الأوروبية. وعادة ما تكون هذه العملية طويلة الأمد، الأمر الذي يتطلب إقامة حوار مستدام وفعال حول السياسات القطاعية.

وفي السنوات الأخيرة، برز مثالان على وضع السياسات المشتركة. وقد أدى كلاهما إلى تأثيرات مستدامة وواسعة النطاق على تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة وتقوية البلديات الفقيرة على التوالي. وقد تم تقييم كفاءة عملية وضع السياسات في حالة الشركات الصغيرة والمتوسطة، واعتبرت جيدة نسبيا.

ويعود السبب في نجاح المفوضية الأوروبية في مجال وضع السياسات المشتركة إلى حقيقة أن المفوضية كانت شفافة تماما فيما يتعلق بحوار السياسات، وإلى كون صورتها السياسية محايدة نسبيا، وأيضا بسبب قدرتها على إدخال موارد مالية كبيرة في برامج دعم ميزانية القطاعات. وقد تبين أن نقاط القوة هذه مفيدة في حالة الحد من الفقر، حيث تم البدء بعملية وضع السياسات من قبل إحدى الدول الأعضاء واستكمالها من قبل المفوضية الأوروبية.

إلا أن عملية وضع السياسات واجهت صعوبات متكررة خلال عملية نقل مسؤوليات المفوضية الأوروبية إلى المؤسسات الأردنية. وإحدى المسائل العالقة هي كيفية الحفاظ على المعرفة المكتسبة وبعض الذاكرة المؤسسية لمدة طويلة وكافية بعد عملية النقل هذه.

### **التأثيرات في قطاع التجارة مخيبة للآمال، ولكنها ناجحة فيما يتعلق بالاستقرار الاقتصادي وإدارة شبكات المياه الحضرية**

يظهر تحليل وثائق الإستراتيجيات أنه قد تم وضع توقعات عالية جدا لتحرير التجارة والتنمية القائمة على التصدير. وفيما يتعلق بهذه الأهداف الرئيسية، تمكنت المنتجات الصناعية الأردنية من الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي معفاة من الرسوم الجمركية والحصص، كما تم دعم عدد كاف من الشركات الصغيرة والمتوسطة الصناعية الموجهة نحو التصدير. وقُيِّمت الإنجازات الناتجة بوصفها إيجابية ولكن متواضعة. والصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبية متنوعة إلى حد بعيد، ولكنها بطيئة النمو مقارنة بأسواق أخرى، كما لم يتم ملاحظة أي زيادة كبيرة في مجال صادرات الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة إلى الاتحاد الأوروبي.

وفي المقابل، ساهمت المفوضية الأوروبية في تيار إصلاحات السياسة الاقتصادية المفيدة، التي يعود تاريخها إلى أواخر الثمانينيات، والتي تمثلت في تخفيض الإعانات التي تقدمها الدولة، وزيادة الإيرادات الضريبية، وخصخصة الشركات الخاسرة المملوكة للدولة، وتقوية إدارة المالية العامة. وقد تم فعلاً إقرار هذه الإصلاحات وتطبيقها. ويمكن ربطها مع التحسينات التي طرأت على أداء الدولة في مجالات مثل الإيرادات الضريبية، والدين العام، والنمو، ووفر الدخل.

أخيراً، تلعب المفوضية الأوروبية دوراً رائداً وناجحاً في تعزيز الإدارة المستدامة لشبكات المياه الحضرية، من خلال جهود بناء القدرات المتواصلة، وحوار منهجي حول السياسات، وسلسلة من المشروعات المبتكرة.

### استغرقت عملية التعلم من الصعوبات وقتاً طويلاً

هناك حالتين وجد فيهما هذا التقييم أن الأولويات الإستراتيجية الرئيسية اعتمدت على فرضيات ضمنية، هما فوائد تحرير التجارة والتفاهم المتبادل. ففي حالة التجارة، افترض ضمناً أن فتح سوق الاتحاد الأوروبي، مع دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الموجهة نحو التصدير، سيؤدي حتماً إلى زيادة كبيرة في الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي. وقد ثبت الآن أن هذه الفرضيات غير مؤكدة، إلا أن تعلم هذا الدرس تأخر حوالي عامين عما كان ممكناً. علاوة على ذلك، استغرق ظهور فرضيات جديدة عدة سنوات أخرى، وهذه الفرضيات ضمنية أيضاً في الغالب. والنتيجة هي عملية تعلم مطوّلة، مما يؤدي بدوره إلى تأخير اتخاذ إجراءات تصحيحية.

## التوصيات

### الارتقاء بعملية وضع السياسات المشتركة

يجب إدراج أي نشاط للمفوضية الأوروبية، وبقدر ما يكون ملائماً، في عملية وضع السياسات. ويجب أن يكون ذلك واضحاً تماماً للحكومة والدول الأعضاء، وخاضعاً للحوار حول السياسات، والتنسيق على مستوى الاتحاد الأوروبي. ولا تعني هذه السياسة أنه يجب القيام بالأمر بصورة مختلفة، بل على العكس، يجب دعم المناهج الناجحة بصورة فعالة وصریحة.

وعلى المدى القصير، ينبغي على وفد المفوضية الأوروبية وأجهزة المقر التي تتعامل مع الأردن المساهمة بما يلي:

- نشر الوعي (المرحلة الأولى من عملية وضع السياسات) في مجالات مثل تسعير المياه والتغير المناخي؛
- إعداد إصلاحات السياسات من خلال المشروعات التجريبية وبناء القدرات (المرحلة الثانية) في مجالات مثل تقوية المجتمع المدني والإعلام، ومنح الشهادات، والوسائل الأخرى للتغلب على الحواجز الفنية التي تمنع الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي؛
- المساعدة في عمليات إصلاح سياسات الحكومة (المرحلة الثالثة) في مجالات مثل التدريب من أجل التوظيف وموارد المياه غير التقليدية.

### إدارة أفضل لعملية نقل المعرفة للمؤسسات الحكومية

إن التوصية السابقة مشروطة بإيجاد حل لمشكلة تم تحديدها في هذا التقييم، وهي صعوبة نقل الخبرة المتراكمة من خلال مشروعات وبرامج المفوضية الأوروبية إلى المؤسسات الحكومية التي تدير برامج دعم ميزانية القطاعات. وتعتبر مشكلة "إدارة المعرفة" هذه مشكلة صعبة،

بمعنى أنه يجب نقل الخبرة المتراكمة عبر المؤسسات في سياق سريع التغير، وليس داخل منظمة مستقرة.

ليس هناك حل أمثل يمكن أن يُوصى به لمعالجة هذه المشكلة، التي لوحظت حتى في حالة المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات (إجادة)، على الرغم من إيلاء الكثير من الاهتمام لموضوع الاستدامة. وبالتالي، فإن ما يجب التوصية به هو التركيز على النتيجة التي ينبغي تحقيقها ("على المؤسسات الحكومية التي تدير دعم ميزانية القطاعات الإبقاء على علاقات عمل وثيقة مع أصحاب الذاكرة المؤسسية للمشروع/البرنامج السابق") وإفساح المجال لاقتراح واختبار حلول مبتكرة على أساس كل حالة على حدة.

### توضيح الفرضيات الضمنية والشروع في اختبارات مبكرة

إن ما يخلص إليه هذا التقييم هو أن عملية التعلم من الصعوبات في مجال التجارة استغرقت وقتاً طويلاً جداً. وما أعاق عملية التعلم هو حقيقة أن تحقيق أهداف برشلونة ذات المستوى الأعلى كان قائماً على فرضيات ظلت ضمنية فيما يتعلق بالأردن، ولم يتم اختبارها بسرعة كافية. علاوة على ذلك، تم استبدال الفرضيات الضعيفة بمجموعة أخرى من الفرضيات الضمنية أيضاً، كما حدد هذا التقييم مشكلة أخرى مماثلة فيما يتعلق بالهدف من "التفاهم المتبادل".

ومن أجل تسريع عملية التعلم، على المفوضية الأوروبية توضيح الكيفية التي تهدف بها تدخلاتها إلى تحقيق هدف إستراتيجي بعيد المدى. ويجب استعراض/تقييم هذه الفرضيات في أقرب وقت ممكن. ولتحقيق عملية تعلم سريعة وفعّالة، يجب البدء بهذه العملية والإشراف عليها عن كثب من قبل المديرين رفيعي المستوى المسؤولين عن إستراتيجية المفوضية الأوروبية في الأردن.

## المحتويات

### ملخص تنفيذي

#### مقدمة

1	السياق الإستراتيجي للتعاون
2	تعاون المفوضية الأوروبية ومنطق التدخل
3	طريقة التقييم
4	إجابات الأسئلة
5	التقييم العام
6	الاستنتاجات
7	التوصيات

## مربعات النصوص

المربع 1- توافق الإستراتيجيات- الاستنتاجات العامة

- المربع 2- التعلّم من الصعوبات- الاستنتاجات العامة
- المربع 3- الاختلالات الجغرافية- الاستنتاجات العامة
- المربع 4- وضع سياسات مشتركة- الاستنتاجات العامة
- المربع 5- تقاسم الأدوار- الاستنتاجات العامة
- المربع 6- وضع سياسات مشتركة في مجال المجتمع المدني

## الجدول

الجدول رقم 1- أسئلة التقييم

## الأشكال البيانية

- الشكل 1- تطور المساعدات الخارجية
- الشكل 2- الدعم المالي بحسب مجالات السياسة
- الشكل 3- المنطق العام كما يفهمه فريق التقييم
- الشكل 4- أسئلة ومعايير التقييم
- الشكل 5- حصة الالتزامات التي تستهدف الخمسة "طرق نحو السلام والرخاء المشترك"
- الشكل 6- استجابة المفوضية الأوروبية للتحديات الرئيسية في أجندة الحكومة السياسية
- الشكل 7- صادرات الأردن عام 2005
- الشكل 8- من هم الفقراء؟
- الشكل 9- وضع سياسات مشتركة
- الشكل 10- التعلّم المطول من الصعوبات التي تمت مواجهتها
- الشكل 11- عمّان والأردن

## المختصرات

فريق خدمات الأعمال	BST
البنك المركزي الأردني	CBJ
وثيقة إستراتيجية الدولة	CSP
المفوضية الأوروبية	EC
دائرة المساعدات الإنسانية في المفوضية الأوروبية	ECHO
بنك الاستثمار الأوروبي	EIB
المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان	EIDHR
المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات	EJADA
الاتحاد الأوروبي	EU
الاستثمار الأجنبي المباشر	FDI
النتائج المحلي الإجمالي	GPD
الحكومة الأردنية	GoJ
صندوق النقد الدولي	IMF
البرنامج الأردني للتحديث والتطوير	JUMP
وزارة التخطيط والتعاون الدولي	MoPIC
وزارة المياه والري	MoWI
منظمة غير حكومية	NGO
البرنامج الإرشادي الوطني	NIP
مساعدات التنمية الرسمية	ODA
منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية	OECD
مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية	PALD
مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات	PAMD
المناطق الصناعية المؤهلة	QIZ
تسهيل التصحيح الهيكلي	SAF
الشركات الصغيرة والمتوسطة	SME
الشروط المرجعية	ToR
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP

## مقدمة

### مدة وأهداف التقييم

هذا التقييم جزء من برنامج تقييم وحدة التقييم المشتركة لكل من: مكتب التعاون للمساعدات الأوروبية، والمديرية العامة للتنمية، والمديرية العامة للعلاقات الخارجية. ويتم إجراءه تحت مسؤولية وحدة التقييم المشتركة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> هذا التقييم جزء من برنامج عمل وحدة التقييم لعام 2005. يمكن الاطلاع عليه على الموقع: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/intro\\_pages/work\\_programme.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/intro_pages/work_programme.htm)

هذا تقييم خارجي يستفيد من دعم ومشورة مجموعة مرجعية تضم مسؤولين من المفوضية الأوروبية في المقر ومكتب الوفد، بالإضافة إلى السفارة الأردنية في بروكسل (انظر 3).

وللتقييم ثلاثة أهداف مبيّنة أدناه حسب الأولوية:

- تغذية راجعة لعمليات صنع القرار على مستوى تعاون وعلاقات المفوضية الأوروبية مع الأردن بطريقة تقديمية. وفي هذا الصدد، يتضمن التقرير توصيات في سياق التحوّل من برنامج ميدا إلى سياسة الجوار الأوروبي، وفي الوقت الذي تم فيه الانتهاء من بلورة الإستراتيجية الجديدة.
- تفسير النتائج والتأثيرات للمؤسسات الأوروبية، والمساهمة بتوفير المعلومات لشركاء التنمية بشفافية.
- تعلم الدروس القابلة للنقل والتي يمكن أن تستخدم من قبل المفوضية الأوروبية في تعاونها مع دول أخرى.

### نطاق التقييم

إن ما يتم تقييمه في هذا التقرير (النطاق الأساسي) هو تصميم وصياغة وتنفيذ إستراتيجية وأنشطة المفوضية الأوروبية في مجالي العلاقات الخارجية مع الأردن ومساعداتها التنموية له خلال الفترة من 1996 حتى 2006، وبصورة خاصة:

- أهداف وأولويات المفوضية الأوروبية على المستوى العالمي والإقليمي والقطري، فيما يتعلق بالأردن، بما في ذلك الأهداف التي تم تحديدها بموجب برنامج ميدا 1، وميدا 2، واتفاقية الشراكة، ووثيقة إستراتيجية الدولة 2002-2006.
- أهداف سياسة الجوار الأوروبي، فيما يتعلق بالأردن، مع الإشارة بصورة خاصة إلى خطة العمل التي تدعم الشراكة بين المفوضية الأوروبية والأردن.
- جميع التدخلات المبرمجة على أساس قطري خلال الفترة تحت التقييم، بما في ذلك البرامج الإرشادية الوطنية 2002-2004 و 2005-2006.
- جميع التدخلات الأخرى الممولة من قبل المفوضية الأوروبية والمنفذة في الدولة، بغض النظر عن قناة التمويل، مثل خطوط ميزانية المجتمع، والتدخلات على المستوى الإقليمي (خاصة في مجالي المياه والثقافة)، والبرامج المواضيعية (مثل المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان) وما إلى ذلك.

يتم دراسة الأنشطة قيد التقييم من حيث إجراءات أخرى مرتبطة عند الاقتضاء (النطاق الموسّع) وبصورة خاصة بـ:

- سياسات الدولة الشريكة
- سياسات الاتحاد الأوروبي
- تدخلات الدول الأعضاء وأنشطة شركاء دوليين آخرين بما في ذلك المساهمات المشتركة مع المفوضية الأوروبية
- تدخلات بنك الاستثمار الأوروبي



## أهداف وهيكل التقرير الحالي

تتضمن الطبعة الأولى<sup>2</sup> من تقرير التقييم:

- مقدمة قصيرة لسياق تعاون المفوضية الأوروبية (الفصل الأول) وتدخلات المفوضية الأوروبية (الفصل الثاني)
- الخطوط الرئيسية لطريقة التقييم مع تقييم ذاتي للقيود (الفصل الثالث)
- إجابات فريق التقييم على الأسئلة التسعة المتعلقة بالشروط المرجعية (الفصل الرابع)
- تقييم عام لتعاون المفوضية الأوروبية مع الأردن (الفصل الخامس)
- ملخص الاستنتاجات (الفصل السادس)
- قائمة التوصيات (الفصل السابع)

تشتمل الطبعة الثانية على الإجابات المفصلة لأسئلة التقييم.

تتضمن الطبعة الثالثة وصفا كاملا لطريقة التقييم.

تعرض الطبعة الرابعة البيانات التي تم جمعها ومعالجتها.

تشكل الطبعات الأربعة النسخة الثانية من تقرير التقييم، الذي سيتم تقديمه في ندوة مفتوحة على نطاق واسع في عمّان للمناقشة وإبداء الملاحظات. أما النسخة الثالثة والأخيرة، فستقيم الملاحظات التي تم تسلمها.

سيتم نشر النسخة الأخيرة بصورتين:

- مطبوعة: الطبعة الأولى مع قرص مدمج، والطبعات الثانية والثالثة والرابعة
- أربع طبعات على الموقع الإلكتروني للمفوضية الأوروبية

## **1 السياق الإستراتيجي للتعاون**

### **1.1 إطار سياسة الاتحاد الأوروبي**

#### **1.1.1 سياسات الاتحاد الأوروبي على المستوى العالمي**

<sup>2</sup> الطبعة الأولى متوفرة باللغتين العربية والإنجليزية.

## سياسة التنمية

تم تحديد وتطوير أولويات سياسات التنمية التي ينتهجها الاتحاد الأوروبي في عدة معاهدات: التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة؛ والاندماج التدريجي السلس في الاقتصاد العالمي؛ وتخفيض الفقر. وفي عام 2000<sup>3</sup>، تم تحديد تخفيض الفقر هدفا رئيسيا، وتم التأكيد على هذا في الإجماع الأوروبي بشأن التنمية (2005)<sup>4</sup>.

تهدف المفوضية الأوروبية أيضا إلى ضمان احترام المبادئ الديمقراطية، وحكم القانون، والإدارة الجيدة للشؤون العامة. وتم تحديد الأولويات في مجالات التجارة، والتكامل الإقليمي، والحصول العادل على الخدمات الأساسية، والنقل، والغذاء، والأمن، والتنمية الريفية، وبناء القدرات المؤسسية<sup>5</sup>.

يجب إدماج القضايا الشاملة، مثل النوع الاجتماعي وحماية البيئة، في جميع جوانب التعاون من أجل التنمية. كما يجب إيلاء قضيتي منع النزاعات وإدارة الأزمات اهتماما منهجيا.

## العلاقات الخارجية

لقد تم وضع السياسة الخارجية والأمنية المشتركة عام 1999 (معاهدة أمستردام) وتحديد خمسة أهداف أساسية: الحفاظ على قيم الاتحاد المشتركة ومصالحه الأساسية واستقلاله ونزاهته؛ وتقوية أمن الاتحاد؛ وحفظ السلام وتقوية الأمن الدولي؛ وتعزيز التعاون الدولي؛ وإرساء وترسيخ الديمقراطية وحكم القانون، بالإضافة إلى احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

### 2.1.1 سياسات الاتحاد الأوروبي على المستوى الإقليمي

#### عملية برشلونة

إن سياسة التقارب التي ينتهجها الاتحاد الأوروبي تجاه منطقة البحر المتوسط موجهة بالشراكة الأوروبية المتوسطية العالمية الشاملة، والتي تم إطلاقها في مؤتمر برشلونة لعام 1995، بين الاتحاد الأوروبي وشركاءه الأوليين الاثنا عشر في منطقة البحر المتوسط: إسرائيل والمغرب والجزائر وتونس ومصر والأردن والسلطة الفلسطينية ولبنان وسوريا وتركيا وقبرص ومالطا.

تتضمن الشراكة الأوروبية المتوسطية مسارين مكملين لبعضهما البعض، الأجندة الثنائية والإقليمية. ويعتبر التعاون الإقليمي نهجا مبتكرا يتم تنفيذه من خلال المؤتمرات متعددة الأطراف والبرامج الإقليمية التي تغطي مجموعة واسعة من القضايا المتعلقة بالفصول الثلاث للشراكة الأوروبية المتوسطية: (1) الشراكة السياسية والأمنية، (2) الشراكة الاقتصادية والمالية، (3) الشراكة الاجتماعية والثقافية والإنسانية.

إن برنامج ميذا هو الأداة المالية الرئيسية التي يستخدمها الاتحاد الأوروبي لتنفيذ الشراكة الأوروبية المتوسطية. وقد جعل ميذا من التحول الاقتصادي والتجارة الحرة قضية مركزية

<sup>3</sup> إعلان 20 تشرين الثاني (نوفمبر) 2000.

<sup>4</sup> "استئصال الفقر في سياق تنمية مستدامة" - بروكسل: 20 كانون الأول (ديسمبر) 2005.

<sup>5</sup> إعلان عام 2005 رقم 311.

للتعاون المالي للاتحاد الأوروبي مع منطقة البحر المتوسط، متجاوزا نطاق المساعدات التنموية التقليدية. وتوفر الأداة تدابير الدعم المالي والفني لمرافقة إصلاحات الهياكل الاقتصادية والاجتماعية في الدول المتوسطية الشريكة، ويتم تنفيذها من قبل المفوضية الأوروبية (مكتب التعاون للمساعدات الأوروبية). وقد تم إنشاء برنامج ميذا عام 1996<sup>6</sup> وتم تعديله عام 2000 (ميذا 2). ويتم استشارة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن ميذا من خلال اللجنة المتوسطية.

### سياسة الجوار الأوروبي

في إطار توسعة الاتحاد الأوروبي عام 2004، تم تصميم سياسة الجوار الأوروبي لمنع ظهور خطوط فاصلة جديدة بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه. والمنظور هو تجاوز نطاق التعاون للوصول إلى درجة كبيرة من التكامل الاقتصادي، واحتمالية مشاركة الدول المجاورة تدريجيا في الجوانب الرئيسية لسياسات وبرامج الاتحاد الأوروبي.

### 3.1.1 التعاون مع الأردن

تم توقيع اتفاقية شراكة أوروبية متوسطة مع الأردن عام 1997، ودخلت حيز التنفيذ عام 2002. وتهدف إلى إيجاد منطقة تجارة حرة بين الاتحاد الأوروبي والأردن، والمساعدة على زيادة النمو الاقتصادي لمجتمع الأعمال. ونصت الاتفاقية على إقامة حوار سياسي<sup>7</sup> في إطار مجلس شراكة بين الاتحاد الأوروبي والأردن. أما لجنة الشراكة فهي تابعة للمجلس وتعمل على المستوى الفني.

ويعتبر الأردن من ضمن مجموعة الدول الأولى التي تبنت خطة عمل سياسة الجوار الأوروبي عام 2005، والتي مددت الحوار والتعاون إلى الكثير من المجالات الجديدة مثل الديمقراطية، والقضاء، ومكافحة الإرهاب، وحركة الأفراد، وتخفيض الفقر، والعلوم، والتكنولوجيا.

### 2.1 التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية<sup>8</sup>

وقعت الأردن وإسرائيل معاهدة سلام تاريخية عام 1994. ومنذ اندلاع الانتفاضة في أيلول (سبتمبر) 2000، يعمل الأردن باتجاه إبقاء خطوط الاتصال مفتوحة بين الإسرائيليين والفلسطينيين. وفي أعقاب الهجمات الإرهابية في 9 تشرين الثاني (نوفمبر) 2005 على ثلاثة فنادق في عمّان، أصبح الأردن في طليعة الدول العربية الرائدة التي تكافح التطرف. وخلال صيف عام 2006، قدّم الأردن إمدادات إغاثة ضخمة إلى لبنان، ودعم جهود تقديم مساعدة أمنية دولية للقوات الوطنية اللبنانية.

<sup>6</sup> لائحة المفوضية الأوروبية رقم 96/1488

<sup>7</sup> في هذا التقرير، ينطبق مصطلح "حوار سياسي" على اللقاءات رفيعة المستوى بين الحكومة الأردنية والمفوضية الأوروبية والدول الأعضاء، والتي تغطي تقريبا جميع القضايا السياسية. أما مصطلح "حوار السياسات" فينطبق على التفاعل على مستوى أدنى بين المفوضية الأوروبية والمنظمات الحكومية فيما يخص قضايا محددة، سواء تم إشراك شركاء آخرين أم لا.

<sup>8</sup> يمكن للقارئ المهتم بمعرفة المزيد من المعلومات إيجاد وصف أكثر تفصيلا للسياق الأردني في الطبعة رقم 4، القسم

ويقيم حوالي 1.7 مليون لاجئ فلسطيني مسجّل، وغيرهم من الأشخاص المشردين، في الأردن، حيث يقيم الكثير منهم بصفة مواطنين. ويجب اعتبار هذا في ضوء حقيقة أن الأردن هو أحد أصغر الدول في المنطقة، وأن عدد سكانه بلغ 5.6 مليون نسمة عام 2004<sup>9</sup>. علاوة على ذلك، تسببت الحرب العراقية بتدفق هائل للاجئين جدد إلى الأردن بلغ عددهم 0.7 مليون شخص في الأعوام 2004-2006<sup>10</sup>.

ومعدلات الخصوبة في الدولة هي من بين أعلى المعدلات في منطقة البحر المتوسط (3.5 ولادة لكل امرأة). ويبلغ متوسط معدل النمو السنوي لسكان الأردن 2.6%، فيما تزداد قوة العمل بنسبة 4% سنوياً، وهو معدل نمو يوازي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في السنوات القليلة الماضية. إلا أن معدل البطالة لا يزال مرتفعاً، إذ بلغ 15% من السكان النشطين اقتصادياً في نهاية عام 2005. ويبين التقييم الرسمي الأخير للفقر أن فقر الدخل قد انخفض بنسبة الثلث من عام 1997 إلى 2002، مع انخفاض خط الفقر الوطني من 21.3% إلى 14.2% من السكان.

ويعتبر الأردن من بين أفضل الدول في المنطقة أداءً من حيث العمر المتوقع (72 عام)، ومعدل الإلمام بالقراءة والكتابة (91%)، وتقارب نسبة الحصول على الخدمات الأساسية والتعليم النسبة في دول أخرى ذات مستويات دخل مماثلة. وهذه النتائج الإيجابية قائمة على مستويات ثابتة من الإنفاق (أكثر من 25% من الناتج المحلي الإجمالي) على التنمية البشرية. إلا أن المستوى العام للاستهلاك ليس مستداماً، كما إن الدولة تعتمد على المنح الخارجية لتمويل عجز الميزانية. وقد بلغ الدين الخارجي 54% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2005، فيما بلغت خدمة الدين السنوية 4% من الناتج المحلي الإجمالي.

وتزداد الآفاق الاقتصادية للدولة قمامة، حيث أن الأردن هو أحد الدول الأقل حظاً في العالم من حيث مصادر المياه، كما إن الدولة تعتمد على مصادر خارجية لتأمين أغلب احتياجاتها من الطاقة. والاقتصاد الأردني متركز بصورة شديدة في العاصمة عمان، التي تجمع 85% من الإنتاج الاقتصادي.

والأردن من بين أكثر الدول التي تحصل على مساعدات في العالم<sup>11</sup>. فقد بلغت المساعدات الخارجية التي حصل عليها 7.5% من دخله القومي الإجمالي خلال الفترة من 2002-2004. وخلال نفس الفترة، كانت الولايات المتحدة الأمريكية الشريك التنموي الرئيسي له، كما هو مبين في الشكل رقم 1 أدناه.

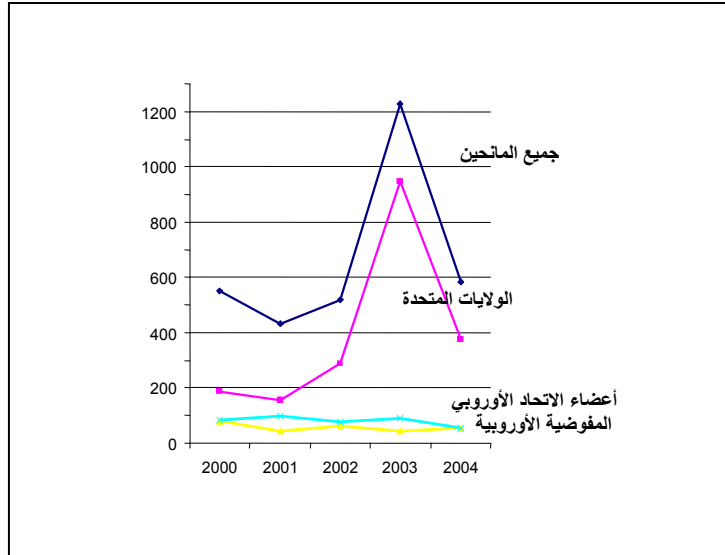
الشكل 1- تطور المساعدات الخارجية 2002-2004<sup>12</sup>

<sup>9</sup> بمن فيهم اللاجئين.

<sup>10</sup> تقديرات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، مقتبسة من لجنة الإنقاذ الدولية

<sup>11</sup> تقرير البنك الدولي للتنمية: المساعدات/الأردن 2004: 111 دولار، متوسط المساعدات/الدول ذات الدخل المتوسط: 11 دولار.

<sup>12</sup> تؤكد مصادر حديثة أخرى هذه الصورة، مثل صحيفة جوردان تايمز (أيار/مايو 2007): "تلقت الدولة منح وقروض بلغت 700 مليون دولار عام 2006... لا تزال الولايات المتحدة المانح الرئيسي للدولة، إذ بلغت رزمة المساعدات 300 مليون دولار العام الماضي. في عام 2005، تلقت الأردن 348.5 مليون دولار على شكل مساعدات من الولايات المتحدة". <http://jordantimes.jo/thu/economy/economy3.htm>



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية- صافي مساعدات التنمية الرسمية- مليون دولار

## 2 تعاون المفوضية الأوروبية ومنطق التدخل

من بين دول منطقة البحر المتوسط، يعتبر الأردن أكبر متلقي لدعم المفوضية الأوروبية لكل فرد خلال العشر سنوات الماضية<sup>13</sup>. وخلال الفترة قيد التقييم، كانت القناة الرئيسية لإيصال دعم المفوضية الأوروبية هي برنامج ميذا. وبموجب برنامج ميذا 1 (1995-1999)، تم تخصيص 254 مليون يورو من مساعدات المفوضية الأوروبية إلى الأردن، أي ما متوسطه 50.8 مليون يورو سنوياً. وخلال نفس الفترة، تم صرف 108 مليون دولار (43% من المخصصات). وبحلول نهاية عام 2004، كان الأردن هو الأفضل أداءً من حيث معدل الصرف<sup>14</sup>.

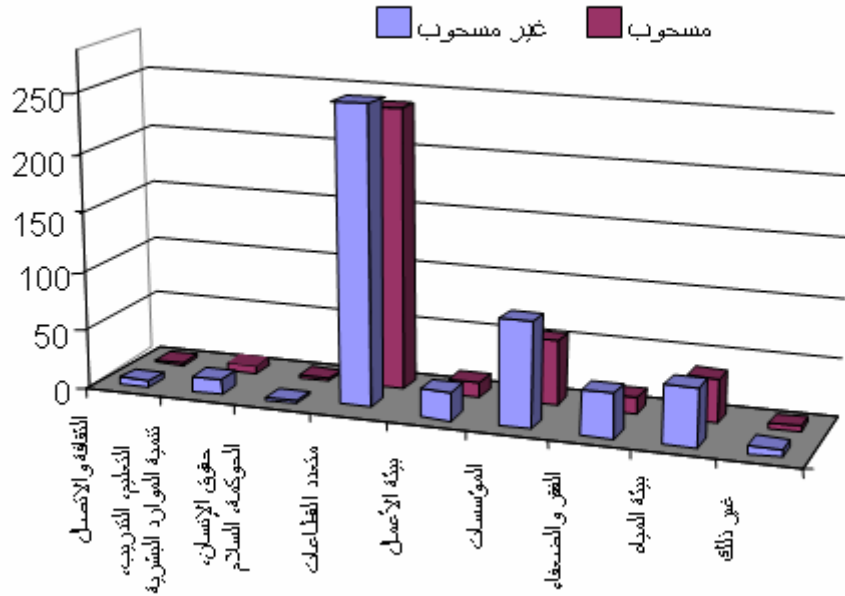
وخلال الخمس سنوات اللاحقة (2000-2004)، بلغت المخصصات ما مجموعه 204 مليون يورو، أو 40.8 مليون يورو سنوياً كمتوسط. ومع زيادة الدفعات إلى 243 مليون يورو، بلغت نسبة الدفع خلال نفس الفترة 119%. وفي الفترة من 2005-2006، كان متوقفاً تخصيص مخصصات جديدة للأردن بقيمة 110 مليون يورو. وفي عام 2005، تم تخصيص 60 مليون يورو.

الشكل 2- الدعم المالي بحسب مجالات السياسة<sup>15</sup>

<sup>13</sup> المصدر: تقييم منتصف المدة لميذا 2، صفحة 116. بلغت الالتزامات 10 يورو سنوياً للفرد الواحد بموجب ميذا 1، و 9 يورو سنوياً للفرد الواحد بموجب ميذا 2.

<sup>14</sup> المصدر: تقييم منتصف المدة لميذا 2، الملحق الرابع. تم إنفاق الأموال المخصصة بموجب ميذا 1 بنسبة 92%، مقارنة بنسبة 72% في الدول الأخرى الأفضل أداءً.

<sup>15</sup> تتوفر الأشكال البيانية التي يركز عليها الشكل رقم 2 في الطبعة الرابعة



مليون يورو، 1996-2006- المصدر: تقديرات فريق التقييم

يعرض الشكل 2 كمية الدعم غير المسحوب/ المخصص والمنفق خلال فترة التقييم. استهدف الدعم الرئيسي "السياسات الأفقية" (مع اعتبار المالية، الإدارة العامة متعددة القطاعات)، وبصورة رئيسية من خلال تسهيلات التصحيح الهيكلي ودعم الميزانية العامة. كما تم تقديم دعماً مالياً كبيراً في مجالات محددة من السياسة مثل تنمية القطاع الخاص، والمياه، والحد من الفقر.

لم يتم تشكيل إستراتيجية المفوضية الأوروبية إلا عام 2002، حين تمت الموافقة على وثيقة إستراتيجية الدولة 2002-2006<sup>16</sup>. "كان ميذا 1 يعمل على أساس برامج إرشادية لمدة ثلاث سنوات، مع تقديم مشروعات فردية إلى اللجنة المتوسطة بأعداد كبيرة، وتقييم كل مشروع على حدة، ولكن دون الأخذ بعين الاعتبار الإستراتيجية الأوسع" (المفوضية الأوروبية، والنشرة الأوروبية المتوسطة الخاصة، 2001). وفي الواقع، كانت "الأولوية العليا لمساعدات المفوضية الأوروبية للأردن هي دعم عملية الإصلاحات الاقتصادية وتنمية القطاع الخاص"<sup>17</sup>.

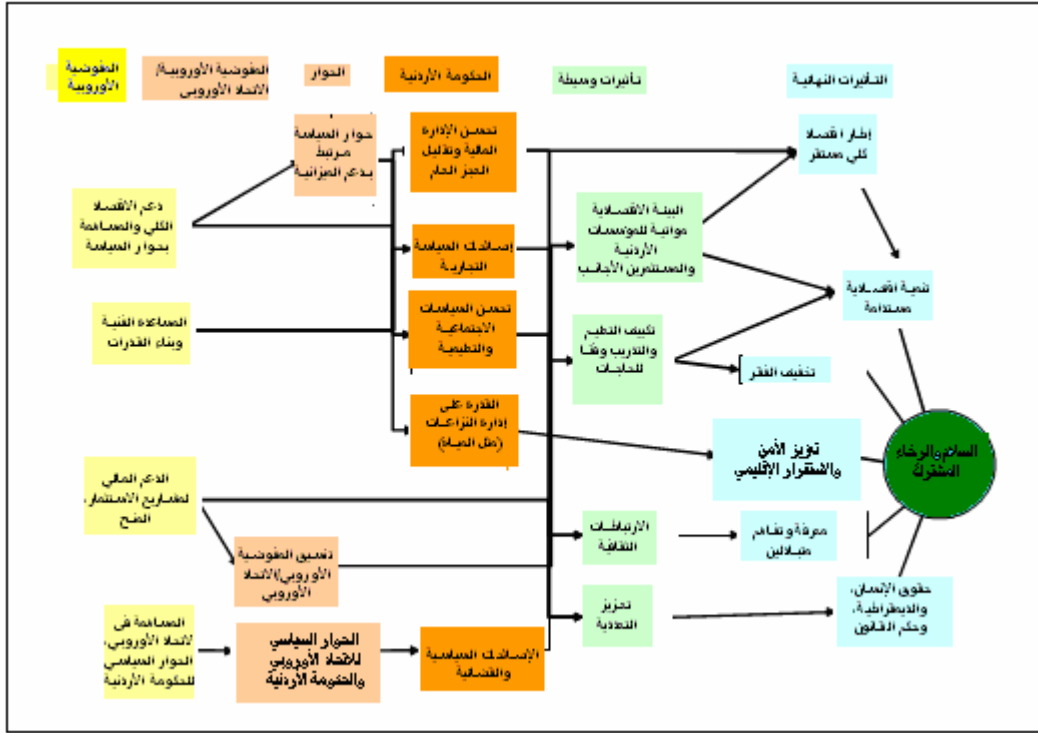
يبين الشكل 3 المنطق العام لتعاون المفوضية الأوروبية مع الأردن على شكل رسم تخطيطي للآثار المتوقعة. ويظهر الرسم التخطيطي سلاسل الروابط المنطقية بين تعاون المفوضية الأوروبية وتأثيره من حيث السلام والرخاء المشترك.

كان هذا التخطيط أساساً لاختيار أسئلة التقييم المدرجة في الجدول رقم 1، والتي وجهت عملية جمع وتحليل البيانات، وتقييم فريق التقييم.

<sup>16</sup> في مرحلة كتابة مسودة التقرير الأولي هذه، لم يكن فريق التقييم قد وجد أي وثيقة تذكر هدف المفوضية الأوروبية في الأردن للفترة ما بين 1995-2002.

<sup>17</sup> تقييم ميذا 1- التقرير القطري للأردن

الشكل 3- المنطق العام كما يفهمه فريق التقييم



المصدر: تحليل فريق التقييم في وثيقة إستراتيجية الدولة لعام 2002.

حدد فريق التقييم، من خلال التحليل الذي أجراه، خمس قوى محركة تساعد على تحقيق الهدف العالمي المتمثل بتحقيق السلام والرخاء المشترك:

- التنمية الاقتصادية المستدامة
- الحد من الفقر
- الأمن والاستقرار الإقليمي
- معرفة وتفاهم متبادلين
- حقوق الإنسان والديمقراطية وحكم القانون

وقد سميت هذه المفاهيم الخمس في هذا التقرير "طرق نحو السلام والرخاء المشترك". وقد تم استخدامها في هذا التقرير بهدف تحليل الدعم المالي تحت التقييم من حيث توجهه العام نحو السلام والرخاء المشترك.

لا بد من إعادة تحليل المنطق العام لتعاون المفوضية الأوروبية مع الأردن في ضوء خطة العمل التي تمت الموافقة عليها عام 2005 (انظر 3.1.1) ووثائق البرمجة اللاحقة. ومن المرجح أن يوسع مثل هذا التحليل قائمة التأثيرات المتوسطة، التأثير الشامل بحيث يعاد تعريفه بوصفه "الاستقرار والأمن والرفاهية".

### 3 طريقة التقييم

بعد استشارة أجهزة المفوضية الأوروبية، وضعت وحدة التقييم الشروط المرجعية لهذا التقييم (انظر الطبعة 3).

وقد تم رصد المهام والتعليق عليها في أربعة اجتماعات متتابعة للمجموعة المرجعية التي ترأسها وحدة التقييم (انظر محاضر الاجتماعات في الطبعة 3). وقابل اجتماعات المجموعة المرجعية اجتماعات مماثلة في الأردن تشمل موظفي وفد المفوضية الأوروبية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي.

تم تكليف فريق مستقل، يتألف من قائد أوروبي ومنسق أردني، بالإضافة إلى عدة خبراء قطاعيين أوروبيين وأردنيين، بإجراء هذا التقييم الخارجي. وتم تنفيذ جزء كبير من العمل في الأردن بروح من المساهمة في مهارات التقييم المحلية وتعزيزها.

يتكون التقييم من الخطوات التالية:

- المرحلة المكتبية (1): تسجيل وتحليل تدخلات المفوضية الأوروبية في الأردن؛ واختيار أسئلة التقييم؛ والمقابلات داخل المفوضية الأوروبية والحكومة الأردنية؛ والتحليل الوثائقي؛ وإجابات أولية على الأسئلة.
- المرحلة الميدانية (2): المقابلات مع جهات مانحة أخرى والأطراف الفاعلة من غير الدول؛ وتحقيقات متعمقة في بعض القضايا المحددة.
- المرحلة التجميعية (3): التحليل، والإجابات النهائية على الأسئلة، والتقييم العام، والاستنتاجات، والدروس والتوصيات، وإنجاز التقرير.

يركز هذا التقييم على تسعة أسئلة اقترحتها فريق التقييم، وتمت مناقشتها والمصادقة عليها من قبل المجموعة المرجعية، وألحقت بالشروط المرجعية.

#### الجدول 1- أسئلة التقييم

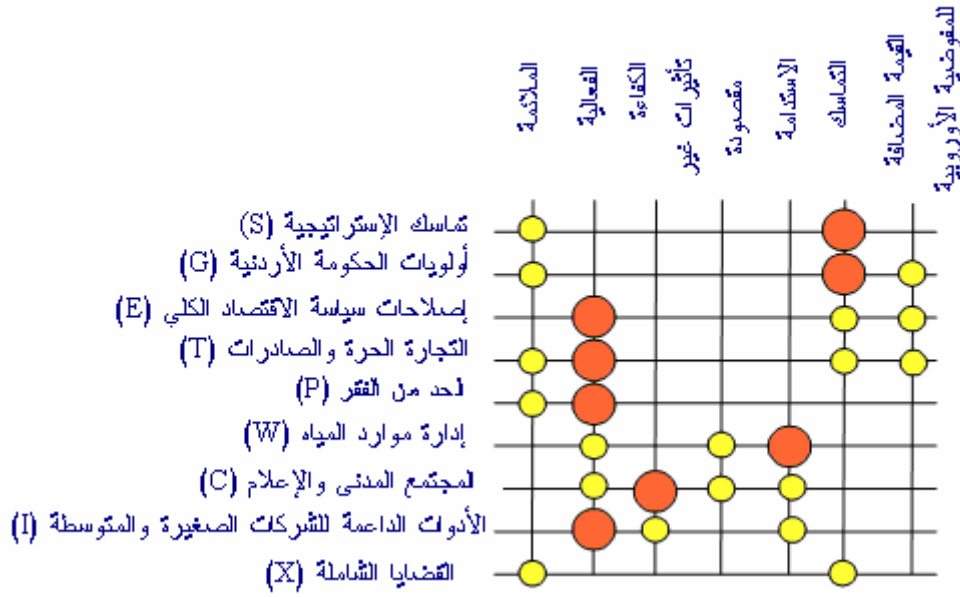
هل تم توجيه تعاون المفوضية الأوروبية وسياساتها الخارجية التي تؤثر على	تماسك الإستراتيجية
-----------------------------------------------------------------------	--------------------



الأردن نحو أولويات محددة بوضوح وأهداف متماسكة؟	(S)
هل يتوافق تعاون المفوضية الأوروبية وسياساتها الخارجية في الأردن مع أولويات الحكومة الأردنية؟	أولويات الحكومة الأردنية (G)
ما مدى مساهمة المفوضية الأوروبية في تحسين سياسات الاقتصاد الكلي في الأردن؟	إصلاحات سياسة الاقتصاد الكلي (E)
ما مدى مساهمة دعم المفوضية الأوروبية في مجال التجارة وتنمية القطاع الخاص في زيادة الصادرات؟	التجارة الحرة والصادرات (T)
ما مدى مساهمة دعم المفوضية الأوروبية في تلبية احتياجات الفقراء وأولئك الأقرب للفقير؟	الحد من الفقر (P)
ما مدى مساهمة المفوضية الأوروبية في تمكين جميع الأطراف الفاعلة في قطاع المياه على إدارة الموارد بصورة مستدامة؟	إدارة موارد المياه (W)
ما مدى مساهمة دعم المفوضية الأوروبية في تعزيز التعددية في المجتمع المدني والإعلام؟	المجتمع المدني والإعلام (C)
كيف يتم قياس طرائق التنفيذ المستخدمة بصورة متعاقبة من قبل المفوضية الأوروبية لتطوير الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة من حيث فعالية التكلفة؟	الأدوات الداعمة للشركات الصغيرة والمتوسطة (I)
ما مدى نجاح المفوضية الأوروبية في إدماج النوع الاجتماعي والبيئة والحوكمة في تعاونها وسياساتها الخارجية في الأردن؟	القضايا الشاملة (X)

تغطي مجموعة الأسئلة معايير التقييم السبع الموضحة في توجيهات التقييم لمكتب التعاون للمساعدات الأوروبية. وقد تم التركيز المتعمد في أحد الأسئلة على الكفاءة، وهو معيار تقييمي عادة ما يُعالج بصورة سيئة في عمليات التقييم على المستوى القطري.

الشكل 4 – أسئلة ومعايير التقييم



الشكل أعلاه موضَّح بتفصيل أكبر في الأقسام الفرعية الأولى للفصل التالي ("مدخل إلى السؤال").

- تمت الإجابة على الأسئلة استناداً إلى مصادر المعلومات والتحليلات التالية، وبصورة خاصة:
- الوثائق المتعلقة بتخطيط وإدارة ورصد وتقييم مساعدات المفوضية الأوروبية<sup>18</sup>، بالإضافة إلى الوثائق التي نشرتها الحكومة، والجهات المانحة الأخرى، ومنظمات أخرى. وتم تحليل ما مجموعه 110 وثيقة، وتم إدراج الوثائق الرئيسية منها في الطبعة 3.
  - المقابلات التي تم إجراؤها في مقر المفوضية الأوروبية، ومكتب الوفد، والحكومة، وبعثات جهات مانحة أخرى في عمّان، والمنظمات الأردنية غير الحكومية، والشركات الصغيرة والمتوسطة والبلديات الأردنية. وقد تم إجراء أكثر من 50 مقابلة. وتتضمن الطبعة 3 قائمة بالأشخاص الرئيسيين الذين تم إجراء المقابلات معهم.
  - تقييم سريع لتسعة تدخلات مختارة لتغطي جميع فئات المساعدة التي تم تنفيذها خلال الفترة تحت التقييم. وتشتمل الطبعة 3 على عمليات التقييم هذه.
  - تحقيق متعمق في بعض التدخلات والمجالات والأحداث التي تم اختيارها خصيصاً للإجابة على أسئلة التقييم. ومجالات التحقيق المتعمق المذكورة في نهاية القسم الفرعي الأول في الفصل التالي ("مدخل إلى السؤال").

طريقة التقييم مشروحة بالكامل في الطبعة 3.

تم التحقق من جودة ونزاهة هذا التقييم من قبل خبير أوروبي ليس عضو في فريق التقييم.

<sup>18</sup> قدمت معلومات مهمة جداً في تقارير رصد المشروع (الرصد الموجه بالنتائج)، وتقييم الدعم المباشر الذي يقدمه المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات للشركات الصغيرة والمتوسطة، وتقدير برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية، والملحقات الخاصة بالأردن في العديد من تقارير التقييم المواضيعي والإقليمي.

تم إيراد القيود المنهجية المطبقة على الرسائل والاستنتاجات الرئيسية في الصفحات التالية.

ويأتي مصدر الفلق الأساسي لفريق التقييم من الفجوة غير المفسرة بين إحصاءات المفوضية الأوروبية وإحصاءات الأردن في مجال التجارة، مما يضعف الإجابة على السؤال T، والاستنتاجات المبينة على هذه الإجابة.

## 4 إجابات الأسئلة

يقدم هذا الفصل إجابات فريق التقييم على الأسئلة التسع التي تم توجيهها. وتقدم الطبعة 2 العناصر الواقعية والمنطق التحليلي الذي تستند إليه الإجابات.

### 1.4 تماسك الإستراتيجية (S)

هل تم توجيه تعاون المفوضية الأوروبية وسياساتها الخارجية التي تؤثر على الأردن نحو أولويات محددة بوضوح وأهداف متماسكة؟

#### 1.1.4 تماسك الإستراتيجية (S) - مدخل إلى السؤال

يتناول هذا السؤال صياغة أهداف المفوضية الأوروبية على المستوى القطري والعام، والربط بين الأهداف والتنفيذ، وهما قضيتان تم إبرازهما في الشروط المرجعية. وخلال البعثة التمهيدية في عمان، تم التعبير عن شكوك متعلقة بقدرة المفوضية الأوروبية على التركيز على الأولويات الرئيسية.

يقع هذا السؤال بصورة رئيسية في نطاق فئة التماسك. وقد تم تناول قضية التماسك أيضا في السؤال G (التماسك مع إستراتيجيات الحكومة والجهات المانحة الأخرى)، وفي بعض الأسئلة

القائمة على القطاعات، والتي تشمل تقييمات لمدى الملائمة مع احتياجات الدولة وتقييمات للتماسك مع إستراتيجيات أخرى للاتحاد الأوروبي.

ويتعلق السؤال بإستراتيجية المفوضية الأوروبية في الأردن. وتتمحور نقطة التركيز الرئيسية على وثيقة إستراتيجية الدولة، إلا أن لهذا القسم مدى أوسع نطاقاً (يشمل السنوات التي سبقت عام 2002 ووجهات النظر بشأن سياسة الجوار). ولا يغطي السؤال الأنشطة الممولة بموجب برنامج ميذا فحسب، بل أيضاً تلك المنفذة في أي إطار آخر لسياسة المفوضية الأوروبية، شريطة أن ينتفع منها الأردن بصورة مباشرة<sup>19</sup>.

معايير الحكم هي التالية:

- أن تكون الأهداف منظمة ومرتبطة بالأولويات بصورة واضحة
- أن تكون أنشطة المفوضية الأوروبية مرتبطة بصورة منطقية مع الهدف العام، أي تحقيق السلام والرخاء المشترك.
- أن يتم تحديد ومنع النزاعات المحتملة بين الأهداف، وتحديد وتعزيز أوجه التآزر المحتملة.

وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية:

- إستراتيجية المفوضية الأوروبية معدلة بصورة ثابتة لتحقيق أهداف رئيسية محددة بوضوح.
- تنعكس الأهداف الإستراتيجية الشاملة في القرارات اللاحقة، خاصة تلك المتعلقة بتخصيص الموارد.
- تم تحديد ومنع النزاعات المحتملة بين أهداف المفوضية الأوروبية، وتحديد وتعزيز أوجه التآزر المحتملة.

تعتمد الإجابة على هذا السؤال على البيانات التي تم تحليلها على مستوى الإستراتيجية القطرية للمفوضية الأوروبية ككل. وتمت دراسة النزاعات وأوجه التآزر المحتملة بتفصيل أكبر من خلال دراسة أكثر عمقا لبعض الحالات ذات الصلة، مثل مكونات تسهيلات التصحيح الهيكلي التي تخدم مصالح الفقراء، والدعم المقدم للشركات الصغيرة والمتوسطة وتحرير التجارة، وحقوق الإنسان والحد من الفقر.

#### 2.1.4 تماسك الإستراتيجية (S) - الإجابة العام

في عام 2002، زودت المفوضية الأوروبية نفسها، للمرة الأولى، بإستراتيجية تربط أنشطتها في الأردن، وأهداف إعلان برشلونة، والاحتياجات الخاصة بالدولة. وكانت وثيقة إستراتيجية الدولة تحتوي على تسلسل واضح للأهداف، وتمت صياغة الأهداف الأولية بوضوح مع السياسة الأوروبية المتوسطة.

<sup>19</sup> على سبيل المثال، المساهمة المالية المقدمة إلى: وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين (الأنروا) التي تستهدف اللاجئين الفلسطينيين، والمساعدات الإنسانية التي تقدمها دائرة المساعدات الإنسانية في المفوضية الأوروبية، ومشروعات المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان، والبرامج الاستثنائية لدعم أمن الغذاء ومشروعات إعادة التأهيل التعويضية لصالح المجتمعات المتضررة من الجفاف، ومشروعات المنظمات غير الحكومية المشاركة في تمويل مشاركة الأطراف الفاعلة الأردنية في المشروعات الأوروبية مثل LIFE.

إلا أن معناها اعتبر مفروغا منه، مما يؤدي أحيانا إلى ضعف تناغم الإستراتيجية. وعند تحليل وثائق إستراتيجية المفوضية الأوروبية، لم يتمكن فريق التقييم من استخراج أي سلسلة متناغمة للفرضيات التي تفسر سبب وكيفية مساهمة الدعم في تحقيق الأهداف الرئيسية مثل "منع النزاعات" وتحقيق "التفاهم المتبادل" (انظر 2.2.5). وهناك فجوة منطقية أخرى، وهي عدم وجود تفسير لكيفية النظر إلى تحرير التجارة بوصفها قوة محركة للتنمية الاقتصادية. (انظر 1.2.5).<sup>20</sup>

تضمنت إستراتيجية وثيقة الدولة الأهداف الجديدة "للحد من الفقر" و "حقوق الإنسان". وهذان التحولان الإستراتيجيان واضحان تماما في القرارات المالية التي تم اتخاذها لاحقا، وفي المشروعات والبرامج التي تم تنفيذها في السنوات القليلة الماضية.

إلا أن الأولويتين الجديدتين تراكمنا، وهي ممارسة تمت مواصلتها في السنوات الأخيرة. ولا يوجد ما يدل على أن إدخال أولوية جديدة في إستراتيجية المفوضية الأوروبية أدى إلى إخراج أولوية سابقة. علاوة على ذلك، تزايدت دعوات الأطراف الفاعلة الأردنية إلى مقترحات تتم إدارتها على المستوى الإقليمي أو الأوروبي، ذات علاقة غير متوازنة مع أولويات المفوضية الأوروبية في الدولة.

تشير وثيقة إستراتيجية الدولة إلى ارتباطين بين تعاون المفوضية الأوروبية والسياسات الأوروبية الأخرى، وبالتحديد (1) السياسة التجارية للمفوضية الأوروبية، (2) السياسة الخارجية للمفوضية الأوروبية والإسهام في تسوية النزاعات الإقليمية. ففي الحالة الأولى، تم تعزيز أوجه التآزر المحتملة بفعالية (انظر 2.4.4). ونظرا للقيود الصارمة للسياق الإقليمي، لم يكن بالإمكان إقامة أي علاقة تقريبا بين تعاون المفوضية الأوروبية في الأردن ومساهمات الاتحاد الأوروبي لعملية السلام الإقليمية، على الرغم من بعض المحاولات في مجال إدارة المياه عبر الحدود.

هناك تماسك رسمي بين برنامج ميدا الإقليمي وإستراتيجية المفوضية الأوروبية في الأردن، من حيث أن كلاهما موجه نحو الهدف الشامل، أي تحقيق السلام والرخاء المشترك. إلا أن فريق التقييم لم يلاحظ وجود الكثير من الدعم المتبادل عبر المستويين، باستثناء الدعم في حقل موارد المياه غير التقليدية، حيث كملت مشروعات المفوضية الأوروبية على المستويين الإقليمي والوطني بعضها البعض بنجاح (انظر 3.6.4).

### 3.1.4 تماسك الإستراتيجية (S) - الرسالة والتعليل الرئيسيين

#### كانت إستراتيجية المفوضية الأوروبية متماسكة نسبيا ومطبقة فعليا

في عام 2002، زودت المفوضية الأوروبية نفسها، للمرة الأولى، بتسلسل واضح نسبيا للأهداف التي تربط معظم أنشطتها في الأردن، وأهداف إعلان برشلونة، والاحتياجات الخاصة بالدولة. ومنذ ذلك الحين، تم تطبيق الإستراتيجية بصورة متناغمة بحيث أن الأولويات الجديدة (الحد من الفقر وحقوق الإنسان) انعكست بالكامل في تخصيص الموارد الإنسانية والمالية في وقت لاحق، وفي حوار السياسات، وأخيرا في المشروعات والبرامج التي تم تنفيذها بسرعة.

<sup>20</sup> يتبين من الاطلاع على أحدث وثائق البرمجة أنه لم يتم سد هذه الفجوات المنطقية

تم الاتفاق على وجوب تقييم السياسة بوصفها "متناسكة" إذا "تم تنظيم وترتيب أولويات الأهداف بصورة واضحة"، وإذا كانت "مشروعات/برامج المفوضية الأوروبية مرتبطة منطقياً" بها.

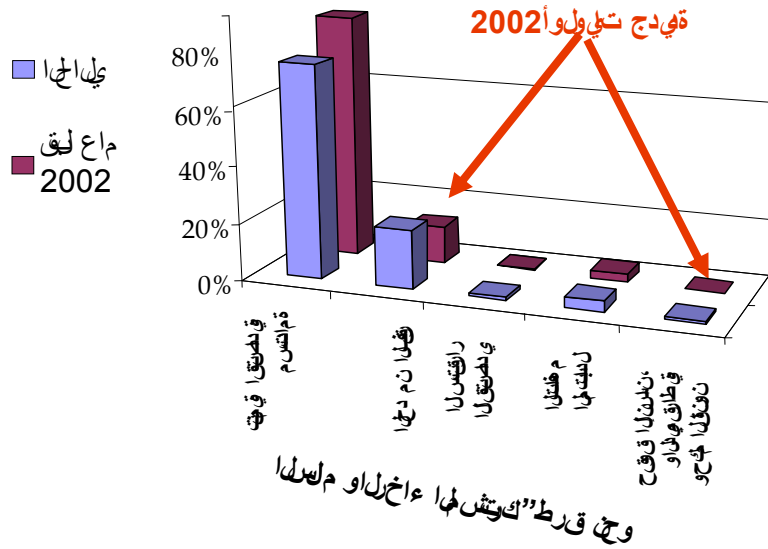
على الرغم من التحفظات فيما يتعلق بعدم كفاية جهود ترتيب الأولويات وبعض الأهداف المصاغة بصورة سيئة، إلا أن فريق التقييم اعتبر الإستراتيجية متناسكة. ويستند هذا التقييم إلى الحجج التالية.

الحد من الفقر وحقوق الإنسان المذكوران بوضوح بوصفهما أولويات جديدة عام 2002.

بعد هذا التحول الإستراتيجي، أحدثت المفوضية الأوروبية تغييراً كبيراً على عملية تخصيص الموارد:

- ازدادت حصة الالتزامات المالية التي تستهدف الحد من الفقر بصورة كبيرة. فقد زادت الأموال التي تستهدف الحد من الفقر بصورة أسرع من تلك التي تستهدف جميع "الطرق الأخرى الأربعة لتحقيق السلام والرخاء المشترك". (انظر الشكل 5).
- بذل الوفد جهوداً جبارة وسريعة في مجال حقوق الإنسان والمجتمع المدني.

الشكل 5- حصة الالتزامات التي تستهدف الخمسة "طرق نحو السلام والرخاء المشترك"



نجحت المفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي في استهداف الأولويتين الإستراتيجيتين الجديدتين في حوارهما مع الحكومة:

- تظهر المقابلات أن الحوار مع المفوضية الأوروبية أطلق النهج "التصاعدي" الجديد من قبل الحكومة لمعالجة جيوب الفقر.
- وافق الأردن مؤخراً على إنشاء لجنة فرعية تعنى بحقوق الإنسان للمشاركة في حوار هيكلي مع الاتحاد الأوروبي حول التقدم الذي تم تحقيقه في هذا المجال. وهذه الآلية هي الأولى من

نوعها في منطقة البحر المتوسط. ويعتبر هذا الحوار مع المفوضية الأوروبية/الاتحاد الأوروبي مساهمة رئيسية في عمليات الدمج الأخيرة لعدد من معاهدات حقوق الإنسان في القانون الأردني، وهي خطوة تستغرق عشر سنوات في بعض الحالات (انظر الطبعة 2، القسم 5.7).

وأخيراً، تم تحويل الأولويات الإستراتيجية الجديدة إلى التزامات مالية خلال عامين أو أقل. وهذا أسرع من المعتاد مقارنة بإستراتيجيات دول أخرى، على حد علم فريق التقييم (ست سنوات في تنزانيا مثلاً).

## 2.4 أولويات الحكومة الأردنية (G)

هل يتوافق تعاون المفوضية الأوروبية وسياساتها الخارجية في الأردن مع أولويات الحكومة؟

### 1.2.4 أولويات الحكومة الأردنية (G): مدخل إلى السؤال

تستلزم الشروط المرجعية أن تقم عملية التقييم "ملكية إستراتيجية {المفوضية الأوروبية} من قبل الدولة الشريكة". وخلافاً لمثل هذا النهج الذي يتبنى وجهة نظر المفوضية الأوروبية، تقرر خلال مرحلة البدء تبني وجهة نظر الأردن وتقييم "توافق المفوضية الأوروبية مع أولويات الحكومة". وتم التعبير عن اهتمام واضح بنهج ديناميكي لهذا السؤال.

ونتيجة لذلك، يغطي التحليل كامل الفترة الزمنية تحت التقييم (قبل/بعد وثيقة إستراتيجية الدولة)<sup>21</sup>.

يقع هذا السؤال في نطاق فئة التماسك، وخاصة التماسك الخارجي. وتم أيضاً دراسة القيمة المضافة الأوروبية، وكذلك الملائمة، على افتراض أن أولويات الحكومة تعكس الاحتياجات الأساسية للدولة والتحديات التي تواجهها.

معايير الحكم هي التالية:

- التغييرات الرئيسية في تخصيص موارد المفوضية الأوروبية تتفق والتغييرات الرئيسية لأولويات الحكومة.
- درست المفوضية الأوروبية بعناية الميزات النسبية للجهات المانحة الأخرى كما تراها الحكومة.

طوال مدة هذا التقييم، تمت مناقشة معيار توافق الإستراتيجيات بصورة شاملة، وأدى هذا إلى استخلاص استنتاجات تعكس المعيار وتتجاوزه في نفس الوقت (انظر 1.6). وبصورة مماثلة، تمت مناقشة معيار الميزة النسبية بصورة شاملة وتطبيقه بطريقة مبتكرة (انظر 5.5).

وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية:

<sup>21</sup> خلافاً لما جاء في التقرير الأولي الذي ركز فيه هذا السؤال على وثيقة إستراتيجية الدولة فقط.

- وحدت المفوضية الأوروبية جهودها مع جهود الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومع بنك الاستثمار الأوروبي، وذلك بهدف التوفيق بين أولويات الحكومة بصورة ديناميكية، مع دراسة الميزات النسبية الخاصة داخل الاتحاد الأوروبي.
- أقامت المفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي حوار رفيع المستوى مع الحكومة حول صنع الإستراتيجيات وصياغة الأولويات لدى الطرفين.
- التغييرات الرئيسية في تخصيص موارد المفوضية الأوروبية تتفق والتغييرات الرئيسية لأولويات الحكومة، بالنسبة للميزات النسبية الخاصة داخل الاتحاد الأوروبي.

تعتمد الإجابة على هذا السؤال على البيانات التي تم تحليلها على مستوى الإستراتيجية القطرية للمفوضية الأوروبية ككل.

#### 2.2.4 أولويات الحكومة الأردنية (G): الإجابة العامة

أقامت المفوضية الأوروبية تدريجياً ترتيبات تنسيق كافية مع جميع الأطراف الفاعلة في الاتحاد الأوروبي، أي المجلس، وبنك الاستثمار الأوروبي، والدول الأعضاء. وقد أصبح التنسيق الفعلي فعالاً، خاصة من حيث تبادل المعلومات وتجنب التداخل. ولكن ليس هناك التزامات رسمية ومنطقية من جانب اللاعبين في الاتحاد الأوروبي للتخصص في قطاعات معينة وفقاً لفهم مشترك لمزاياهم النسبية.

تمكنت المفوضية الأوروبية من إقامة حوار مرضي مع الحكومة على المستويين الفني والسياسي.

وعلى المستوى الفني، كان النهج التقليدي هو أن تقوم الوزارات المعنية بتقديم مشاريعها إلى مجتمع المانحين من خلال وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وهو نظام يهدف لتوليد المنافسة بين المانحين<sup>22</sup>. وقد قام الاتحاد الأوروبي بدور مفيد عام 2002 في إطلاق الحوار بين جميع المانحين/المقرضين. وتم تنفيذ هذا عن طريق تشكيل "مجموعة استشارية للمانحين/المقرضين". وقد تم تأسيس المجموعة "بناءً على طلب السفراء الأوروبيين في عمان". وترأست المفوضية والدول الأعضاء، الذين يترأسون المجلس، المجموعة الاستشارية خلال الستة أشهر الأولى. وكان الاتحاد الأوروبي يهدف، من بين أمور أخرى، إلى تفادي السلوك التنافسي للمانحين.

وعلى مستوى إستراتيجي أعلى، تمكنت المفوضية الأوروبية من مواكبة كل التحولات الرئيسية في إستراتيجية الحكومة خلال الفترة تحت الدراسة (انظر 3.2.4 أدناه)، وبالإضافة إلى هذا، أسهمت أحياناً في وضع قضايا جديدة على أجندة الحكومة من خلال مزيج من الحوار المنهجي والمساعدة الفنية. وفي الحالات النادرة التي ظل فيها الحوار غير فعال، استخدمت المفوضية الأوروبية أحياناً نهجاً بديلاً يتمثل بتمهيد الطريق للإصلاحات المستقبلية عن طريق دعم منظمات المجتمع المدني، في مجال حقوق المرأة مثلاً (انظر 3.7.4).

#### 3.2.4 أولويات الحكومة الأردنية (G)- الرسالة والتعليل الرئيسيين

<sup>22</sup> توحى المقابلات أيضاً أن المفوضية الأوروبية لا تجد لعبة المنافسة هذه لأن آليات صنع القرار فيها تستغرق وقتاً طويلاً.





وفي الحالة الأخيرة، لم تواكب المفوضية الأوروبية التغير الإستراتيجي للحكومة فقط، بل لعبت أيضا دور وكيل ورائد التغيير. وينطلق هذا الدور من "التوافق مع أولويات الحكومة" الذي كان معيار الحكم الذي تم الاتفاق عليه منذ البداية. وبموافقة المجموعة الموجهة، تم تقييم حقيقة وضع قضايا جديدة على أجندة الحكومة بصورة إيجابية.

وقد لوحظ مثل هذا الدور في عدة حالات أخرى، مثل:

- إصلاحات سياسة المنافسة التي تم إحياءها تحت رعاية برنامج المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات المدعوم من قبل المفوضية الأوروبية<sup>23</sup>، وذلك بعد أن توقفت فعليا لعدة سنوات.
- الإصلاحات التشريعية التي تهدف إلى تسهيل استخدام المياه المعالجة في سياق تعزيز منهجي لموارد المياه غير التقليدية.

### 3.4 إصلاحات السياسة الاقتصادية (E)

ما مدى مساهمة المفوضية الأوروبية في تحسين سياسات الاقتصاد الكلي في الأردن؟

#### 1.3.4 إصلاحات السياسة الاقتصادية (E) - مدخل إلى السؤال

تم توجيه جزء كبير من المساعدات الفنية التي قدمتها المفوضية الأوروبية من خلال تسهيلات التصحيح الهيكلي، وكانت مشروطة، ضمن شروط أخرى، بتحقيق تقدم في مجال تنفيذ الإصلاحات الهيكلية<sup>24</sup>. وهذا هو سبب دراسة هذا التقييم لإصلاحات السياسة الاقتصادية. يقع هذا السؤال بصورة رئيسية في نطاق فئة الفعالية. كما إن التماسك تحت الدراسة (بين المفوضية الأوروبية والجهات المانحة الأخرى)، وكذلك القيمة المضافة للمفوضية الأوروبية (فيما يتعلق بالدول الأعضاء والمؤسسات متعددة الأطراف).

معايير الحكم هي التالية: إقرار وتنفيذ إصلاحات السياسة الاقتصادية بهدف: (1) زيادة الإيرادات الضريبية، (2) السيطرة على النفقات العامة، (3) تغيير دور الدولة. وتشير هذه المعايير إلى التحديات الاقتصادية التي واجهها الأردن في بداية الألفية، وبصورة خاصة العجز الضخم في الميزانية، والمستوى غير المستدام لاستهلاك القطاع العام، والشركات الكبيرة الخاسرة المملوكة للدولة. وتشير أيضا إلى وثيقة إستراتيجية الدولة التي تقر بضرورة تغيير دور الحكومة من الإدارة إلى تنظيم القطاعات التجارية الرئيسية<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> المشروع الأوروبي الأردني لتطوير المؤسسات

<sup>24</sup> كان صرف مخصصات تسهيل التصحيح الهيكلي الأول (50 مليون يورو)، وتسهيل التصحيح الهيكلي الثاني (80 مليون يورو)، وتسهيل التصحيح الهيكلي الثالث (60 مليون يورو عام 2002) مشروطا بتنفيذ برامج متعاقبة من الإصلاحات الاقتصادية. وتنطبق نفس الأنواع من طرائق التنفيذ على برامج أحدث لدعم الميزانية العامة، مثل دعم ميزانية الطوارئ في الأردن (35 مليون يورو) والدعم المقدم لتنفيذ الأجندة الوطنية (20 مليون يورو عام 2006).

<sup>25</sup> وثيقة إستراتيجية الدولة 2002-2006، صفحة 22

وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية:

- وجهت المفوضية الأوروبية جزء كبيراً من دعمها لتشجيع وتسهيل إصلاحات السياسات في مجال زيادة الإيرادات، والسيطرة على النفقات، وتغيير دور الدولة.
- وحدت المفوضية الأوروبية جهودها بشأن هذه القضايا مع جهود الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.
- أقام الاتحاد الأوروبي حوار رفيع المستوى مع الحكومة حول هذه القضايا.
- بفضل حوار السياسات والمساعدة الفنية من شركاء التنمية، أقرت الحكومة ونفذت إصلاحات رئيسية في مجال السياسة، والتي استهدفت زيادة الإيرادات، والسيطرة على النفقات، وتغيير دور الدولة.

تم أولاً جمع وتحليل البيانات على مستوى تعاون المفوضية الأوروبية ككل، وعلى مستوى جميع سياسات الحكومة. وتم تحليل المساهمة الخاصة بالمفوضية الأوروبية بصورة أعمق من خلال ثلاث إصلاحات للسياسة تُعتبر<sup>26</sup> على قدر كبير من الأهمية بالنسبة لاستقرار الاقتصاد الكلي في الدولة خلال العشر سنوات الماضية: زيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة من 7% إلى 17%، وخصخصة المياه في عمان الكبرى، وإصلاحات المعاشات التقاعدية.

### 2.3.4 إصلاحات السياسة الاقتصادية (E) - الإجابة العامة

تركز المفوضية الأوروبية بصورة متواصلة على إصلاحات القطاع العام اللازمة لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. وقد أشير إلى هذه الإصلاحات بوصفها شرطية في تسهيلات التصحيح الهيكلي الثلاث المتتالية، وبوصفها التزامات الحكومة في برامج دعم الميزانية اللاحقة. وهي خاضعة للتنسيق المنهجي بين المانحين وحوار السياسات (انظر الطبعة 2، القسم 3).

في حالة خصخصة المياه، قدمت المفوضية الأوروبية مساهمة إضافية من خلال المساعدة المتواصلة والناجحة في بناء القدرات، والتي مكنت السلطات الأردنية من إدارة العقود المبرمة مع مشغلي القطاع الخاص (انظر 3.6.4).

ومن خلال هذه القنوات المختلفة، تعتبر المفوضية الأوروبية أحد المساهمين الآخرين في تعزيز تيار إصلاحات السياسة الاقتصادية التي تعود إلى أواخر الثمانينيات والتي تستهدف، ضمن أهداف أخرى، تخفيض إعانات الدولة، وزيادة الإيرادات الضريبية، وخصخصة الشركات الخاسرة المملوكة للدولة. وقد تم إقرار وتطبيق هذه الإصلاحات، ويمكن ربطها بالتحسينات في أداء الدولة في مجالات مثل الإيرادات الضريبية والدين العام والنمو وفق الدخل (انظر 3.3.4 أدناه).

### 3.3.4 إصلاحات السياسة الاقتصادية (E) - الرسالة والتعليق الرئيسيين

المفوضية الأوروبية أحد المساهمين الآخرين في تعزيز تيار الإصلاحات البناءة في السياسة الاقتصادية

<sup>26</sup> رأي الخبراء الأردنيين في فريق التقييم، بعد المناقشة مع المجموعة المرجعية

من خلال مزيج من دعم الميزانية، وحوار السياسات، وبناء القدرات، تعتبر المفاوضات الأوروبية أحد المساهمين الآخرين في تعزيز تيار إصلاحات السياسة الاقتصادية التي تعود إلى أواخر الثمانينيات والتي تستهدف، ضمن أهداف أخرى، تخفيض إعانات الدولة، وزيادة الإيرادات الضريبية، وخصخصة الشركات الخاسرة المملوكة للدولة. وقد تم إقرار وتطبيق هذه الإصلاحات. ويمكن ربطها بالتحسينات في أداء الدولة في مجالات مثل الإيرادات الضريبية والدين العام والنمو وفق الدخل، الخ.

تم الاتفاق على تقييم التحسن في سياسات الاقتصاد الكلي بصورة إيجابية إذا تم إقرار وتنفيذ الإصلاحات بهدف (1) زيادة الإيرادات الضريبية، (2) السيطرة على النفقات العامة، (3) تغيير دور الدولة (انظر "معايير الحكم" في أول هذا القسم).

ويتمثل الاستنتاج في أنه تم إطلاق تيار من هذه الإصلاحات في أواخر الثمانينيات ومواصلته بثبات حتى الآن. وهذا الاستنتاج مدعوم بمقابلات فريق التقييم وتحليلاته للوثائق (انظر الطبعة 2، القسم 5.3). وهو مؤكد أيضا في الأمثلة الثلاث التالية التي تم تحليلها بعمق أكبر:

- ضريبة القيمة المضافة- زيادة نسبة ومدى تغطية ضريبة القيمة المضافة هي الخطوة الرئيسية التي اتخذتها الحكومة لزيادة الإيرادات. وتم تطبيقها تدريجيا بين الأعوام من 1995 و 2003. وكانت جزء من التزامات الحكومة المرتبطة بتسهيلات التصحيح الهيكلي المتتالية والمدعومة من المفاوضات الأوروبية، خاصة تسهيل التصحيح الهيكلي الثاني الذي ارتبط بجهود مكثفة لبناء القدرات وحوار السياسات حول ضريبة القيمة المضافة (انظر الطبعة 2، القسم 3.3).
- إصلاحات المعاشات التقاعدية- تعتبر إصلاحات المعاشات التقاعدية لعام 2002 إنجازا رئيسيا فيما يتعلق بالسيطرة على النفقات بما أن مخططات المعاشات التقاعدية للقطاع العام (الجيش والموظفين المدنيين) تشكل 15% من الإنفاق الحكومي، والتي تمت زيادتها بنسبة 10% سنويا. ويتم الآن تحويل المعاشات التقاعدية تدريجيا إلى نظام الضمان الاجتماعي المستدام. وقد كانت هذه الإصلاحات المهمة شرطية في تسهيل التصحيح الهيكلي الثالث، وبناء على ذلك، فهي تخضع لمناقشة مستفيضة بين المفاوضات الأوروبية والحكومة في سياق تنسيق متعدد الأطراف بين المانحين (انظر الطبعة 2، القسم 3.3).
- الخصخصة- إن خصخصة إمدادات المياه وشبكات الصرف الصحي هو جزء من سياسة أوسع نطاقا لبيع أنشطة الشركات الخاسرة المملوكة للدولة، والتي كانت أولوية مشتركة للحكومة ومجتمع المانحين منذ الأزمة المالية عام 1989، حين كانت الدولة عاجزة عن الوفاء بواجباتها الخارجية. وقد تم خصخصة إمدادات المياه وشبكات الصرف الصحي الرئيسية خلال السنوات القليلة الماضية: عمان الكبرى عام 1999، والعقبة عام 2002، والمحافظات الشمالية عام 2004. وهذه إحدى قصص النجاح في التحول من الشركات سيئة الإدارة المملوكة للدولة إلى الإدارة الكلية لقطاع المياه (انظر 3.6.4). ولا يوجد ما يدل على أن قضية خصخصة إمدادات المياه قضية ساخنة في حوار السياسة، إلا أن المفاوضات الأوروبية قدمت مساهمة بالغة الأهمية في مجال بناء القدرات الإدارية لوزارة المياه (انظر 3.6.4).

لا يجب المبالغة في فضائل المفاوضات الأوروبية في أول حالتين، حيث ساهم العديد من الشركاء في تقديم المساعدة للاقتصاد الكلي والتشجيع على رزمة الإصلاحات نفسها. علاوة على ذلك، كانت الإصلاحات مدعومة بقوة من قبل الحكومة، وتم البدء ببعضها في وقت مبكر نسبيا (1994)

بالنسبة لضريبة القيمة المضافة). وهذا يعني أن مجتمع المانحين قد يكون ساعد على تسريع الإصلاحات لا على البدء بها.

تتمثل وجهة نظر فريق التقييم<sup>27</sup> في أنه يمكن ربط التحسن الذي طرأ على السياسات الاقتصادية بالتحسينات في أداء الدولة في مجالات مثل:

- الإيرادات الضريبية- ازدادت الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من 15.7% عام 2001 إلى 19.7% عام 2005.
- الدين العام- تم تخفيض نسبة الدين العام من أكثر من 210% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1990 إلى 83% عام 2005، ويتوقع أن تنخفض أكثر لتصل إلى 74% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية 2006.
- النمو- خلال الفترة من 2000-2005، بلغ معدل النمو الاقتصادي 6% سنوياً، مقارنة مع معدل نمو سنوي يقل عن 3% خلال فترة السنوات الخمسة السابقة.
- فقر الدخل- انخفض خط الفقر الوطني من 21% إلى 14% من مجموع السكان بين الأعوام 1997 و 2002.

#### 4.4 التجارة الحرة والصادرات (T)

ما مدى مساهمة دعم المفوضية الأوروبية في مجال التجارة وتنمية القطاع الخاص باتجاه زيادة الصادرات؟

##### 1.4.4 التجارة الحرة والصادرات (T)- مدخل إلى السؤال

الاتحاد الأوروبي هو الشريك التجاري الرئيسي للأردن. وتحرير التجارة جزء من الهدف الثاني لعملية برشلونة. وهو الهدف الرئيسي لاتفاقية الشراكة. وهو الهدف الأول في نص وثيقة إستراتيجية الدولة، مع أنه قد لا يكون على أعلى درجة من الأولوية. وقد كان تحرير التجارة شرطاً لدعم الميزانية وهو خاضع للمساعدة الفنية. وقد عززت المفوضية الأوروبية صادرات الأردن من خلال دعمها للشركات الصغيرة والمتوسطة (انظر 8.4)<sup>28</sup>. ومرة أخرى، فإن تعزيز إمكانات التصدير للأردن هو أحد المجالات الثمانية التي تستحق "اهتمام خاص" في خطة العمل التي تمت الموافقة عليها عام 2004.

ويقع هذا السؤال بصورة رئيسية في نطاق فئة الفعالية. كما إن التماسك والتكامل تحت الدراسة (بين سياسات المفوضية الأوروبية وبين المفوضية الأوروبية والجهات المانحة الأخرى)، وكذلك الملائمة (أهداف المفوضية الأوروبية مقابل التحديات التي يواجهها الأردن في السوق العالمية).

معايير الحكم هي التالية:

- زيادة كبيرة في الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي

<sup>27</sup> انظر الطبعة 2، مربع النص 7- لم تخضع وجهة النظر هذه لتحليل منهجي للسبب والتأثير لأن السؤال E يتعلق بالتحسن الذي طرأ على سياسات الاقتصاد الكلي للأردن، وليس بأداء الاقتصاد الكلي.

<sup>28</sup> الدعم المقدم من المفوضية الأوروبية للصادرات الأردنية غير مباشر بصورة رئيسية، مما يعني أنه من غير المنطقي الإشارة إلى مبلغ النفقات المتعلقة بهذا الغرض.

- الناشئة من الشركات الأردنية والاستثمارات الأجنبية المباشرة
- مع قيمة مضافة محلية كافية

ويشير السؤال مبدئياً إلى "زيادة الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي". ومن ثم تم إدخال مصطلح "زيادة كبيرة" في معيار الحكم على ضوء العجز التجاري الضخم الذي يعاني منه الأردن مع أوروبا.

وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية:

- وجهت المفوضية الأوروبية جزء كبير من دعمها إلى إنشاء بيئة تشجع على نمو الصادرات الأردنية.
- وحدت المفوضية الأوروبية جهودها مع جهود الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من أجل إيجاد بيئة مواتية للمؤسسات الموجهة نحو التصدير، ولتسهيل الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي.
- أقام الاتحاد الأوروبي حوار رفيع المستوى مع الحكومة حول تحرير التجارة وتنمية الأنشطة الموجهة نحو التصدير.
- بفضل حوار السياسة والمساعدة الفنية من شركاء التنمية، حققت الحكومة تقدماً في مجال تحرير التجارة والتكامل الإقليمي وتحسين بيئة الأعمال.
- أدى دعم المفوضية الأوروبية للمؤسسات الأردنية إلى زيادة كبيرة في الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي، أو على الأقل إلى احتمالية حدوث مثل هذه الزيادة الكبيرة.

تم أولاً جمع البيانات وتحليلها على المستوى الوطني (تعاون المفوضية الأوروبية ككل، وسياسات الحكومة، وإحصاءات التجارة). وتم تحليل المساهمة الخاصة بالمفوضية الأوروبية بعمق أكبر من خلال دراسة متعمقة للشركات الصغيرة والمتوسطة الموجهة نحو التصدير والتي استفادت من الدعم المباشر للمفوضية الأوروبية.

#### 2.4.4 التجارة الحرة والصادرات (T) - الإجابة العامة

تركزت الإستراتيجية وراء اتفاقية الشراكة على تحرير التجارة، بما في ذلك تخفيض الرسوم الجمركية والحصص في الاتحاد الأوروبي، وكَمَل ذلك بدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الموجهة نحو التصدير. وكانت الفرضية الضمنية هي أن يتبع ذلك النمو القائم على التصدير.

لقد تم تطبيق هذه الإستراتيجية بالكامل على مدى السنوات العشرة الماضية. ووصلت المنتجات الصناعية الأردنية إلى سوق الاتحاد الأوروبي معفاة من الرسوم الجمركية والحصص، كما تم دعم عدد كافي من الشركات الصغيرة والمتوسطة الموجهة نحو التصدير. وأخيراً، أقرت الحكومة ونفذت عدداً من الإصلاحات من أجل إيجاد بيئة مواتية للأعمال، بصورة رئيسية بدعم من الولايات المتحدة الأمريكية.

ومنذ عام 2001، شجعت المفوضية الأوروبية بفعالية التكامل الإقليمي من خلال عملية أغادير، التي تعتبر نهجاً آخرًا لزيادة صادرات الأردن إلى الاتحاد الأوروبي. والعملية ليست متطورة بعد بما فيه الكفاية لتقييم تأثيرها.

وقد طوّرت الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة من قبل المفوضية الأوروبية وبعيها فيما يتعلق بالأسواق الدولية، وقدرتها على التصدير، وصادراتها الفعلية للدول العربية وللولايات المتحدة ولمناطق أخرى في العالم. إلا أن هذا التقييم يؤكد أن الزيادة الكبيرة المتوقعة في صادراتها إلى الاتحاد الأوروبي لم تحدث، على الرغم من بعض قصص النجاح ضيقة النطاق (انظر الطبعة 2، القسم 6.4 و 4.8).

تبيّن الوثائق التي تم تحليلها أن الدرس كان معروفا بالفعل عام 2003 (انظر 1.2.5). وفي هذا السياق، حسنت المفوضية الأوروبية مؤخرا إستراتيجيتها عن طريق توفير مساعدة غير مباشرة للمؤسسات الأردنية لتتناسب مع المتطلبات الفنية التي تشكل الحواجز الرئيسية التي تمنعها من الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي.

يعتقد فريق التقييم أن الحاجة لا زالت قائمة لاتخاذ خطوات طويلة وصعبة قبل أن يتمكن هذا النهج الثالث من إحداث الزيادة الكبيرة في الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي.

#### 3.4.4 التجارة الحرة والصادرات (T)- الرسالة والتعليل الرئيسيين

##### لم تحدث الزيادة الكبيرة المتوقعة في الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي

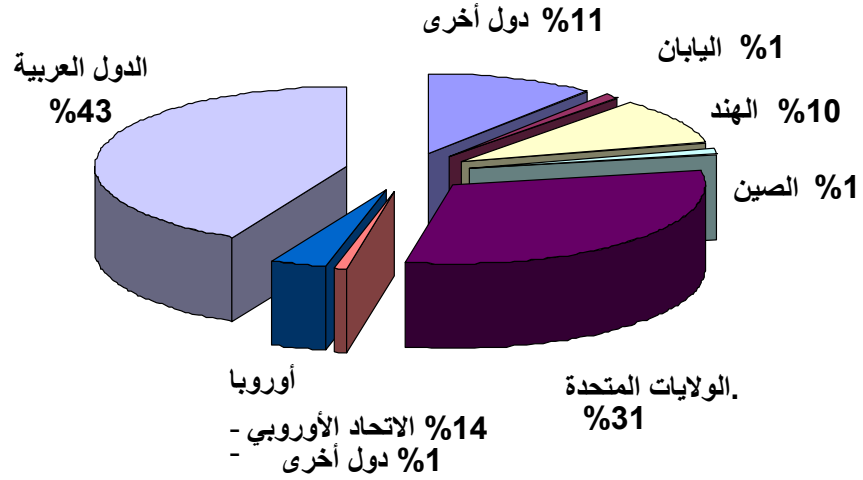
على الرغم من أن الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبية متنوعة للغاية وفي ازدياد مستمر، إلا أن سوق الاتحاد الأوروبي لا تزال الوجهة الثالثة للصادرات الأردنية، هي وليست الوجهة الأسرع نمواً. ولم يتم ملاحظة أي زيادة لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة من قبل المفوضية الأوروبية، وهناك دلائل تشير إلى أن حدوث هذه الزيادة ليس مرجحاً.

وقد أشير إلى السؤال في البداية بأنه "زيادة الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي" (انظر "معايير الحكم" في أول هذا القسم). ومن ثم تم إدخال مصطلح "زيادة كبيرة" في معيار الحكم على ضوء العجز التجاري الضخم الذي يعاني منه الأردن مع أوروبا.

وتجمع الإجابة بين ثلاث سلاسل من العناصر المستمدة من إحصاءات التجارة، والزيارات للشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة، وعمليات التقييم السابقة.

هناك تناقض كبير بين إحصاءات التجارة التي يوفرها مكتب إحصاءات الاتحاد الأوروبي (يوروستات) والبنك المركزي الأردني. واعتماداً على المصدر، نمت الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي بمعدل سنوي بلغ 35% أو 16% خلال العامين الماضيين. ويمكن وصف النسبة الأولى بأنها "زيادة كبيرة" في حين أن الثانية هي مجرد "نمو". ولم يتمكن فريق التقييم من الاختيار بين النسبتين وبالتالي لم يتوصل إلى استنتاجات فيما يتعلق بهذه النقطة.

الشكل 7- صادرات الأردن عام 2005



المصدر: البنك المركزي الأردني- [http://www.cbi.gov.io/uploads/si\\_26.xls](http://www.cbi.gov.io/uploads/si_26.xls)

وفقا للبنك المركزي الأردني، فإن سوق الاتحاد الأوروبي هي رابع وجهة للصادرات الأردنية، بعد الدول العربية، والولايات المتحدة والهند. ويبين المصدر نفسه أن الصادرات للاتحاد الأوروبي نمت بنسبة 21% سنويا خلال الخمس سنوات الماضية، مقارنة بنسبة 78% (الولايات المتحدة)، و 21% (الدول العربية)، و 7% (الهند). وقد قرر فريق التقييم وضع هذه الأرقام المقارنة بعين الاعتبار، على الرغم من أن إحصاءات التجارة ليست موثوقة بصورة مطلقة. والمثير للاستغراب هو أن الدول الأوروبية التي لا تنتمي إلى الاتحاد الأوروبي تشكل حصة متزايدة من الصادرات الأردنية.

ومقارنة مع أوروبا، كان هناك زيادة كبيرة وواضحة في الصادرات إلى الولايات المتحدة. ويعود هذا بصورة رئيسية إلى نجاح المناطق الصناعية المؤهلة التي مضى على إنشائها عشر سنوات، حيث يُسمح للمؤسسات تصدير سلع ذات قيمة مضافة محلية<sup>29</sup> منخفضة (35%) إلى الولايات المتحدة. وقد تم استخدامها من قبل العديد من الشركات الآسيوية التي استثمرت في الأردن للالتفاف حول نظام حصص المنسوجات للولايات المتحدة. وتركز صادرات الأردن إلى الولايات المتحدة على المنسوجات والملابس (90%)، مما يعرضها للخطر في حال تم إحراز تقدم كبير في مفاوضات منظمة التجارة العالمية. أما الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي فهي متنوعة وأكثر استدامة.

وتم تبني نهج آخر إزاء قضية الصادرات عن طريق دراسة ثماني شركات صغيرة ومتوسطة مدعومة من قبل المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات والبرنامج للتحديث والتطوير<sup>30</sup> (انظر 3.8.4). وقد قال جميع المديرين الذين تمت مقابلتهم أن الدعم الممول من قبل المفوضية الأوروبية كان فعالا في تقوية مؤسساتهم، وأنه تم تحقيق زيادات عديدة في مجال الصادرات،

<sup>29</sup> في حالة المناطق الصناعية المؤهلة، فإن "محلية" تعني الأردن + إسرائيل.

<sup>30</sup> البرنامج الأردني للتحديث والتطوير



ولكن لم يتم تحقيق أي من هذه الزيادات في سوق الاتحاد الأوروبي. علاوة على ذلك، كان المديرين الذين تمت مقابلتهم متشائمين بعض الشيء حيال قدرتهم على الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي في المستقبل القريب.

وقد جاء في التقرير القطري للأردن لعملية تقييم ميديا 1 (2003) وجهة نظر متقاربة: "لطالما كانت الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي قليلة جدا على الرغم من امتياز الوصول إلى الأسواق الأوروبية... ولن تنمو صادرات الأردن إلى أوروبا على المدى المتوسط... ولم يحدد أي أحد حتى الآن القطاعات المحتملة "الفائزة" من الانفتاح التجاري في الأردن، وذلك على الرغم من إنفاق كميات كبيرة من المال على دراسات إستراتيجيات التجارة، وتحديد العناقيد التنافسية، الخ".

وأدت المساعدة المدعومة من قبل المفوضية الأوروبية إلى بعض قصص النجاح في قطاعات قليلة، مثل الفواكه والرخام والمستحضرات الصيدلانية (مقابلة مع مسؤول حكومي)، ولكن لم يعد تحرير التجارة يعتبر بحد ذاته قوة محركة لنمو الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي- كما تؤكد مقابلة مع مسؤول في الوفد: "بغض النظر عما تم إنجازه في مجال الرسوم الجمركية والحصص، فإن هذا لم يحسن فرص وصول المؤسسات الأردنية إلى سوق الاتحاد الأوروبي".

وفي عام 2004، أصدرت المفوضية الأوروبية ورقة عمل حول "تقييم المطابقة والقبول للمشاريع الصناعية" بهدف التغلب تدريجيا على الحواجز الفنية أمام التجارة. وتقوم حاليا بمساعدة الأردن في إعداد اتفاقية حول تقييم المطابقة والاعتماد، مما سيسمح للمنتجات المعتمدة في الأردن بأن يتم قبولها في الاتحاد الأوروبي. ولا يعتقد فريق التقييم أن هذه العملية ستؤدي إلى زيادة كبيرة على المدى القصير، لأنه لا بد من تغيير التشريعات الأردنية وإنشاء العديد من المؤسسات وتشغيلها.

وأخيرا، فإن المفوضية الأوروبية تدعم التكامل الإقليمي، وخاصة اتفاقية أغادير، التي تم توقيعها عام 2004 بين المغرب وتونس ومصر والأردن. وتشمل آثارها المقصودة تمكين المؤسسات في الأردن من الاستفادة من نظام قواعد المنشأ الأوروبية-المتوسطة، التي تعتبر فرصة لتنمية الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي. ولكن لم يتم إحراز تقدم كافي في هذه العملية بحيث يمكن تقييم تأثيرها، أو حتى تأثيرها المحتمل.

## 5.4 الحد من الفقر (P)

ما مدى مساهمة دعم المفوضية الأوروبية في تلبية احتياجات الفقراء وأولئك الأقرب للفقر؟

### 1.5.4 الحد من الفقر (P) - مدخل إلى السؤال

إن الحد من الفقر هو هدف رئيسي في وثيقة إستراتيجية الدولة، التي يرتبط بها برنامج دعم ميزانية القطاعات<sup>31</sup>. وعلى الرغم من تحسن الأداء الاقتصادي، إلا أن معدل البطالة، خاصة بين الشباب، لا يزال مرتفعا، وجيوب الفقر العميقة لا تزال موجودة.

<sup>31</sup> تم تخصيص 30 مليون يورو وإنفاق 6 ملايين يورو في تاريخ هذا التقييم (انظر الطبعة 2، القسم 2.5).

يقع هذا السؤال بصورة رئيسية في نطاق فئة الفعالية، إلا أن تدخلات المفوضية الأوروبية في المنطقة لا تزال حديثة جدا بحيث أنه سيتم دراسة الفعالية الفعلية والمحتملة. ويتم أيضا دراسة الملائمة (توافق أهداف المفوضية الأوروبية واحتياجات الفقراء وأولئك الأقرب للفقراء).

معايير الحكم هي التالية:

- تحديد احتياجات الفقراء وأولئك الأقرب للفقراء واحتمالية تلبيتها من حيث (1) القابلية للتوظيف والفرص الاقتصادية، (2) الضمان الاجتماعي، (3) الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية.
- لدى الفقراء وأولئك الأقرب للفقراء القدرة على التعبير عن احتياجاتهم (التمكين).

يجب تعريف مصطلح "الفقراء وأولئك الأقرب للفقراء". فقبل أن يصبح الحد من الفقر أولوية للحكومة عام 2002، تمثلت وجهة النظر الضمنية في أن الأردن ككل دولة فقيرة (انظر الشكل 8). وفي عام 2004، حددت إستراتيجية الأردن للحد من الفقر ثلاث فئات: "أفقر الفقراء"، و "الفقراء العاملين"، و "أولئك الأقرب للفقراء"<sup>32</sup>. ويعترف هذا التصنيف أن الفقر ديناميكي في طبيعته، وأن هناك عدد كبير من الناس غير المصنفين بوصفهم "فقراء" عرضة لأن يصبحوا كذلك، حيث يتأرجحون فوق خط الفقر بقليل.

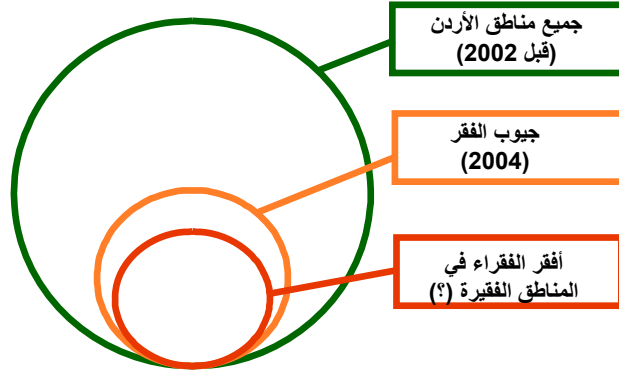
وفي العام نفسه، نشر تقرير للبنك الدولي مفهوم "جيوب الفقر"، الذي أصبح أساس سياسة الحكومة التي تستهدف البلديات الفقيرة<sup>33</sup>. وأثناء فترة التقييم، اقترح أن يتم دراسة أفقر الناس في جيوب الفقر. واعتماد أحد هذين التعريفين لا يشكل فرقا كبيرا لدى المجموعات المعنية<sup>34</sup>، إلا أن الإجابة على السؤال تتأثر بصور كبيرة (انظر 3.5.4). وبعد مناقشة القضية مع أصحاب المصلحة الرئيسيين والمجموعة المرجعية، قرر فريق التقييم استخدام التعريفين.

الشكل 8- من هم الفقراء

<sup>32</sup> يحدد تقرير التنمية البشرية في الأردن لعام 2004 أيضا ثلاثة مستويات "للفقراء" مع الفئات التالية: أفقر الفقراء والفقراء المتأقلين وشبه الفقراء.

<sup>33</sup> تعاني أفقر 18 بلدية من أدنى متوسط للدخل ومن نسبة عالية من السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر (26 دينار لكل شخص شهريا عام 2002). ويبلغ عدد سكانها حوالي 400.000، أي حوالي 7% من عدد السكان الإجمالي للدولة.

<sup>34</sup> يعتبر فريق التقييم أن هناك نسبة كبيرة من السكان في جيوب الفقر يعيشون تحت خط الفقر (البيانات الإحصائية على المستوى المحلي غير متوفرة من مسوحات الأسر).



وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية:

- وجهت المفوضية الأوروبية جزء كبير من دعمها للحد من الفقر، وبالتحديد لتوظيف الفقراء وأولئك الأقرب للفقر.
- تمكنت المفوضية الأوروبية، والدول الأعضاء المعنية، من إقامة حوار رفيع المستوى مع الحكومة حول القضايا المرتبطة بالتوظيف والحد من الفقر.
- بفضل الحوار مع شركاء التنمية والمساعدة المقدمة منهم، غيرت الحكومة نهجها تجاه السياسات الاجتماعية بهدف التعامل بصورة أفضل مع تحديات الفقراء وأولئك الأقرب للفقر.
- في المناطق التي وصل إليها دعم المفوضية الأوروبية، تم تمكين الفقراء وأولئك الأقرب للفقر من التعبير عن احتياجاتهم، كما تم تلبية احتياجاتهم من حيث (1) القابلية للتوظيف والفرص الاقتصادية، (2) الضمان الاجتماعي، (3) الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية.

تم جمع البيانات وتحليلها على المستوى الوطني (تعاون المفوضية الأوروبية ككل، وسياسات الحكومة، وبيانات الفقر). وسيتم تحليل هذه القضية بعمق أكبر من خلال التحقيق في جيوب من "جيوب الفقر".

#### 2.5.4 الحد من الفقر (P) - الإجابة العامة

أثناء السعي لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، درست الحكومة ومجتمع المانحين خطر معاناة الفئات الضعيفة من السكان من الآثار الجانبية السلبية. أما بالنسبة للمفوضية الأوروبية، فقد اشتمل تسهيل التصحيح الهيكلي 1 و 2 على شروط تخدم مصالح الفقراء، مثل إنشاء شبكة أمان اجتماعي. وتشير تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في تقرير التنمية البشرية الذي أصدره عام 2004، إلى أن استقرار الاقتصاد الكلي أدى إلى زيادة معاناة أفقر الفقراء والقطاعات المهمشة من السكان. إلا أن تقييمات الفقر تشير إلى أن فقر الدخل تقلص إلى حد كبير في الأعوام بين 1997 و 2002.

وفي عام 2002، أعطيت قضية الفقراء الأردنيين صفة الأولوية الإستراتيجية التي تستحق تخصيص دعم مالي محدد. واستجابت المفوضية الأوروبية لهذا التحول الإستراتيجي بطريقتين متميزتين: (1) التعليم والتدريب بهدف منع وتخفيض البطالة، (2) التنمية المحلية في البلديات الفقيرة. وحتى وقت إجراء هذا التقييم، لم يكن قد وصل إلى الفقراء إلا النوع الثاني من الدعم.

وفي عام 2004، نشر تقرير للبنك الدولي مفهوم "جيوب الفقر"، الذي أصبح أساس سياسة الحكومة التي تستهدف البلديات الفقيرة. وقدمت المفوضية الأوروبية مساهمة مميزة في تصميم هذا النهج الجديد من خلال حوار سياسة فعال.

ومن عام 2000 حتى عام 2006، تم تنفيذ مشروع تجريبي بنجاح في 3 بلديات فقيرة، أولاً من قبل المؤسسة الألمانية للتعاون الفني، ومن ثم من خلال الدعم المنسق بين المفوضية الأوروبية وألمانيا. وفي هذا الإطار، منح أفقر الفقراء فرصة للتعبير عن احتياجاتهم. وتم تصميم إستراتيجيات التنمية المحلية التي تخدم الفقراء، وتخصيص موارد كافية لها (انظر 3.5.4 أدناه).

وتعمل الحكومة الآن على توسيع المشروع التجريبي ليشمل 18 بلدية أخرى من بين أفقر البلديات في الدولة، وذلك من خلال برنامج دعم ميزانية القطاعات للمفوضية الأوروبية. وتظهر المعلومات المتوفرة لدى فريق التقييم أن التنمية الاقتصادية المحلية تكتسب زخماً في المناطق الفقيرة المستهدفة، مما يدل على النجاح. إلا أن هناك دلائل تشير إلى أن التركيز على أفقر الفقراء بدأ بالتشتت خلال الانتقال من المشروع التجريبي إلى برنامج القطاعات المدعوم من المفوضية الأوروبية (انظر 3.5.4 أدناه).

### 3.5.4 الحد من الفقر (P) - الرسالة والتعليل الرئيسيين

#### عملية وضع سياسات مشتركة فعّالة في مجال الحد من الفقر

أسهمت المفوضية الأوروبية بنجاح في تمكين البلديات الفقيرة وتقوية قدرتها على التنمية الاقتصادية، وذلك من خلال حوار سياسة فعال، ودعم منسق بصورة سلسلة بين المفوضية الأوروبية وألمانيا، ونقل سريع للمسؤولية إلى الحكومة. ومع أن هناك تأخير في التنفيذ، إلا أن هذا النهج يعالج احتياجات ما يسمّى "جيوب الفقر"، التي تعتبر تحدي رئيسي في مجال الفقر في الأردن.

إن تمكين الفقراء وتلبية احتياجاتهم (توفير فرص اقتصادية وضمن اجتماعي وخدمات أساسية) هي معايير الحكم المرتبطة بهذا السؤال (انظر 1.5.4).

لعبت المفوضية الأوروبية دوراً مفيداً في صياغة النهج التصاعدي للحد من الفقر، والذي تبنته الحكومة (انظر الطبعة 2، مربع النص 13). وقد تم تحقيق هذا من خلال حوار سياسة فعال والبدء السريع ببرنامج دعم ميزانية القطاعات الذي يدعى مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية. ويركز النهج التصاعدي الذي تم تبنيه على ما يسمّى "جيوب الفقر" عن طريق دعم التنمية الاقتصادية في أفقر البلديات في الدولة. ويتم تشجيع البلديات الفقيرة على تحديد احتياجاتها والتعبير عنها ومعالجتها من خلال إستراتيجية تنمية محلية خاصة بها.

ولا بد من التأكيد على أن السلطات المحلية كانت ضعيفة في الأردن حتى الآن، ولها علاقة تنازلية وثيقة مع الحكومة. ويرتبط النهج التصاعدي مع الإصلاحات نحو اللامركزية، مما يمثل تغييرا كبيرا في حوكمة الدولة<sup>35</sup>.

وقد مهدت ألمانيا الطريق أمام مساهمة المفوضية الأوروبية. وتم فعل هذا من خلال سلسلة من المشروعات المدعومة من قبل المؤسسة الألمانية للتعاون الفني، والتي جمعت بين التنمية المحلية، والمناهج التشاركية، والحد من الفقر. وتم الشروع ببرامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات<sup>36</sup> عام 1999، وكان تحديدا بمثابة مشروع تجريبي لبرنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية المدعوم من قبل المفوضية الأوروبية. علاوة على ذلك، تم في النهاية تمويل مشروعات التنمية المحلية التي حددها برنامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات من خلال برنامج مكافحة الفقر عن طريق التنمية المحلية الممول من قبل المفوضية الأوروبية، والذي يعتبر مثالا نموذجيا على التنسيق السلس على مستوى الاتحاد الأوروبي.

وقد كانت البلديات الثلاثة المدعومة ببرامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات من بين أفقر البلديات في الدولة، وكان المشروع التجريبي ذو بعد واضح يخدم الفقراء. ويمكن ملاحظة هذا من زيارة فريق التقييم إلى بلدية الشعلة، وهي إحدى البلديات الثلاثة المدعومة. فقد تم إيلاء اهتمام خاص باحتياجات الفقراء من خلال نهج تشاركي يركز على تقدير ورصد الفقر. وتتسم ثلاثة من المشروعات التي تم تحديدها في إستراتيجية التنمية المحلية ببعد يخدم الفقراء: مصنع زيت زيتون يتوقع أن يوجد وظائف وفرص دخل للمزارعين، واتفاقية مع معهد التدريب المهني وشركات القطاع الخاص لتدريب الفقراء شبه الماهرين، والدعم لمشروعات استخلاص الزيوت العطرية من الأعشاب التي تزرعها النساء. وقد تم تأمين الموارد لجميع المشروعات التي تخدم الفقراء، بما في ذلك من خلال برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية المدعوم من قبل المفوضية الأوروبية (انظر الطبعة 2، مربع النص 14).

خلال الانتقال من مشروع مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات التجريبي إلى برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية الحالي، تم الحفاظ على نفس النهج من حيث تمكين البلديات الفقيرة. فالبلديات الثمانية عشر المختارة تستفيد حاليا من جهود بناء القدرات، وورش العمل على مستوى المحافظات، والمشورة عند الطلب. وقد تلقى الموظفون الإداريون والمتطوعون في هذه البلديات التدريب الأساسي في مجال التنمية المحلية وتخفيض معدل الفقر. ومع نهاية عام 2006، بدأت بعض البلديات بوضع خطط تنمية محلية خاصة بها. وبالتالي فإن الصورة العامة هي أن التنفيذ تأخر عن الموعد المقرر أكثر من عام، إلا أنه لا يزال بالإمكان تحقيق التأثيرات المتوقعة فيما يتعلق بتمكين البلديات الفقيرة وتلبية احتياجاتها. وحيث أن الفقراء هم، وفقا لتعريفهم، أفقر البلديات في الدولة، فيجب تقييم مساهمة المفوضية الأوروبية بصورة إيجابية.

ولكن من المحتمل أن يتسنتت التركيز على أفقر الفقراء خلال الانتقال من برنامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات إلى برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية. وما يدعم هذا الاستنتاج هو حقيقة أن بلديتين فقط من أصل 18 بلدية مدعومة من قبل برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية أظهرت جهودا كبيرة في تقييم ورصد الفقر على المستوى المحلي، مع أنها

<sup>35</sup> من المرجح أن هذا أحد أسباب تأخر برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية أكثر من سنة عن الموعد المقرر.

<sup>36</sup> مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات

جميعها بدأت بالتفكير المتعمق بالتحديات التي تواجهها. وما يؤكد هذا هو زيارة فريق التقييم إلى معان، حيث يتمثل المشروع المختار في توفير الإقامة لطلاب الجامعة التي أنشئت حديثاً، وهو المشروع الذي سيسهم، على الأرجح، في التنمية المحلية لجيب من جيوب الفقر، ولكن من الواضح أيضاً أنه "لا يخدم الفقراء" (انظر الطبعة 2، القسم 4.5). وحيث أن الفقراء هم، وفقاً لتعريفهم، أفقر البلديات في الدولة، فيجب تقييم مساهمة المفوضية الأوروبية بصورة سلبية.

## 6.4 إدارة موارد المياه (W)

ما مدى مساهمة المفوضية الأوروبية في تمكين جميع الأطراف الفاعلة في قطاع المياه على إدارة الموارد بصورة مستدامة؟

### 1.6.4 إدارة موارد المياه (W) - مدخل إلى السؤال

المياه هدف ذو أولوية عالية في وثيقة إستراتيجية الدولة وتحدي كبير للدولة. وقد تم تنفيذ العديد من البرامج/المشروعات في هذا المجال<sup>37</sup>، فيما كانت خصخصة إمدادات المياه الحضرية جزءاً من شروط تسهيلات التصحيح الهيكلي.

يقيم فريق التقييم، من خلال هذا السؤال، فعالية دعم المفوضية الأوروبية واستدامة التأثيرات التي تم تحقيقها. كما تمت دراسة التأثيرات غير المقصودة، خاصة كما يراها الفقراء وأولئك الأقرب للفقراء.

معايير الحكم هي التالية:

- الاستدامة المالية والقدرات الفنية للمؤسسات والمنظمات المعنية بإدارة موارد المياه.
- قدرة جميع الأطراف الفاعلة على تبني نهج تطلعي بصورة جماعية تجاه تحديات المياه.
- قدرة الأطراف الفاعلة على التعامل بصورة جماعية مع النزاعات الناشئة عن استخدام المياه، وعلى منع الاستخدام غير الأمثل لموارد المياه.

وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية:

- وجهت المفوضية الأوروبية جزء كبير من دعمها لتمكين الأطراف الفاعلة الأردنية على إدارة موارد المياه بصورة مستدامة.
- أسهم الاتحاد الأوروبي بصورة فعّالة في التنسيق بين الجهات المانحة متعددة الأطراف، وأقام حوار رفيع المستوى مع الحكومة في مجال إدارة موارد المياه بصورة مستدامة.
- بفضل الحوار مع شركاء التنمية والمساعدة المقدمة منهم، أقرت الحكومة ونفذت إصلاحات كبيرة في قطاع المياه بهدف إدارة الموارد النادرة بصورة مستدامة.
- في المناطق التي وصلها دعم المفوضية الأوروبية، تمكنت المؤسسات والمنظمات المعنية بإدارة موارد المياه من تقوية قدراتها، وتبني نهج تطلعي لمعالجة التحديات طويلة الأجل، وتطوير قدرتها على التعامل مع النزاعات الناشئة عن استخدام المياه.

<sup>37</sup> تم تخصيص 12 مليون يورو وإنفاق 6.1 مليون يورو في تاريخ هذا التقييم (انظر الطبعة 2، القسم 2.6).

وقد تم أولاً جمع وتحليل البيانات على المستوى الوطني (الإحصاءات، ومؤشرات السياق، ومؤشرات الأداء، وسياسة الحكومة، وإستراتيجية المفوضية الأوروبية). وتم تحليل المساهمة الخاصة بالمفوضية الأوروبية بعمق أكبر من خلال تحقيق متعمق في ثلاث قضايا اعتبرها فريق التقييم بالغة الأهمية في مجال إدارة موارد المياه: الخصخصة الجارية للمياه في المحافظات الشمالية الغربية، والتشجيع على الاستخدام الزراعي لمياه الصرف المعالجة، وقضية تسعير مياه الري.

#### 2.6.4 إدارة موارد المياه (W) - الإجابة العامة

خلال الفترة تحت التقييم، ظل تركيز المفوضية الأوروبية منصبا على تحويل قطاع المياه إلى نظام فعال من حيث التكلفة. وبوجه عام، يُستخدم دعم المفوضية الأوروبية في صنع السياسة، وبناء القدرات، والإصلاحات، والتفكير التطلعي (البرمجيات)، بدلا من تقديم الدعم المالي للاستثمارات (المكونات الصلبة).

إن المفوضية الأوروبية هي المساهم الرئيسي في بناء قدرات الأردن (وزارة المياه والري والوكالات العامة) لإدارة شبكات المياه الحضرية. وقد أثبتت السلطات الأردنية مؤخرا قدرتها على إدارة عمليات خصخصة معقدة وعلى القيام بمهام إعادة التأهيل في مجال المياه الحضرية والصناعية، وذلك بهدف تقليل الاستخدام غير المحسوب والتسريبات (انظر 3.6.4 أدناه). وهذه مساهمة كبيرة في مجال تغيير دور الدولة (انظر 3.3.4).

بالإضافة إلى هذا، كان للمفوضية الأوروبية دورا رائدا في المساهمة في إصلاحات السياسات التطلعية التي تستهدف إعادة استخدام مياه الصرف الصحي. وقد تم فعل هذا عن طريق جمع حوار السياسات وبناء القدرات، ومن خلال اشتراك الخبراء الأردنيين وصناع السياسة في مشروعات إقليمية مثل الإدارة الفعالة للمياه. وقد بدأت قضية الموارد غير التقليدية باكتساب الزخم، وهي خطوة كبيرة تجاه النهج التطلعي في إدارة موارد المياه (انظر 3.6.4 أدناه والطبعة 2، القسم 4.6)، ويعود الفضل في ذلك جزئيا إلى دعم المفوضية الأوروبية.

إلا أن هذه الإنجازات الإيجابية محدودة مقارنة بالتحديات التي تواجهها إدارة المياه في الأردن، حيث لا تزال العديد من الأخطار التي تهدد الاستدامة غير معالجة. فعلى سبيل المثال، نوقشت قضية الرسوم الجمركية على المياه (الحضرية والزراعية) الحساسة على الصعيد السياسي دوريا في حوار السياسات ولكن دون التوصل إلى نتائج. وتبين المقابلات أن بعض الجهات المانحة الأخرى واصلت ترويجها للقضية في المجتمع المدني وشبكات الخبراء<sup>38</sup>، وهو نهج لم يتم ملاحظته في ممارسات المفوضية الأوروبية (انظر الطبعة 2، القسم 5.6).

#### 3.6.4 إدارة موارد المياه (W) - الرسالة والتعليق الرئيسيين

**لعبت المفوضية الأوروبية دورا رائدا وناجحا في تعزيز إدارة المياه بصورة مستدامة**

إن المفوضية الأوروبية هي المساهم الرئيسي في بناء قدرات الأردن (وزارة المياه والري والوكالات العامة) لإدارة شبكات المياه الحضرية. وقد أثبتت السلطات الأردنية مؤخرا قدرتها

<sup>38</sup> على سبيل المثال، دعمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية نشاطات نشر الوعي وبناء الخبرات في مجالات مثل التعليم الابتدائي، والجامعة، والإعلام، والمجتمعات المحلية.

على إدارة عمليات خصخصة معقدة وعلى القيام بمهام إعادة التأهيل في مجال المياه الحضرية والصناعية، وذلك بهدف تقليل الاستخدام غير المحسوب والتسريبات. علاوة على ذلك، أسهم برنامج إقليمي (الإدارة الفعالة للمياه) وحوار سياسات فعال في بناء قدرات القطاع العام/الخاص من أجل التشجيع على إعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة.

وتشير هذه الرسالة إلى معايير الحكم المذكورة في أول هذا الفصل، وبالتحديد قدرة المؤسسات الأردنية على إدارة قطاع المياه، وتبني نهج تطلعي، ومنع الاستخدام غير الأمثل لموارد المياه.

ويتم إثبات الرسالة بطريقتين: (1) القدرة على إدارة إمدادات المياه الحضرية والصناعية بطريقة تحول دون الاستخدام غير الأمثل، (2) تسهم في تحقيق توازن أفضل بين الاستخدام الزراعي والحضري/الصناعي.

أولاً، تعتبر المفوضية الأوروبية المساهم المالي الرئيسي في بناء القدرات في مجال إمدادات المياه الحضرية والصناعية منذ عام 2000. وقد طورت وزارة المياه والري قدراتها الفنية إلى حد كبير من خلال برنامج المياه. فعلى سبيل المثال، أشرفت وحدة إدارة البرامج المدعومة من قبل المفوضية الأوروبية على التنفيذ العام لحوالي 15 مشروع لإعادة تأهيل شبكات المياه في عمّان الكبرى (وهي مشروعات ممولة من ألمانيا وإيطاليا والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية). وحتى وقت قريب جداً، كان يتم فقدان حوالي 25% من المياه التي تدخل نظام التوزيع في المدينة بفعل التسرب، ويقال أنه تم تخفيض كمية هذه التسريبات بحوالي الثلث تقريباً (هذه النقاط والنقاط التالية موضحة بالتفصيل في الطبعة 2، القسم 5.6).

وبالإضافة إلى ذلك، تساعد المفوضية الأوروبية على تطوير نهج معياري لتقييم أداء خدمات المياه في القطاع الخاص، وذلك بهدف تقليل الاستخدام غير المحسوب والتسريبات. وقد تم تطبيق هذا النهج في خصخصة شبكة المياه الحضرية في المحافظات الشمالية، التي تمت إدارتها بالكامل من قبل السلطات الأردنية. وفي هذا المثال، فإن لبرنامج المياه فضل كبير في تعزيز القدرة على إدارة المشروعات الأردنية.

يمثل الاستخدام الزراعي واسع النطاق لموارد المياه النادرة تحدياً رئيسياً يمكن التعامل معه من خلال إستراتيجيات متنوعة، منها الرسوم الجمركية على المياه، وتقنيات توفير مياه الري، وإعادة الاستخدام الزراعي لمياه الصرف الصحي المعالجة. وقد نجح أحد المشروعات الإقليمية الممولة من قبل المفوضية الأوروبية (وهو الإدارة الفعالة للمياه) بصورة ملحوظة في بناء قدرات القطاع العام/الخاص على التعامل مع مياه الصرف الصحي المعالجة. بالإضافة إلى ذلك، تمكنت المفوضية الأوروبية من وضع هذه القضية على الأجندة السياسية، ونتيجة لذلك تم تعديل التشريعات من أجل تسهيل النهج التطلعي.

## 7.4 المجتمع المدني والإعلام (C)

ما مدى مساهمة دعم المفوضية الأوروبية في تعزيز التعددية في المجتمع المدني والإعلام؟

### 1.7.4 المجتمع المدني والإعلام (C) - مدخل إلى السؤال

تشير الإستراتيجية القطرية للمفوضية الأوروبية إلى هدف "تطوير مجتمع ديمقراطي تعددي قائم على احترام حقوق الإنسان وحكم القانون"، فيما يخصص البرنامج الإرشادي المرتبط بها



الأموال "لتعزيز التعددية وحقوق الإنسان"<sup>39</sup>. ولا يزال تعريف مفهوم التعددية مبهما في إستراتيجية المفوضية الأوروبية ووثائق البرامج. وهو مشمول بصورة عامة في أجندة الحوكمة الأوسع نطاقاً، القائمة على قيم مثل المشاركة والمساءلة والشفافية. وفي هذا القسم، فإن هذا المصطلح بمثابة قوة محرّكة لتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان. والتركيز على قضية المجتمع التعددي يمكن فريق التقييم من تحليل معظم آثار دعم المفوضية الأوروبية في مجال حقوق الإنسان والديمقراطية والمجتمع المدني وحكم القانون والحوكمة الرشيدة<sup>40</sup>.

ويركز السؤال على المجتمع المدني والإعلام لأن المفوضية الأوروبية تعتزم تحقيق نتائج في كلا المجالين. ولكن لم يتم تنفيذ شيء فيما يتعلق بالإعلام وقت إجراء هذا التقييم، وبالتالي تم إهمال هذا الجزء من السؤال. وما فعلته المفوضية الأوروبية فعلاً هو دعم المنظمات غير الحكومية من خلال المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان وبرامج الشراكة<sup>41</sup>. وبالتالي فإن المجتمع المدني في هذا القسم مرادف للمنظمات غير الحكومية.

ويقع السؤال في نطاق فئة الفعالية.

معايير الحكم هي التالية:

- عززت المنظمات غير الحكومية من قدرتها على العمل الفردي والجماعي.
- قدمت مساهمات تعددية في صنع السياسة وتنفيذها، أي ناقشت بحرية وطورت وجهات نظرها؛ ولعبت دوراً مميزاً واستباقياً في المجالات العامة؛ ودعمت وجهات نظرها الخاصة حين كانت إصلاحات السياسة معرضة للخطر؛ وعلقت على تنفيذ ونتائج السياسات الحالية، الخ.

وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية:

- وجهت المفوضية الأوروبية جزء كبير من دعمها لتعزيز التعددية في المجتمع المدني والإعلام في الأردن.
- وحدت المفوضية الأوروبية جهودها مع جهود الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في المجالات المتعلقة بالتعددية.
- أقامت المفوضية الأوروبية حوار رفيع المستوى مع الحكومة حول قضايا إستراتيجية مرتبطة بالتعددية.
- من خلال الحوار مع والدعم من مجتمع المانحين، غيرت الحكومة الإطار القانوني وتطبيقه بطريقة تشجع على تطوير التعددية.

<sup>39</sup> وثيقة إستراتيجية الدولة، 2002، الصفحات 3 و 39.

<sup>40</sup> انظر 1.9.4 للاطلاع على تعريف الحوكمة الرشيدة وعلى نهج آخر تجاه هذه القضية.

<sup>41</sup> المخصصات والمبالغ المنفقة تحت هذه العناوين محدودة (حوالي 2 مليون يورو، انظر الطبعة 2، القسم 2.7).

▪ في المناطق التي وصلها دعم المفوضية الأوروبية (بصورة مباشرة أو غير مباشرة)، عززت منظمات المجتمع المدني قدراتها وممارساتها في الإسهام بمدخلات تعددية في صنع السياسة وتنفيذها.

تم جمع البيانات وتحليلها على المستوى الوطني (تعاون المفوضية الأوروبية ككل، وسياسات الحكومة، والبيانات المتعلقة بالمجتمع المدني والإعلام)، ومن خلال المقابلات مع سبع منظمات غير حكومية مدعومة من قبل برنامج شراكة<sup>42</sup>.

#### 2.7.4 المجتمع المدني والإعلام (C) - الإجابة العامة

بعد تنفيذ بعض الأنشطة التجريبية، رسخت المفوضية الأوروبية التعددية بوصفها أحد الأهداف الخمس<sup>43</sup> في وثيقة إستراتيجية الدولة الخاصة بها لعام 2002. وكانت هذه القضية موضوع حوار سياسي، وبذلت في سبيلها جهود كبيرة وسريعة. وتم إطلاق برنامج تجريبي (شراكة)، ووصل إلى 13 منظمة غير حكومية. وفي وقت إجراء هذا التقييم، تم إطلاق نشاط يستهدف جودة واستقلال الإعلام.

تميز الحوار مع المفوضية الأوروبية/الاتحاد الأوروبي بالتأثير على التسارع الأخير لوتيرة المصادقة على المعاهدات الدولية التي تحمي التعددية وتنفيذها، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك في حزيران (يونيو) 2006 (انظر الطبعة 2، القسم 5.7).

ومن خلال برنامج شراكة، تم توجيه جهود معينة نحو الوصول إلى المنظمات الشعبية غير الحكومية. وتعد هذا بسبب الحاجة إلى عملية تقديم طلبات معقدة جدا بالنسبة للمنظمات الأصغر حجما. وبالتالي وصلت المفوضية الأوروبية إلى المنظمات غير الحكومية القوية نسبيا، ومعظمها في عمان، مع أنه تم استخدام جزء من الدعم لتطوير الفروع المحلية من المنظمات غير الحكومية المدعومة.

ووصل دعم المفوضية الأوروبية بصورة مباشرة إلى عدد قليل من المنظمات غير الحكومية المؤثرة (المعنية بصورة خاصة بحقوق الإنسان)، وساعدها على تعزيز قدراتها المؤسسية، حيث أدى ذلك إلى تحقيق تأثيرات مثيرة للإعجاب من حيث المدخلات التعددية في المناقشات العامة، خاصة فيما يتعلق بقضايا النوع الاجتماعي.

#### 3.7.4 المجتمع المدني والإعلام (C) - الرسالة والتعليل الرئيسيين

##### تم تقديم مدخلات تعددية كبيرة في المجالات العامة

وصل دعم المفوضية الأوروبية بصورة مباشرة إلى عدد قليل من المنظمات غير الحكومية المؤثرة، وأسهم في تعزيز قدراتها المؤسسية. وفي حالتين على الأقل، استتبع هذا مدخلات مثيرة للإعجاب في المجالات العامة. وكانت هذه المدخلات "تعددية" من حيث (1) أنها كانت جديدة

<sup>42</sup> مركز فريق التقييم على هذا البرنامج الخاص بالأردن من أجل التركيز على المجالات التي تتوفر فيها أفضل الإمكانيات للتعلم في الدولة.

<sup>43</sup> تعزيز التعددية والمجتمع المدني وحكم القانون

تماما في المناقشات الأردنية العامة، (2) كانت تتعلق بحقوق المرأة، وهو مجال نادرا ما يتم التعبير فيه عن مصالح المجتمع المدني.

كان لا بد من الإجابة على السؤال C على أساس قدرة المنظمات غير الحكومية على تطوير والتعبير عن وجهات نظرها الخاصة ولعب دور استباقي مميز في المجالات العامة.

في مجال المجتمع المدني والإعلام، كان النشاط الرئيسي للمفوضية الأوروبية هو برنامج شراكة، الذي خصص دعما ماليا إلى 13 منظمة غير حكومية منذ عام 2003، من أصل حوالي 2.000 جمعية خيرية أردنية ومنظمة غير ربحية.

لم تسهم المفوضية الأوروبية بصورة كبيرة في تعزيز بيئة داعمة لإنشاء وتطوير المنظمات غير الربحية في الأردن، وهي مسألة صعبة في سياق الاستقرار الاقتصادي.

وقد تبين أن دعوات المفوضية الأوروبية للمقترحات ليست في متناول أضعف المنظمات غير الحكومية، مما يعني أن المنظمات التي تستفيد من الدعم هي فقط تلك التي تمتلك قدرات جيدة بصورة معقولة. إلا أن المنظمات غير الحكومية المستفيدة ذكرت أن الدعم مكنها مثلا من "إجراء دراسة"، "إطلاق حملة إعلامية"، "وإنشاء فروع خارج عمان". وقيل أن مجرد حقيقة أنها ممولة من قبل برنامج شراكة زاد من مصداقية المنظمات المستفيدة لأنها تنطوي على اعتراف ضمني بنشاطها من قبل المفوضية الأوروبية.

ويخصص عدد من المنظمات غير الحكومية المدعومة في مجال حقوق الإنسان و/أو النوع الاجتماعي، وهما مجالان نادرا ما يتم التعبير فيهما عن مصالح المجتمع المدني. ومن بين المنظمات غير الحكومية المستفيدة، أبلغت اثنتان منها عن مدخلات مهمة في مجالات السياسة، وهو عدد قليل من الناحيتين المطلقة والنسبية. إلا أن الإنجازات المحققة مثيرة للإعجاب وكافية لاعتبار البرنامج ككل ناجحا:

- وفي إحدى الحالات، تمكنت إحدى المنظمات المستفيدة من إجراء دراسة عن وضع المرأة في 15 قانون، واستعراض هذه الدراسة في البرلمان. وفي أيلول (سبتمبر) من عام 2006، عقدت مؤتمر مع 70 منظمة غير حكومية بهدف إقامة تحالف ومحاولة التأثير على القضايا المرتبطة بوضع المرأة في القانون فيما يتعلق بجنسية الأطفال والطلاق والميراث. وهذا استثناء في السياق الأردني حيث تميل المنظمات غير الحكومية إلى عدم التعاون.
- وفي حالة أخرى، ساعد دعم المفوضية الأوروبية على إنشاء خط ساخن لحالات إساءة المعاملة في العائلة والعنف الأسري حيث تكون اتصالات النساء سرية. وارتفع عدد الحالات المبلغ عنها من 30 إلى 2.000 حالة. وتم استخدام هذه الحقيقة كأداة لنشر الوعي في المجال العام.

والمنظمة التي أبلغت عن هذه الإنجازات منظمة أردنية بالكامل. فهي ليست بأي شكل من الأشكال فرع لمنظمة دولية غير حكومية. ولم تتلق أي دعم من جهات مانحة أخرى. وكان الدعم المقدم من المفوضية الأوروبية كبيرا بالمقارنة مع ميزانيتها. وعند إجراء مقابلة معهم، عبروا عن وجهة النظر القائلة "إننا نشطون بالفعل في قضية صنع السياسات، ولكن حين يكون لديك موارد مالية، تصبح أقوى وأقدر على الانتقال إلى المستوى التالي".

#### 8.4 الأدوات الداعمة للشركات الصغيرة والمتوسطة (I)

كيف يتم قياس طرائق التنفيذ المستخدمة بصورة متعاقبة من قبل المفوضية الأوروبية لتطوير الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة من حيث فعالية التكلفة؟

#### 1.8.4 الأدوات الداعمة للشركات الصغيرة والمتوسطة (I) - مدخل إلى السؤال

إن فعالية التكلفة قضية صعبة بصورة خاصة، وقد اقترح فريق التقييم أنه يجب معالجتها بالكامل في سؤال واحد على الأقل.

تم اختيار مجال المساعدات المقدمة للشركات الصغيرة والمتوسطة لأنه كان هناك فرصة لتحليل ثلاثة طرائق مساعدة تهدف إلى تحقيق نفس مجموعة الآثار خلال فترة تقارب من 10 سنوات: فريق خدمات الأعمال، والمشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات، والدعم للبرنامج الأردني للتطوير والتحديث. علاوة على ذلك، كانت تدخلات المفوضية الأوروبية في هذه المجالات واضحة للغاية ومهمة من الناحية المالية<sup>44</sup>.

ووفقا لتعريف المفوضية الأوروبية، فإن السؤال يقع في نطاق فئة الكفاءة. وتم تغطية الفعالية والاستدامة أيضا.

معايير الحكم هي التالية:

- تطوير الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة من حيث (1) العدد، (2) الحجم، (3) التنافسية.
- تكلفة الميزانية بالنسبة للمفوضية الأوروبية والحكومة.

وتمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية تباعا:

- حاولت المفوضية الأوروبية تحقيق فعالية التكلفة في دعمها للشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة.
- حاولت المفوضية الأوروبية تحقيق فعالية التكلفة في نقل نشاطها إلى الحكومة.
- تمكنت المفوضية الأوروبية من تقديم خدمات فعالة بتكلفة منخفضة إلى حد معقول للشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة.

تم جمع وتحليل البيانات من خلال تحقيق متعمق في تكلفة وفعالية مكونين للبرامج/ المشروعات: (1) توفير خدمات استشارية من قبل المستشارين الأوروبيين، (2) حصة الخدمات المسددة من قبل الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة.

#### 2.8.4 الأدوات الداعمة للشركات الصغيرة والمتوسطة (I) - الإجابة العامة

في مجال الدعم المقدم لزيادة تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة البارز بوضوح، وخاصة في حالة الدعم الاستشاري للشركات الصغيرة والمتوسطة الذي يشمل أكبر النفقات، أولت المفوضية الأوروبية اهتماما متواصلا للعوامل الرئيسية التي يرجح أن تؤثر على فعالية التكلفة. وتم توقع الحاجة لتوفير خدمات شاملة من خلال المستشارين المحليين بصورة ملائمة وتعزيزها

<sup>44</sup> تم تخصيص 55 مليون يورو وإنفاق 25 مليون يورو في تاريخ هذا التقييم (انظر الطبعة 2، القسم 2.8).

باستمرار. وخضعت حصة تكلفة الخدمات المسددة من قبل المستفيدين إلى عناية دقيقة (انظر الطبعة 2، القسم 1.8).

حقق دعم المفوضية الأوروبية تأثيرات مرضية باستمرار على تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة (انظر الطبعة 2، القسم 4.8).

تم تحقيق التأثيرات بتكلفة كان يمكن أن تكون أقل بنسبة طفيفة فقط. وتعود الكفاءة الإجمالية إلى الصياغة جيدة التوقيت للأدوات الثلاثة (المشروع التجريبي، والمشروع واسع النطاق، ودعم ميزانية القطاعات)، أكثر مما تعود إلى حسناتها الجوهرية. وحدثت بعض المنافسة بين المانحين، وقد تكون أدت إلى تكلفة إضافية كانت لازمة لاجتذاب عدد كافي من المؤسسات إلى المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات (انظر 3.8.4 أدناه).

إن التحضير للانتقال من المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات إلى برنامج دعم ميزانية القطاعات جارياً منذ عام على الأقل، ولكنه لا يزال صعباً لأن العديد من المؤسسات الأخرى تستولي على الأنشطة، ومعظم هذه المؤسسات تمر بعملية إصلاحات أو حتى تم إيجادها من العدم. ومن المحتمل أن تستغرق فترة النقل حوالي 18 شهر، في حين أن المعرفة المتراكمة والذاكرة المؤسسية تتبخر جزئياً. ولكن يجب الاعتراف أن فريق التقييم لم يلاحظ انعدام كفاءة فعلي ناشئ عن عملية التحول الصعبة (انظر الطبعة 2، القسم 3.8).

#### 3.8.4 الأدوات الداعمة للشركات الصغيرة والمتوسطة (I) - الرسالة والتعليل الرئيسي

يعتبر الدعم المقدم للشركات الصغيرة والمتوسطة قصة نجاح لوضع سياسات مشتركة فعالة إن دعم المفوضية الأوروبية للشركات الصغيرة والمتوسطة مثال نموذجي على وضع سياسات مشتركة. فقد أدى إلى وضع سياسة تنمية للقطاع الخاص مملوكة ومدارة بالكامل الآن من قبل الحكومة، وممولة جزئياً من قبل المفوضية الأوروبية من خلال دعم ميزانية القطاعات. وقد استغرق نقل المشروع التجريبي الأولي إلى سياسة الحكومة عشر سنوات. وخلال هذه السنوات العشرة، حققت العملية باستمرار تأثيرات إيجابية على تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة بتكلفة كان يمكن أن تكون أقل بنسبة طفيفة فقط. وتعود الكفاءة الإجمالية إلى الصياغة جيدة التوقيت للأدوات الثلاثة (المشروع التجريبي، والمشروع واسع النطاق، ودعم ميزانية القطاعات)، أكثر مما تعود إلى حسناتها الجوهرية.

يتعلق السؤال I بالنجاح في تعزيز تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة بتكلفة منخفضة من الميزانية بالنسبة للمفوضية الأوروبية والحكومة.

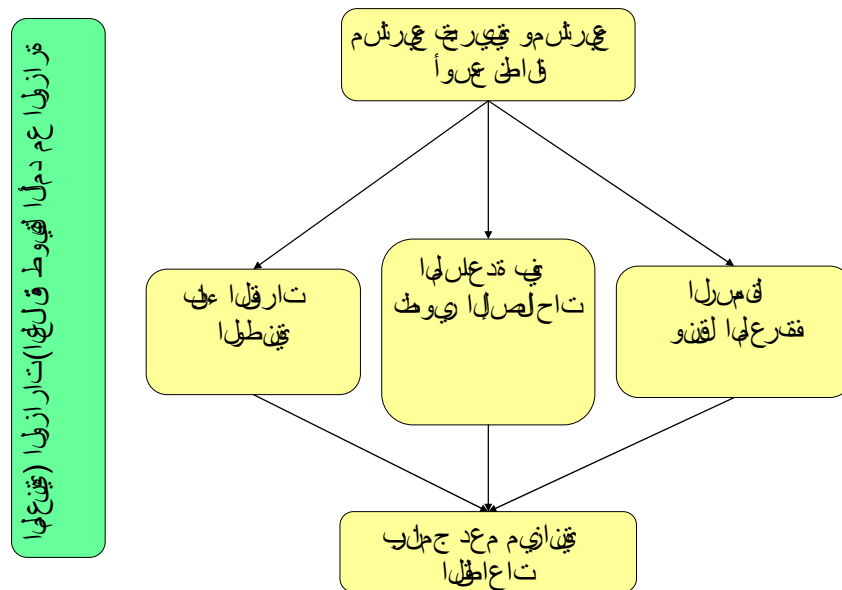
ويركز المنطق التحليلي على الدعم المباشر للشركات الصغيرة والمتوسطة، أكبر مكونات دعم المفوضية الأوروبية من الناحية المالية. وتم تحليل عنصرين بعمق أكبر، خليط المستشارين الدوليين والمحليين، وحصة التكلفة المسددة من قبل المستفيدين. ويعتبر هذين العنصرين قوى محركة لكل من تكلفة وفعالية الدعم.

تم تحليل خليط المستشارين الدوليين والمحليين كما يلي:

- اعتمد المشروع التجريبي بصورة رئيسية على المستشارين الأوروبيين، فيما كان دور المستشارين الأردنيين هامشياً. وكانت هذه الممارسة متناغمة تماماً مع حقيقة أن عدد وقدرات المستشارين الأردنيين محدودة للغاية. وشمل المشروع التجريبي توأمة منهجية للمستشارين الأوروبيين والأردنيين بهدف بناء قدرات المستشارين الأردنيين من خلال نهج التعلم بالممارسة.
- استمر المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات واسع النطاق بتوأمة منهجية للمستشارين الأوروبيين والأردنيين، ولكن مع تقاسم أكثر توازناً للأدوار. وشمل نهجاً أكثر تنظيماً لبناء قدرات المستشارين المحليين.
- خفف البرنامج الذي تديره الحكومة حالياً قيود المشورة الأوروبية الأردنية. ويتم استدعاء الخبراء الأوروبيين لقضايا محددة فقط، ويتم الآن توفير الاستشارة الشاملة (أي صنع الإستراتيجيات، وتوفير الطاقة) محلياً من قبل سوق ناضجة لخدمات الأعمال. وتم تعيين سبعة أعضاء سابقين في إدارة المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات كمستشارين. وجمع فريق التقييم الأدلة على أن الشركات الصغيرة والمتوسطة تقيم خدمات المستشارين المحليين بوصفها فعالة أكثر من حيث التكلفة من خدمات الأوروبيين فيما يتعلق بالخدمات الشاملة (انظر الطبعة 2، القسم 4.8).

ويجب تحليل القصة بأكملها كمحاولة مستدامة وناجحة لبناء القدرات الأردنية في مجال الخدمات الاستشارية الشاملة للشركات الصغيرة والمتوسطة، تأتي في نهاية المطاف بفوائد من حيث انخفاض التكلفة وارتفاع الفعالية. ويعتقد فريق التقييم أنه تم توقع هذه العملية بصورة مناسبة منذ البداية، وأن تقدمها لم يكن ليكون أسرع لأن الأمر يستغرق عدة سنوات لكي يصبح المستشار مستشار موثوق ولكي تصبح الشركات الاستشارية المحلية مستدامة. ويعتبر النجاح في بناء قدرات استشارية في الأردن مساهمة فعالة لمجمل عملية وضع سياسات مشتركة في مجال الشركات الصغيرة والمتوسطة (انظر الشكل 9، القسم 4.5).

الشكل 9- وضع سياسات مشتركة



تم تحليل القوة المحركة الثانية للتكلفة (تسديد الشركات الصغيرة والمتوسطة) كما يلي:

- كان للمشروع التجريبي معدل سداد بلغ 20%.
- تم مبدئياً تصميم المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات واسع النطاق بمعدل سداد يبلغ 25%. وفي الواقع تم تحديد النسبة في البداية بـ 10% من أجل اجتذاب مجموعة كبيرة من المؤسسات إلى المشروع، ومن ثم تم زيادتها إلى 20% بناء على طلب المفوضية الأوروبية.
- في البرنامج الحالي، لا يزال معدل السداد للخدمات الاستشارية 20%. وخلال السنوات القليلة الماضية، عرضت جهات مانحة أخرى دعماً مماثلاً ومعدلات سداد تقدمية (حتى 50%) في حالة الطلبات المتتالية. ويدرك فريق التقييم أن الشركات الصغيرة والمتوسطة تدفع 100% من سعر المستشارين المحليين الذين يقدمون خدمات شبيهة بتلك التي يقدمها البرنامج الأردني للتطوير والتحديث.

وتبين القصة أن هناك مشكلة بالعبء الثقيل، أي تقديم خدمات كانت الشركات الصغيرة والمتوسطة مستعدة لدفع ثمنها. ويرى فريق التقييم أنه تمت إدارة هذه القضية بطريقة سليمة من قبل المفوضية الأوروبية حتى وقت قريب. إلا أن انعدام الكفاءة أصبح مشكلة في السنوات الأخيرة.

#### 9.4 القضايا الشاملة (X)

ما مدى نجاح المفوضية الأوروبية في إدماج النوع الاجتماعي والبيئة والحوكمة في تعاونها وسياساتها الخارجية في الأردن؟

##### 1.9.4 القضايا الشاملة (X) - مدخل إلى السؤال

تطلبت الشروط المرجعية أن يغطي هذا التقييم قضايا شاملة مثل النوع الاجتماعي، والبيئة، وحقوق الإنسان، ومنع النزاعات. والقضايا الأربعة المذكورة ذات أهمية بالغة في السياق الأردني، ولكن تم قبول أول قضيتين فقط دون مناقشة.

أما القضية الثالثة (حقوق الإنسان) فتعتبر قضية شاملة ومجال للسياسة بحد ذاتها. ومن الواضح أن هناك عدد من المشروعات تستهدف حقوق الإنسان. وهي مصنفة في القائمة (الطبعة 2) في عنقود يسمّى "حقوق الإنسان والديمقراطية والمجتمع المدني وحكم القانون والحوكمة الرشيدة". وهي مشمولة بالسؤال C أعلاه. وفي مرحلة البدء بهذا التقييم، تقرر التركيز على الحوكمة الرشيدة، بما أنها تتوافق مع "حلقة اتصال" في وفد المفوضية الأوروبية.

وفي سياق الأردن، يجب أن يتم النظر إلى منع النزاعات بصورة خاصة. وبالنظر إلى الدور الذي لعبته الدولة في الجهود الدولية للتعامل مع النزاعات الإقليمية، يجب أن ينظر إلى تعاون الأردن والمفوضية الأوروبية ككل بوصفه مساهماً في إحلال السلام. وأحد أحدث الأمثلة على ذلك هو دعم ميزانية الطوارئ الحديثة والمهمة للمفوضية الأوروبية، والتي تم منحها للتغلب على التأثير السلبي لحرب العراق، جزئياً من منظور منع نشوب النزاعات. وتهدف أيضاً جميع الأنشطة في مجال الحوار الثقافي إلى الإسهام في منع النزاعات. وهذه القضية واسعة الانتشار في دعم المفوضية الأوروبية للأردن بحيث أنه تقرر عدم التحقيق فيها بعمق أكبر في هذا القسم.

إلا أنه تم تناول منع النزاعات بمعنى أكثر تحديدا في القسم المخصص لإدارة موارد المياه (السؤال W).

وبصورة رئيسية، تمت الإجابة على السؤال من خلال الأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كانت هذه القضايا متكاملة في أنشطة المفوضية الأوروبية مثل صياغة المشروع والإدارة والتنسيق والحوار. وتمت الإشارة إلى الآثار الفعلية من حيث النوع الاجتماعي أو البيئة أو الحوكمة الجيدة بصورة عرضية، وذلك حين يتم تقييم هذه القضايا في قسم آخر من هذا التقييم. ويترتب على ذلك أن يركز السؤال على الفعالية المحتملة بدلا من الفعالية الفعلية. والسؤال مرتبط أيضا بالملائمة (تركيز الجهود على المجالات التي يكون فيها التأثير المحتمل هو الأكبر)، وبالتماسك (الأنشطة والجهود التي تستهدف بصورة متواصلة تحقيق أهداف المفوضية الأوروبية ذات الأولوية).

وقد تمت الإجابة على السؤال عن طريق اختبار الفرضيات التالية حول النوع الاجتماعي والبيئة والحوكمة الجيدة على التوالي:

- زودت المفوضية الأوروبية نفسها بالقدرة على التحليل.
- درست القضية من الناحية الإستراتيجية على مستوى الدولة ككل.
- تم إدماج القضية في الاتجاه السائد للتنمية حيث كانت الفوائد المحتملة هي الأكبر.

تم جمع وتحليل البيانات على مستوى تعاون المفوضية الأوروبية ككل. وتم أيضا إجراء تحقيق سريع في تسعة مشروعات تشمل المجموعة الكاملة من التدخلات تحت التقييم (انظر "عمليات التقييم السريع" في الطبعة 4).

#### 2.9.4 القضايا الشاملة (X) - الإجابة العامة

يعتبر الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في المفوضية الأوروبية النوع الاجتماعي قضية مهمة وصعبة في الوقت ذاته في سياق الأردن. ويتمثل فهم فريق التقييم في أن التحديات الرئيسية تكمن في مجالات حقوق المرأة ومزاولة المرأة للأعمال. ويبين التحليل أنه تم إدماج هذه القضية في حوالي مشروع من أصل مشروعين. ولا يجب الحكم على هذه النسبة بصورة سلبية. وعلى العكس من ذلك، يظهر هذا التقييم أنه تم إيلاء قضية النوع الاجتماعي اهتماما مناسباً في مجالين على الأقل يمكن فيها معالجة التحديات الرئيسية على نحو ملائم، كما يظهر أنه تم تحقيق تأثيرات كبيرة.

يرى الخبراء الأردنيون في فريق التقييم أن التحدي البيئي الرئيسي الذي تواجهه الدولة يتمثل في الإدارة المستدامة لموارد المياه. ويبين هذا التقييم أن المفوضية الأوروبية أخذت هذه القضية على محمل الجد، ولكن دون إدماج متعمد للبيئة. ويظهر التقييم أن هناك ممارسة منهجية نسبياً لإدماج البيئة في عدة مشروعات، ربما ليس بطريقة إستراتيجية حتى وقت قريب. إلا أن هذه القضية استفادت من الدعم عالي المستوى والمزيد من الموارد البشرية منذ عام 2005 (انظر الطبعة 2، القسم 3.9).

ويقال أن الحوكمة الرشيدة تحدي رئيسي للدولة وفي نفس الوقت قضية يتم معالجتها بصورة منهجية في جميع مشروعات/برامج المفوضية الأوروبية. إلا أن فريق التقييم واجه صعوبات في تحديد حالات إدماج الحوكمة في الوثائق التي يتم استعراضها. ويمكن تفسير هذا بحقيقة أن (1)



قدرة المفوضية الأوروبية (حلقة الاتصال والتوجيهات) حديثة، و (2) تعرّف المفوضية الأوروبية مفهوم الحوكمة الرشيدة بصورة شاملة، وبالتالي ضعيفة من الناحية التشغيلية.

#### 3.9.4 القضايا الشاملة (X) - الرسالة والتعليل الرئيسيين

##### تم إدماج قضية النوع الاجتماعي الصعبة بصورة إستراتيجية

إن قضية النوع الاجتماعي قضية مهمة وصعبة في الوقت ذاته في سياق الأردن. وفيما يتعلق بهذا، فإن التحديات الرئيسية تكمن في مجالات حقوق المرأة وتكافؤ فرص العمل. ويبين التحليل أنه تم إدماج هذه القضية في حوالي مشروع من أصل مشروعين. ولا يجب الحكم على هذه النسبة بصورة سلبية. وعلى العكس من ذلك، يظهر هذا التقييم أنه تم إيلاء قضية النوع الاجتماعي اهتماما مناسباً في مجالين على الأقل يمكن فيها معالجة التحديات الرئيسية على نحو ملائم، كما يظهر أنه تم تحقيق تأثيرات كبيرة. ولم يتم إدماج قضية النوع الاجتماعي الصعبة بصورة إستراتيجية، ولكنها أوليت اهتماماً مناسباً في مجالين على الأقل يمكن فيها معالجة التحديات الرئيسية على نحو ملائم، أي دعم منظمات المجتمع المدني والشركات الصغيرة والمتوسطة. وفي كلا الحالتين، تم تحقيق تأثيرات كبيرة.

يُفهم إدماج القضايا الشاملة بوصفه جهد محدد مُركز على التحديات الرئيسية، لا على طريقة "التأشير على الخانات" المنهجية المعتادة (انظر أول هذا القسم).

تبين المقابلات التي أجريت في مكتب الوفد أن قضية النوع الاجتماعي تعتبر تحدياً رئيسياً وقضية صعبة. ويظهر تحليل الوثائقي أنه تم إدماج قضية النوع الاجتماعي في حالة واحدة تقريباً من أصل اثنتين، الأمر الذي وُصف أنه "متفرق" في تقرير عام 2003<sup>45</sup>.

في ضوء معايير الحكم المختارة، لا تنطوي هذه النتائج على تقييم سلبي، بل على العكس، يجب أن يُقِيم التقييم الطريقة التي عالجت فيها المفوضية الأوروبية التحدي الرئيسي المتعلق بالنوع الاجتماعي في الأردن، أي حقوق المرأة كما هي مذكورة في المقابلات. وتكافؤ فرص العمل هي تحدي رئيسي آخر، تمت إضافته من قبل فريق التقييم.

هناك دلائل تشير إلى أنه تم إيلاء كلا التحديين الرئيسيين اهتماماً مناسباً في حالتين على الأقل:

- تم اختيار المشروعات في برنامج شراكة بصورة تراعي قضية النوع الاجتماعي. ومع أن العديد من المنظمات غير الحكومية التي تمت مقابلتها لا تتذكر أنها تلقت تعليمات بشأن النوع الاجتماعي، إلا أن الواقع هو أن الكثير من المشروعات المختارة كانت واعدة فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي، وتلقت دعماً فيما يختص بالنوع الاجتماعي من المفوضية الأوروبية، ووفت بوعودها (انظر 3.7.4).
- إن المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات الناجح يراعي قضية النوع الاجتماعي، على الأقل في إدارته، مع أن الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تمت مقابلتها لا تتذكر أنها تلقت تعليمات بشأن النوع الاجتماعي. وبعد إنهاء البرنامج، أثبتت سبعة أعضاء من الفريق

<sup>45</sup> تقييم مواضيعي لإدماج النوع الاجتماعي في التعاون التنموي للمفوضية الأوروبية مع دول ثالثة خارج الاتحاد الأوروبي. آذار (مارس) 2003. الطبعة 2- تقرير عن البعثة الميدانية إلى الأردن.

الإداري أنفسهم كمستشارين خاصين. وأغلبيتهم من النساء، وبنسبة تفوق كثيرا المعايير الأردنية في مجال الوظائف التي تتطلب مؤهلات عالية.

يرى فريق التقييم أن هذين المثالين أكثر بكثير من مجرد روايات لأن:

- كلا المثالين يبينان أن الإدماج حدث في المكان الصحيح، والوقت المناسب، وبالطريقة الصحيحة لمعالجة القضايا الصعبة. ويعتقد فريق التقييم أنه لا يمكن أن يكون هذا النجاح نابعا فقط من مبادرات فردية، وأنه مفسر بالالتزام المؤسسي للمفوضية الأوروبية بهذه القضية.
- إنجازات برنامج شراكة التي تم تحديدها في مجال النوع الاجتماعي مثيرة للإعجاب.

## 5 التقييم العام

يعتمد هذا الفصل على الإجابات على أسئلة التقييم التي تم تقديمها بالتفصيل في الطبعة 2، وبصورة موجزة في الصفحات السابقة. ويتجاوز هذا التجميع نطاق المعلومات والتحليلات التي تم توفيرها من خلال هذا التقييم. ويتبع خمسة خطوط انعكاس بهدف استخلاص استنتاجات ذات أهمية إستراتيجية على المستوى القطري، وتعلم الدروس التي يمكن نقلها إلى دول أخرى.

## 1.5 من الاستجابة إلى المبادرة

### 1.1.5 الاستجابة لاحتياجات الحكومة

بالنظر إلى توافق دعم المفوضية الأوروبية مع أولويات الحكومة (السؤال G أعلاه)، يثير هذا التقييم قضية الاستجابة لاحتياجات الأردن. وبشكل عام، "استجابت" المفوضية الأوروبية بثلاث طرق مختلفة:

#### طلبات المشروعات

في مجال مشروعات البنية التحتية الضخمة، فإن الإجراءات التقليدية هي التالية (1) تقدم الوزارات المختصة مشروعاتها إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي، (2) تقدم وزارة التخطيط والتعاون الدولي المشروعات إلى الجهات المانحة، (3) تستجيب الجهات المانحة لبعض المطالب. ولا يزال بعض المانحين الذين تمت مقابلتهم يصفون هذا النوع من الإجراءات في قطاع مثل المياه.

في هذا النهج التقليدي، تعمل وزارة التخطيط والتعاون الدولي مثل السوق، إذ تميل إلى توليد المنافسة بين المانحين، وهو أمر تمت ملاحظته في مجالي إدارة المياه والدعم المباشر للشركات الصغيرة والمتوسطة. ويقترح الأشخاص الذين تم إجراء المقابلات معهم أن مثل هذا النهج لا يشجع على حوار سياسات متناغم بين الجهات المانحة والوزارات المختصة.

وتوحي المقابلات أيضا أن المفوضية الأوروبية لا تجد لعبة المنافسة لأن آليات صنع القرار لديها تستغرق وقتا طويلا.

#### طلبات دعم الميزانية

إن المفوضية الأوروبية أحد المانحين الرئيسيين القلائل الذين وفروا دعم ميزانية عامة للحكومة، وأحيانا في سياق الطوارئ الناتج عن أزمات إقليمية. ويتم هذا غالبا بالتعاون مع جهات مانحة أخرى (أي تسهيل التصحيح الهيكلي الثالث مع صندوق النقد الدولي) (انظر الطبعة 2، القسم 2.3).

#### وضع سياسات مشتركة

تتمثل الطريقة الثالثة للاستجابة لاحتياجات الحكومة بإقامة علاقة طويلة الأجل مع الوزارة (الوزارات) المعنية المسؤولة عن مجال معين من مجالات السياسة، للحفاظ على حوار سياسات وثيق، وللمساعدة في بناء قدرات مؤسسية كافية، وللمساعدة الحكومة على تطوير إصلاحات السياسة الخاصة بها، وفي النهاية لدعم تنفيذ هذه الإصلاحات من خلال برنامج لدعم ميزانية القطاعات. ويسمى هذا النهج في هذا التقرير "وضع سياسات مشتركة" (انظر الشكل 9).

وقد تمت ملاحظة هذا النهج في حالتين على الأقل:

- الدعم المباشر للشركات الصغيرة والمتوسطة (انظر السؤال I).
- إدارة موارد المياه، وخاصة قضية الاستخدام الزراعي لمياه الصرف الصحي المعالجة (انظر السؤال W).

يوحي نجاح دعم المفوضية الأوروبية في هاتين الحالتين بأن المفوضية تجد هذا النوع من التدخل، وهو شيء سيتم التوسع في شرحه في القسم التالي.

من الجدير بالذكر أن هذا النهج يكتسب الزخم داخل الحكومة وفي مجتمع المانحين. فعلى سبيل المثال، تطبق الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية حالياً هذا النهج في مجال السياحة.

### 2.1.5 المبادرات من خلال حوار السياسات

يثبت هذا التقييم أن المفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي طوراً بالتدرج حوار سياسات سلس حول كل قضية تقريباً وعلى كل مستوى تقريباً. ووفقاً للأشخاص الذين تمت مقابلتهم، تعتبر المفوضية الأوروبية شريك موثوق في حوار السياسات، والسبب الرئيسي لذلك هو أنها تتصرف بشفافية وليس لديها أجندة سرية. وينطبق الأمر ذاته على الاتحاد الأوروبي، أي العمل الجماعي للدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية.

في سياق الحوار المنهجي، فإن المفوضية الأوروبية قادرة على تحديد نوافذ الفرص وعلى اتخاذ إجراءات من أجل تشجيع إصلاحات السياسات. وقد تمت ملاحظة هذا في حالتين على الأقل:

- حالة قانون المنافسة الذي تم حجبته عدة سنوات ومن ثم إحيائه من خلال المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات.

- حالة النهج التصاعدي للحد من الفقر والتنمية المحلية.

وفي كلتا الحالتين، اقترحت المفوضية الأوروبية إصلاحات سياسات بدلاً من الاكتفاء بالاستجابة إلى مطالب الحكومة. ولم تكن مثل هذه المبادرات لتكون ممكنة دون حوار سياسات شامل.

### 3.1.5 فتح العقول للمبادرات المستقبلية

إلا أن حوار السياسة قد يظل غير فعال، مع ما يترتب على ذلك من أن على المفوضية الأوروبية والحكومة "الاتفاق على أنهما مختلفتان في الرأي". وتمت ملاحظة هذا في مجالين مع نتائج مغايرة:

- في مجال حقوق المرأة، أثارت المفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي غالباً قضايا حساسة مثل جرائم الشرف. ولم يؤد هذا الحوار إلى تغييرات كبيرة بسبب الاختلافات الثقافية. وفي غضون ذلك، أسهم مشروع شراكة الممول من قبل المفوضية الأوروبية بمدخلات مهمة جداً فيما يتعلق قضية حقوق المرأة في المجال العام (انظر السؤال C)، التي قد تكون نتيجتها المحتملة هي أن يتطور الرأي العام، وأن يصبح الحوار حول القضايا الحساسة فعالاً في النهاية على المدى الطويل.

- في مجال الاستخدام الزراعي للمياه، ناقشت المفوضية الأوروبية مراراً قضية الإدارة المستدامة، ولكن مرة أخرى دون التوصل إلى نتائج ملموسة. ويمكن بسهولة تفسير هذا بالسياسة الأردنية بما أن هناك مساحة كبيرة من الدولة تعتمد على الزراعة المروية. وفي هذه الحالة، كان يمكن أن يكون البديل عن حوار السياسات هو تشجيع المبادرات في المجتمع المدني وفي شبكات الخبراء. وتظهر هذه المقابلات أن هناك عدة جهات مانحة أخرى سلكت هذا النهج، ولكن ليس المفوضية الأوروبية.

مربع النص 1- توافق الإستراتيجيات: الاستنتاجات العامة

كان أداء المفوضية الأوروبية جيداً في وضع السياسات المشتركة

تشارك المفوضية الأوروبية بصورة متزايدة في وضع سياسات مشتركة بمنظور طويل الأجل نسبياً، إما بناء على طلب الحكومة أو من خلال المبادرات النابعة من حوار السياسات. وقد تم تحقيق أنجح التأثيرات المسجلة في هذا التقييم من خلال هذا النهج. وكان أداء المفوضية الأوروبية جيداً بصورة خاصة في هذا النوع من التعاون، بما أنها شفافة تماماً فيما يتعلق بحوار السياسات، ولكون صورتها السياسية محايدة نسبياً، وأيضاً بسبب قدرتها على إدخال موارد مالية كبيرة في برامج دعم ميزانية القطاعات.

### مهتد المفوضية الأوروبية الطريق أحياناً لوضع سياسات مستقبلية

إن انفتاح الحكومة على حوار جوهري شرط أساسي لوضع سياسات مشتركة، ولكن كان على المفوضية الأوروبية والحكومة أحياناً "الاتفاق على أنهما مختلفتان في الرأي". وقد تمت ملاحظة هذا في قضايا مثل حقوق المرأة أو الاستخدام الزراعي للمياه. وفي الحالة الأولى، دعمت المفوضية الأوروبية المنظمات الأردنية غير الحكومية التي أسهمت بمدخلات مثيرة للإعجاب في النقاشات العامة ومهدت الطريق لوضع سياسات مستقبلية. وقد كانت هذه العملية واضحة تماماً بالنسبة للحكومة. وقضية مياه الري المتناقضة هي مثال مضاد ظلت فيه المفوضية الأوروبية حبيسة حوار سياسات غير فعال دون استخدام نهج بديل، وهو الأمر الذي فعله مانحون آخرون.

## 2.5 من النظريات إلى الحقائق

### 1.2.5 التعلم من الفشل لتحقيق التأثير المطلوب

يبين هذا التقييم أن إستراتيجية المفوضية الأوروبية شملت العديد من الفرضيات الضمنية المتعلقة بالصادرات إلى سوق الاتحاد الأوروبية (انظر السؤال T). وفي أواخر التسعينيات، كانت الفرضيات هي كالتالي:

- تحرير التجارة يؤدي إلى إلغاء الرسوم الجمركية والحصص، ومنح الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة حرية الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي.
- تقديم خدمات استشارية للشركات الصغيرة والمتوسطة الموجهة نحو التصدير يعزز تنافسيتها.
- يولد كلا العاملين زيادة كبيرة في الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي.

منذ عام 2002، أقر التقرير السنوي لوفد المفوضية الأوروبية أن تقدم الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي بطيئاً، وأشار إلى الحواجز غير الجمركية بوصفها أحد العقبات الرئيسية. وفي عام 2003، استنتج تقييم ميديا 1 (وملحقه الأردني) أن الفرضيات المذكورة أعلاه ليست ناجحة. ويؤكد هذا التقرير على (1) أنه ليس من المحتمل أن تنجح الفرضيات، (2) أنه تم تعلم الدرس تماماً من قبل وفد المفوضية الأوروبية.

كان نهج مجدد قد بدأ بالتشكل في بداية هذا التقييم (خريف عام 2006)، والذي يحتوي أيضاً على العديد من الفرضيات الضمنية التي يفهمها<sup>46</sup> فريق التقييم كما يلي:

<sup>46</sup> في الواقع، لا يوجد إجماع واضح بين أعضاء فريق التقييم على هذه القضية.

- تساعد المفوضية الأوروبية الشركات الصغيرة والمتوسطة على التغلب على الحواجز الفنية أمام التجارة، خاصة من خلال مطابقة معايير الاتحاد الأوروبي.
- يقدم التكامل الإقليمي المدعوم من قبل المفوضية الأوروبية (عملية أعاير) للشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة فرص تشكيل تحالفات مع شركات من مصر أو المغرب أو تونس، مع فوائد كبيرة من حيث التنافسية.
- يولد كلا العاملين، بالإضافة إلى العاملين السابقين، زيادة كبيرة في الصادرات الأردنية إلى سوق الاتحاد الأوروبي.

يعتقد الخبراء الأردنيون في فريق التقييم أن صحة الفرضيات الجديدة ليست مؤكدة بأي حال من الأحوال، لأنه لا بد من تغيير التشريعات الأردنية وإنشاء العديد من المؤسسات وتشغيلها. بالإضافة إلى ذلك، ليس هناك بعد فهم مشترك فيما يتعلق بالكيفية التي سيستفيد منها الأردن من عملية أعاير.

أدرك فريق التقييم من واقع خبرته أنه لا يجب تقييم فشل سياسة ما بصورة سلبية، شريطة تعلم دروس كافية واتخاذ إجراءات تصحيحية، وهو الأمر الذي حدث على مدى السنوات القليلة الماضية في مجال التجارة.

إلا أن فريق التقييم مهتم بسرعة التعلم. وهناك دلائل على أن الدرس كان معروفا بالفعل عام 2002، ولكن فهم فريق التقييم يتمثل بأنه يمكن إثبات فشل الفرضيات حالما ينهي فريق خدمات الأعمال المشروع التجريبي، أي عام 2000<sup>47</sup>.

الشكل 10- التعلم المطول من الصعوبات التي تمت مواجهتها

<sup>47</sup> تستند هذه الإفادة إلى حقيقة أن تم دعم حوالي 40 شركة صغيرة ومتوسطة بصورة مباشرة من قبل المشروع التجريبي لفريق خدمات الأعمال، الذي انتهى عام 2000. وكان يمكن تعلم هذا الدرس من خلال تقييم لفريق خدمات الأعمال يدرس مسألة تأثير ذلك على الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي.

## قائمة القضايا التي تم حلها في إطار مشروع توكيد قرارها يورج

شدة ام	تخلصوا قضايا	تستخدم ليمر	ارجل ذخا
	رخاوأ تخلي عن	2003-2002	2007-2005
نكهي نك ام شده نأ	تخلصوا قضايا	تستخدم ليمر	ارجل ذخا
	رخاوأ تخلي عن	2000	2002

وعلاوة على ذلك، كان الوقت اللازم لتغيير الفرضيات واتخاذ إجراءات طويلة. فعلى سبيل المثال، معالجة الحواجز غير الجمركية هي فقط إحدى النتائج المتوقعة، والبالغ عددها ما يقارب 20 نتيجة، لبرنامج تسهيل الإصلاح القطاعي الذي أنشئ عام 2005، ولم يتم التأكيد عليه بصورة خاصة.

- ومن بين أسباب استغراق عملية التعلم وقتاً طويلاً، يلقي فريق التقييم الضوء على الأسباب التالية:
- لم يتم توضيح الفرضيات الرئيسية (انظر أعلاه) التي تشرح كيفية تحقيق الأهداف فيما يتعلق بالأردن.
  - كان اختبار الفرضيات متأخراً وغير رسمياً فيما يتعلق بالأردن.
  - تم إجراء أول اختبار رسمي بناء على مبادرة المقر من خلال تقييم ميداني، بعد ذلك بعام.
  - استغرق اتخاذ إجراءات تصحيحية على المستوى المحلي عامين، وتم القيام بذلك بتردد على أساس الفرضيات الضمنية أيضاً.

### 2.2.5 غياب الفرضيات ليس هناك تعلم

إن التفاهم المتبادل هو هدف رئيسي آخر للمفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي في جميع دول منطقة البحر المتوسط، وتبين هذه الحالة بعض أوجه التشابه مع حالة التجارة.

مرة أخرى، فإن الفرضيات التي تربط دعم المفوضية الأوروبية بتأثيره على التفاهم المتبادل ضمنية تماماً. ولم يتم تكييفها لتلاءم السياق الأردني.

ويتمثل فهم فريق التقييم للفرضيات كما يلي:

- يوجد دعم المفوضية الأوروبية فرص عمل مشتركة بين قادة الرأي، والطلاب بوصفهم قادة رأي مستقبليين، والمنظمات الشعبية. وينتج هذا شبكات دائمة عابرة للحدود الوطنية بين الاتحاد الأوروبي والأردن.

- يشجع هذا على تقبل الاختلافات من قبل المشاركين، وفي نفس الوقت تطوير فهمهم للخلفيات الثقافية لكل منهم.
- يولد نشر وقبول أوسع نطاقا للمعرفة والأفكار والثقافة الأوروبية لدى الشعب الأردني، وللمعرفة والأفكار والثقافة العربية/الإسلامية لدى الشعب الأوروبي.

بما أنه لم يتم توضيح الفرضيات على الإطلاق، فليس من المحتمل أن يتم اختبارها<sup>48</sup>، ولم يحدث أي تعلم في الأردن في هذا المجال خلال فترة العشر سنوات التي غطاها هذا التقييم.

مربع النص 2- التعلم من الصعوبات: الاستنتاجات العامة

#### استغرقت عملية التعلم من الصعوبات وقتا طويلا

وجد هذا التقييم، في حالتين، أن الأولويات الإستراتيجية الرئيسية اعتمدت على الفرضيات الضمنية، أي فوائد تحرير التجارة والتفاهم المتبادل. وفي حالة التجارة، افترض أن يؤدي فتح سوق الاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الموجهة نحو التصدير، إلى زيادة كبيرة في الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي. وقد ثبت الآن أنه لم يتم تأكيد صحة هذه الفرضيات (انظر ت أ)، ولكن لم يتم تعلم هذا الدرس إلا بعد عامين من الوقت المفترض أن يتم التعلم به، ويبدو أن ظهور فرضيات جديدة سيستغرق عدة سنوات أخرى، والتي ستكون أيضا ضمنية إلى حد بعيد. والنتيجة هي عملية تعلم مطولة، مما يؤخر بالتالي عملية اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

### 3.5 من عمان إلى الأردن

يتركز جزء كبير من سكان الدولة (40%) والأنشطة الاقتصادية (60%)<sup>49</sup> في عمان، التي تضم أيضا أغلب مؤسسات القطاع العام والمنظمات غير الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، تميل عمان الكبرى إلى النمو بصورة أسرع من مناطق الدولة الأخرى.

تبنت الحكومة مؤخرا وجهة النظر القائلة بضرورة تحقيق توازن أفضل. وبالتالي أصبحت هذه القضية مصدر اهتمام لمجتمع المانحين، إلى درجة أنه تم إطلاق دراسة منسقة من أجل التخطيط للتدخلات الرئيسية لجميع الشركاء. علاوة على ذلك، أصبح معالجة هذه القضية هدفا للمفوضية الأوروبية في حالة برنامج شراكة الذي يهدف إلى الوصول للمنظمات الشعبية غير الحكومية خارج عمان.

لذا، فإنه من المثير للاهتمام استعراض نتائج التقييم في ضوء هذه القضية<sup>50</sup>.

#### 1.3.5 دعم متحيز لعمان

<sup>48</sup> في مرحلة البدء بهذا التقييم، تقرر أن لا يتم توجيه أي سؤال يتعلق بالتفاهم المتبادل.

<sup>49</sup> تقديرات فريق التقييم القائمة على البيانات من دائرة الإحصاءات.

<sup>50</sup> يعترف فريق التقييم أن هذا القسم يدخل معيار حكم جديد (تصحيح الاختلالات الجغرافية)، والذي لم تصادق عليه المجموعة المرجعية بحد ذاته.



في حالات قليلة، تميل آليات دعم المفوضية الأوروبية إلى تعزيز الاختلال لصالح عمّان. وتوضح هذه الظاهرة في المثاليين التاليين:

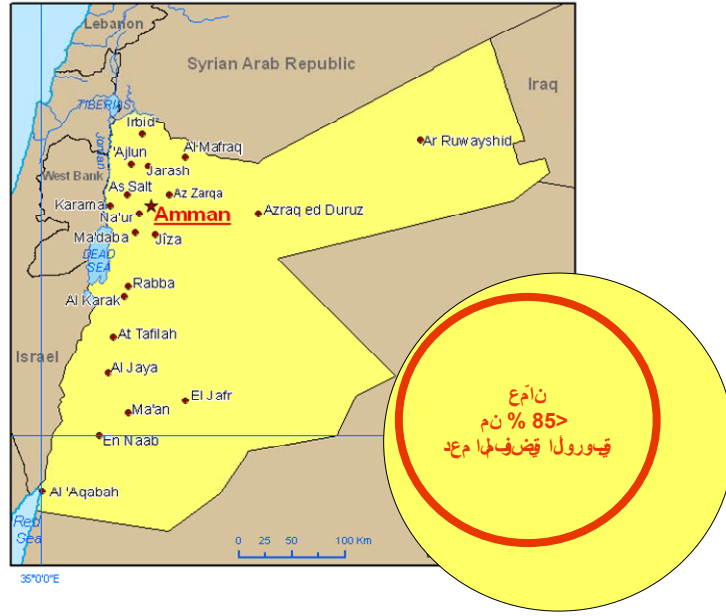
- تم تصميم برنامج شراكة الذي يدعم منظمات المجتمع المدني في البداية بهدف الوصول إلى المنظمات الشعبية غير الحكومية الضعيفة في جميع أنحاء الدولة. وقد عبرت بعض المنظمات المستهدفة عن قلقها من أن دعوات البرنامج للمقترحات معقدة جدا بحيث من الصعب أن تنجح بالنسبة للمنظمات الصغيرة، أو حتى يتم تطبيقها عليها. وفي الواقع، لم تتمكن المنظمات الشعبية غير الحكومية من التغلب على مشكلة الحاجة للعمل باللغة الإنجليزية، أو على المتطلبات الإدارية المعقدة. وكانت المنظمات غير الحكومية التي تلقت الدعم في النهاية، والبالغ عددها 13 منظمة، قوية نسبيا وموجودة جميعها في عمّان. ولكن تم تقليل التحيز الجغرافي من قبل حقيقة أن العديد من المنظمات المستفيدة استخدمت أموال المفوضية الأوروبية لإنشاء فروع محلية وتوسيع أنشطتها خارج عمّان.
- تم إقامة جميع المناسبات الثقافية المدعومة من قبل المفوضية الأوروبية في عمّان، باستثناء مناسبة واحدة.
- يبدو أن الدعم المباشر الذي قدمه المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات للشركات الصغيرة والمتوسطة كان مخصصا للمؤسسات الموجودة في عمّان بنسبة أكبر بكثير (90%) من وزن عمّان في الناتج المحلي الإجمالي (85%).

### 2.3.5 أنشطة محايدة

إن دعم المفوضية الأوروبية محايد جغرافيا في الكثير من الحالات. ويرى فريق التقييم أن الحياد متأصل في دعم الميزانية الكبيرة، الذي لا يقل ولا يزيد تركيزا عن ميزانية الحكومة ككل.

وقطاع المياه أيضا هو قطاع يتميز فيه الدعم بالتنوع من الناحية الجغرافية، مع أن جزء كبير من جهود بناء القدرات استهدف وزارة المياه والري في عمّان. فعلى سبيل المثال، يبين هذا التقييم أن المفوضية الأوروبية نجحت في تعزيز القدرات الإدارية في المحافظات الشمالية، وأنه تم تشجيع استخدام مياه الصرف المعالجة في البلديات الصغيرة.

الشكل 11- عمّان والأردن



### 3.3.5 الإجراء التصحيحي

يعتبر برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية مساهمة كبرى لتصحيح الاختلالات الجغرافية، ليس فقط لأن المناطق المستهدفة تقع غالبا خارج عمّان الكبرى، بل أيضا لأن البرنامج أدخل نهجا تصاعديا على نهج الحكومة إزاء مشكلة منتشرة في جميع مناطق الدولة، وهو أمر جديد تماما.

أطلقت المفوضية الأوروبية أيضا مشروعا كبيرا يهدف إلى تقوية المنطقة الاقتصادية الحرة في العقبة.

مربع النص 3- الاختلالات الجغرافية: الاستنتاجات العامة

#### مساهمة ناجحة في مكافحة الاختلالات الجغرافية

يعتبر برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية مساهمة كبرى لتصحيح الاختلالات الجغرافية، ليس فقط لأن المناطق المستهدفة تقع غالبا خارج عمّان الكبرى، بل أيضا لأن البرنامج أدخل نهجا تصاعديا على نهج الحكومة إزاء مشكلة منتشرة في جميع مناطق الدولة، وهو أمر جديد تماما.

#### تسببت القيود الإدارية للمفوضية الأوروبية بآثار تركز غير مقصودة

في العديد من الحالات، تناقضت الإدارة المباشرة من قبل المفوضية الأوروبية مع النهج التصاعدي المتنوع جغرافيا، وأنتجت آثار تركز غير مقصودة.

### 4.5 من المشروعات التجريبية إلى دعم القطاعات

#### 1.4.5 عملية ناجحة طويلة الأمد

يتميز دعم المفوضية الأوروبية في مجال تنمية القطاع الخاص بعدة خصائص تشير إلى نجاحه. فقد تم البدء به من خلال مشروع تجريبي لمدة أربع سنوات (فريق خدمات أعمال)، والذي اختبر الأدوات، ونشر الوعي، وصمم المرحلة التالية. ومن ثم، أوجد برنامج آخر واسع النطاق يمتد لأربعة سنوات قدرات على نطاق الدولة لتوفير خدمات استشارية للشركات الصغيرة والمتوسطة. بالإضافة إلى ذلك، مهد البرنامج الطريق أمام نقل السياسة إلى الحكومة، وهي المرحلة الثالثة الجارية الآن في إطار دعم ميزانية القطاعات. وخلال هذه السنوات العشرة، ظلت العملية تحقق تأثيرات إيجابية على تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة بتكلفة كان يمكن أن تكون أقل بنسبة طفيفة فقط.

وتظهر مجالات سياسة أخرى طرق تقديمية مماثلة بدء بالمشروع التجريبي وانتهاء بسياسة جديدة تم تغييرها، مثلًا:

- في مجال الحد من الفقر، تم إطلاق برنامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات المدعوم من قبل ألمانيا عام 1999 في ثلاث بلديات. وقد لعب دور المشروع التجريبي، وتم توسيع الفكرة إلى 18 بلدية أخرى من خلال دعم ميزانية القطاعات عام 2004 في سياق السياسة الجديدة اللامركزية.
- لعب برنامج شراكة (2003-2005) دور المشروع التجريبي في مجال المجتمع المدني، وحقق البرنامج الإرشادي الوطني 2005-2006 الخيار الإستراتيجي بشمل مكون بناء القدرات للوكالات الحكومية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان، والتركيز أيضا على تشجيع الحوار بين اللاعبين الحكوميين وغير الحكوميين.

#### 2.4.5 التحول من المشروع إلى دعم ميزانية القطاعات خطوة حاسمة

يدرك فريق التقييم أنه في حالتين (المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات ومكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات) يضيع جزء من الخبرة والمعرفة المتراكمة خلال التحول من المشروع/البرامج إلى دعم ميزانية القطاعات (انظر الأقسام 2.8.4، و 2.5.4). وفي حالة المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات، تمت ملاحظة هذه المشكلة على الرغم من الجهود المشتركة من قبل المفوضية الأوروبية والحكومة لإدارة عملية الانتقال. وبالتالي، يجب تحديد عملية نقل المعرفة من مشروعات المفوضية الأوروبية إلى الحكومة بوصفها معقدة وغير متقنة بالكامل بعد.

هناك أسباب عدة لل صعوبات التي تمت مواجهتها، ومن بينها، لا بد من تسليط الضوء على الأسباب التالية:

- يجب نقل المعرفة من مديري المشروع/البرنامج الذين يغادرون عند نهاية المشروع إلى المسؤولين الحكوميين الذين لا يتم تعيينهم على الفور<sup>51</sup>.
- كان لا بد من تكييف الممارسات التي تم تطويرها في السياق المؤسسي للمفوضية الأوروبية لتلائم السياق المؤسسي للحكومة.
- كان لا بد من تكييف المؤسسات الأردنية أو حتى إصلاحها من أجل الاستيلاء على النشاط.

<sup>51</sup> لا تنطبق هذه النقطة على سياسة الشركات الصغيرة والمتوسطة بما أنه تم تعيين العديد من مديري المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات من قبل الحكومة. ولسوء الحظ، انتقل جميعهم تقريبا بسرعة إلى مناصب أخرى.

تشمل النقطتين الأخيرتين تغييرات مؤسسية تستغرق عادة سنوات عديدة قبل أن تستقر تماما، وتميل المعرفة خلال هذا الوقت للتبخّر.

مربع النص 4- وضع سياسات مشتركة: الاستنتاجات العامة

### وضع سياسات مشتركة نهج فعال ويمتاز بكفاءة نسبية

إن دعم المفوضية الأوروبية للشركات الصغيرة والمتوسطة مثال نموذجي على وضع سياسات مشتركة، ولكنه استغرق وقتاً: عشر سنوات بين المشروع التجريبي الأولي إلى الانتقال الكامل لسياسة الحكومة من خلال برنامج دعم ميزانية القطاعات. وتعمل المفوضية الأوروبية والحكومة حالياً على تسريع العملية، التي من المتوقع أن تكون أقصر في حالتها من الفقر والمجتمع المدني.

### عملية التحول من المشروع إلى دعم ميزانية القطاعات ليست متقنة بالكامل بعد

في حالتين (دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة والبلديات الضعيفة)، يضيع جزء من الخبرة والمعرفة المتراكمة خلال عملية التحول من مشروع/برامج المفوضية الأوروبية إلى المؤسسات الأردنية. وفي الحالة الأولى، تمت ملاحظة هذه المشكلة على الرغم من الجهود المشتركة من قبل المفوضية الأوروبية والحكومة لإدارة عملية الانتقال بين برنامج المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات والمؤسسة المنشأة حديثاً والتي تتم مساعدتها من خلال دعم ميزانية القطاعات. وبالتالي، يجب تحديد عملية نقل المعرفة من مشروعات المفوضية الأوروبية إلى الحكومة بوصفها معقدة وغير متقنة بالكامل بعد.

## 5.5 من المفوضية الأوروبية إلى الاتحاد الأوروبي

### 1.5.5 التقدم باتجاه تنسيق الاتحاد الأوروبي

يتم تدريجياً وضع آليات التنسيق التي تسمح لشركاء الاتحاد الأوروبي بالتنسيق بفعالية. ويتم الآن رصد بيئة المانحين على مستوى الاتحاد الأوروبي بصورة دورية. ويشترك جميع لاعبي الاتحاد الأوروبي في الحوار السياسي مع الحكومة.

ولكن لا مثيل للتقاسم الرسمي للأدوار بين لاعبي الاتحاد الأوروبي. علاوة على ذلك، تعارض بعض الأصوات بشدة فكرة أن على المفوضية الأوروبية التخصص في بعض القطاعات على أساس الميزات النسبية، وأن تكون مجرد لاعب واحد بين غيرها من لاعبي الاتحاد الأوروبي.

وعلى مستوى مجتمع المانحين ككل، فإن فكرة تقاسم الأدوار على أساس القطاعات ليست منطقية بما أن الولايات المتحدة الأمريكية نشطة في جميع مجالات السياسة تقريباً.

### 2.5.5 نحو نهج جديد لتقاسم الأدوار

يمكن التأكيد على نجاح التنسيق في مجال الحد من الفقر، حيث شرعت ألمانيا بعملية تجريبية في ثلاث بلديات فقيرة من خلال مشروعها لمكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات، في الوقت الذي كانت فيه المفوضية الأوروبية تمهد الطريق للتعميم على مستوى الدولة ككل من خلال برنامج دعم ميزانية مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية. وتظهر قصة النجاح هذه فعالية نهج التنسيق العملي الذي تم تبنيه على مستوى الاتحاد الأوروبي.

علاوة على ذلك، تقترح قصة مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات/ مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية بديلا مثيرا للاهتمام لتقاسم الأدوار بين لاعبي الاتحاد الأوروبي. وفي هذه المثال، طورت إحدى الدول الأعضاء سلسلة من المشروعات التجريبية على مدى عدة سنوات، ممهدة بذلك الطريق لولادة سياسة جديدة. وبعد ذلك، ساعدت المفوضية الأوروبية في عملية النقل إلى الحكومة من خلال برنامج لدعم ميزانية القطاعات.

وفي هذا النهج، يعتمد كل لاعب على نقاط قوته الخاصة. وتميل الدول الأعضاء لأن تكون أكثر مرونة من المفوضية الأوروبية، وهذا أمر مفيد لاختبار أفكار جديدة وتطوير المشروعات التجريبية. وقد تشارك المفوضية الأوروبية في دعم مالي ضخم، ويُعرف حوار السياسات الذي تجريه بوصفه شفافا للغاية، مما يسهل وضع سياسات مشتركة مع الحكومة. يلخص فريق التقييم هذه الفكرة بالرسالة التالية، التي لا يمكن تسميتها "استنتاج" أو "درس"، بل بالأحرى غذاء للفكر. ولم يتم استخلاص أية توصية من هذه الأفكار.

مربع النص 5- تقاسم الأدوار: الاستنتاجات العامة

### تنسيق لاعبي الاتحاد الأوروبي عملي وليس إستراتيجي

يتم تدريجيا وضع آليات التنسيق التي تسمح لشركاء الاتحاد الأوروبي بالتنسيق بفعالية. ويتم الآن رصد بيئة المانحين على مستوى الاتحاد الأوروبي بصورة دورية. ويشارك جميع لاعبي الاتحاد الأوروبي في الحوار السياسي. وفي هذا السياق، لا مثيل للتخصص الرسمي القائم على القطاع بين لاعبي الاتحاد الأوروبي. علاوة على ذلك، يعارض بعض أصحاب المصلحة هذه الفكرة بقوة.

### نحو تقاسم أدوار بديل في وضع السياسات؟

في حالة الحد من الفقر، شملت عملية وضع سياسات مشتركة دولة من الدول الأعضاء (ألمانيا)، والتي طورت سلسلة من المشروعات التجريبية على مدى عدة سنوات. بعد ذلك، ساعدت المفوضية الأوروبية في عملية النقل إلى الحكومة من خلال برنامج لدعم ميزانية القطاعات. وإذا أريد تشجيع هذا النهج، سيعتمد كل لاعب على نقاط قوته الخاصة: المرونة من جانب الدول الأعضاء، والقدرة المالية الضخمة وحوار سياسات فعال من جانب المفوضية الأوروبية.

يلخص هذا الفصل الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في الفصول السابقة. ولا يجب أن يتوقع القارئ أن يجد مادة إضافية فيها.

تم التعبير عن أربعة استنتاجات رئيسية في المجالات التالية:

- الإستراتيجية القطرية للمفوضية الأوروبية والتوافق مع الأولويات الأردنية.
- وضع سياسات مشتركة.
- التأثيرات الناجحة والفاشلة.
- التعلم من الصعوبات.

تتضمن المجالات الثلاث الأولى استنتاجات مفصلة. ويتميز كل استنتاج مفصل بمستوى من الأهمية يتراوح من الأعلى {XXX} إلى الأدنى {X}، وذلك اعتماداً على رأي فريق التقييم فيما يتعلق بفائدته المحتملة.

يقدم فريق التقييم أيضاً تقييماً ذاتياً لنقاط قوة استنتاجاته المفصلة، على مقياس من ثلاث درجات: الطبيعية {XXX}، والمحدودة جزئياً {XX}، والمحدودة {X}. وتم ذكر بعض القيود بالنسبة لأربعة من أصل إحدى عشر استنتاجاً. وهي مبينة بالتفصيل في الطبعة 3. ولا يعتقد فريق التقييم أن هناك تقييد حاد، إلا فيما يتعلق بالاستنتاج حول التجارة (ج أ)، الذي ضعفت مصداقيته بسبب الفجوة غير المفسرة بين إحصاءات المفوضية الأوروبية وإحصاءات الأردن.

ويتضمن الفصل تذكير لكيفية استخلاص الاستنتاجات.

### 1.6 الإستراتيجية القطرية للمفوضية الأوروبية والتوافق مع الأولويات الأردنية

أ- الإستراتيجية القطرية للمفوضية الأوروبية في الأردن متماسكة وملائمة ظهرت في الفترة من 2002-2006 دلائل تشير إلى وجود إدارة إستراتيجية. فقد كانت التحولات الرئيسية في إستراتيجية الحكومة مصحوبة بأولويات جديدة من جانب المفوضية الأوروبية في سياق حوار منهجي حول السياسات (أأ)، وتنسيق عملي مع الدول الأعضاء (أب). وقد تم تطبيق الأولويات الجديدة بصورة سريعة ومتناغمة في مجالات الحد من وحقوق الإنسان (أج). بالإضافة إلى ذلك، فقد تم إدماج قضايا النوع الاجتماعي، وهي القضية التي تشكل تحدياً كبيراً، في الاتجاه السائد للتنمية بصورة إستراتيجية، لا منهجية، أي على المستوى الصحيح وفي المكان المناسب (أد).

أأ- إستراتيجية المفوضية الأوروبية متوافقة مع أولويات الأردن بطريقة ديناميكية  
الأولوية X، القوة XXX، بناء على السؤال G صفحة 17  
على الرغم من أن المفوضية الأوروبية لم تقدم سوى حصة ضئيلة من المساعدات الخارجية للأردن، إلا أنها تمكنت من مواكبة التحولات الرئيسية في إستراتيجية الحكومة خلال الفترة تحت الدراسة، وبالإضافة إلى هذا، أسهمت أحياناً في وضع قضايا جديدة في أجندة الحكومة من خلال مزيج من الحوار المنهجي والمساعدة الفنية.

## أب- تنسيق لاعبي الاتحاد الأوروبي عملي وليس إستراتيجي

الأولوية X، القوة XXX، بناء على القسم 5.5 صفحة 50

يتم تدريجيا وضع آليات التنسيق التي تسمح لشركاء الاتحاد الأوروبي بالتنسيق بفعالية. ويتم الآن رصد بيئة المانحين على مستوى الاتحاد الأوروبي بصورة دورية. ويشارك جميع لاعبي الاتحاد الأوروبي في الحوار السياسي مع الحكومة. وفي هذا السياق، لا مثيل للتخصص الرسمي القائم على القطاع بين لاعبي الاتحاد الأوروبي. علاوة على ذلك، يعارض بعض أصحاب المصلحة هذه الفكرة بقوة.

## أج- كانت إستراتيجية المفوضية الأوروبية متماسكة نسبيا ومطبقة فعليا

الأولوية X، القوة XXX، بناء على السؤال S صفحة 14

للمرة الأولى عام 2002، زودت المفوضية الأوروبية نفسها بتسلسل واضح نسبيا من الأهداف التي تربط معظم أنشطتها في الأردن، وأهداف إعلان برشلونة، والاحتياجات الخاصة بالدولة. وقد تم تطبيق الإستراتيجية بصورة متناغمة بحيث أن الأولويات الجديدة (الحد من الفقر وحقوق الإنسان) انعكست بالكامل في تخصيص الموارد الإنسانية والمالية في وقت لاحق، وفي حوار السياسات، وأخيرا في المشروعات والبرامج التي تم تنفيذها بسرعة.

## أد- تم إدماج قضية النوع الاجتماعي الصعبة بصورة إستراتيجية

الأولوية XXX، القوة XXX، بناء على السؤالين X و C، الصفحات 39 و 34

إن قضية النوع الاجتماعي قضية مهمة وصعبة في الوقت ذاته في سياق الأردن. وفيما يتعلق بهذا، فإن التحديات الرئيسية تكمن في مجالات حقوق المرأة وتكافؤ فرص العمل. ولم يتم إدماج قضية النوع الاجتماعي الصعبة بصورة إستراتيجية، ولكنها أوليت اهتماما مناسباً في مجالين على الأقل يمكن فيها معالجة التحديات الرئيسية على نحو ملائم، أي دعم منظمات المجتمع المدني والشركات الصغيرة والمتوسطة. وفي كلا الحالتين، تم تحقيق تأثيرات كبيرة.

## 2.6 وضع سياسات مشتركة

### ب- وضع سياسات مشتركة نهج فعال ويمتاز بكفاءة نسبية

تبدأ عملية وضع سياسات مشتركة بالمشروعات التجريبية، وتستمر ببرنامج (برامج) واسعة النطاق، فيما يتم بلورتها بسياسة قطاعية تديرها الحكومة، ويمولها جزئياً دعم ميزانية القطاعات للمفوضية الأوروبية. وعادة ما تكون هذه العملية طويلة الأمد، الأمر الذي يتطلب إقامة حوار مستدام وفعال حول السياسات القطاعية.

وفي السنوات الأخيرة، برز مثالان على وضع السياسات المشتركة. وقد أدى كلاهما إلى تأثيرات مستدامة وواسعة النطاق على تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة (ب أ) وتقوية البلديات الفقيرة (ب ب) على التوالي. وقد تم تقييم كفاءة عملية وضع السياسات في حالة الشركات الصغيرة والمتوسطة، واعتبرت جيدة نسبياً.

ويعود السبب في نجاح المفوضية الأوروبية في مجال وضع السياسات المشتركة إلى حقيقة أن المفوضية كانت شفافة تماماً فيما يتعلق بحوار السياسات، وإلى كون صورتها السياسية محايدة نسبياً، وأيضاً بسبب قدرتها على إدخال موارد مالية كبيرة في برامج دعم ميزانية القطاعات. وقد تبين أن نقاط القوة هذه مفيدة في حالة الحد من الفقر، حيث تم البدء بعملية وضع السياسات من قبل إحدى الدول الأعضاء واستكمالها من قبل المفوضية الأوروبية (ب ج). ولا تكفي نقاط القوة هذه حين يتم حجب الحوار حول قضية متعلقة بالسياسة، وهو الوضع الذي ظلت فيه المفوضية

الأوروبية عالقة في بعض الحالات. إلا أنه تم إيجاد بديل واعد في مجال حقوق المرأة، حيث تم الإسهام بمدخلات كافية في المجتمع المدني الأردني والمجالات العامة، مما مهد بالتالي الطريق أمام وضع سياسات مستقبلية مشتركة (أد).

واجهت عملية وضع السياسات صعوبات متكررة خلال عملية الانتقال بين مشروعات/برامج المفوضية الأوروبية إلى برامج دعم الميزانية. وإحدى المسائل العالقة هي كيفية الحفاظ على المعرفة المكتسبة وبعض الذاكرة المؤسسية خلال هذه الفترة الزمنية (ب هـ).

**ب أ- يعتبر الدعم المقدم للشركات الصغيرة والمتوسطة قصة نجاح لوضع سياسات مشتركة الأولوية XXX، القوة XXX، بناء على السؤال I صفحة 36**

إن دعم المفوضية الأوروبية للشركات الصغيرة والمتوسطة مثال نموذجي على وضع سياسات مشتركة. فقد أدى إلى وضع سياسة تنمية للقطاع الخاص مملوكة ومدارة بالكامل الآن من قبل الحكومة، وممولة جزئياً من قبل المفوضية الأوروبية من خلال دعم ميزانية القطاعات. وقد استغرق نقل المشروع التجريبي الأولي إلى سياسة الحكومة عشر سنوات. وخلال هذه السنوات العشرة، حققت العملية باستمرار تأثيرات إيجابية على تنافسية الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة بتكلفة كان يمكن أن تكون أقل بنسبة طفيفة فقط.

**ب ب- عملية وضع سياسات مشتركة فعّالة في مجال الحد من الفقر الأولوية XX، القوة XX، بناء على السؤال P صفحة 28**

أسهمت المفوضية الأوروبية بنجاح في تمكين البلديات الفقيرة وتقوية قدرتها على التنمية الاقتصادية، وذلك من خلال حوار سياسة فعّال، ودعم منسق بصورة سلسة بين المفوضية الأوروبية وألمانيا، ونقل سريع للمسؤولية إلى الحكومة. ومع أن هناك تأخير في التنفيذ، إلا أن هذا النهج يعالج احتياجات ما يسمّى "جيوب الفقر"، التي تعتبر تحدي رئيسي في مجال الفقر في الأردن.

**ب ج- نحو تقاسم أدوار بديل في وضع السياسات؟ الأولوية X، القوة / 52، بناء على القسم 5.5 صفحة 50**

في حالة الحد من الفقر، شملت عملية وضع سياسات مشتركة دولة من الدول الأعضاء (ألمانيا)، والتي طورت سلسلة من المشروعات التجريبية على مدى عدة سنوات. بعد ذلك، ساعدت المفوضية الأوروبية في عملية النقل إلى الحكومة من خلال برنامج لدعم ميزانية القطاعات. وإذا أريد تشجيع هذا النهج، سيعتمد كل لاعب على نقاط قوته الخاصة: المرونة من جانب الدول الأعضاء، والقدرة المالية الضخمة وحوار سياسات فعال من جانب المفوضية الأوروبية.

**ب د- مهدت المفوضية الأوروبية الطريق أحيانا لوضع سياسات مستقبلية الأولوية X، القوة XX، بناء على القسم 3.1.5 صفحة 43**

إن انفتاح الحكومة على حوار جوهري شرط أساسي لوضع سياسات مشتركة، ولكن كان على المفوضية الأوروبية والحكومة أحيانا "الاتفاق على أنهما مختلفتان في الرأي". وقد تمت ملاحظة هذا في قضايا مثل حقوق المرأة أو الاستخدام الزراعي للمياه. وفي الحالة الأولى، دعمت المفوضية الأوروبية المنظمات الأردنية غير الحكومية التي أسهمت بمدخلات مثيرة للإعجاب في النقاشات العامة ومهدت الطريق لوضع سياسات مستقبلية. وقد كانت هذه العملية واضحة

<sup>52</sup> ليس هناك تقييم ذاتي "لقوة" هذه الرسالة، وبالتالي فهو ليس استنتاجاً بل بالأحرى غذاء للفكر.



تماما بالنسبة للحكومة. وقضية مياه الري المتناقضة هي مثال مضاد ظلت فيه المفوضية الأوروبية حبيسة حوار سياسات غير فعال دون استخدام نهج بديل، وهو الأمر الذي فعله مانحون آخرون.

**ب هـ - عملية التحول من المشروع إلى دعم ميزانية القطاعات ليست متقنة بالكامل بعد**  
**الأولوية XXX، القوة XXX، بناء على القسم 4.5 صفحة 49**  
في حالتين (دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة والبلديات الضعيفة)، يضيع جزء من الخبرة والمعرفة المتراكمة خلال عملية التحول من مشروع/برامج المفوضية الأوروبية إلى المؤسسات الأردنية. وفي الحالة الأولى، تمت ملاحظة هذه المشكلة على الرغم من الجهود المشتركة من قبل المفوضية الأوروبية والحكومة لإدارة عملية الانتقال بين برنامج المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات والمؤسسة المنشأة حديثا والتي تتم مساعدتها من خلال دعم ميزانية القطاعات. وبالتالي، يجب تحديد عملية نقل المعرفة من مشروعات المفوضية الأوروبية إلى الحكومة بوصفها معقدة وغير متقنة بالكامل بعد.

### 3.6 التأثيرات الناجحة والفاشلة

**ج- التأثيرات في قطاع التجارة مخيبة للأمل، ولكنها ناجحة فيما يتعلق بالاستقرار الاقتصادي وإدارة شبكات المياه الحضرية**  
يظهر تحليل وثائق الإستراتيجيات أنه قد تم وضع توقعات عالية جدا لتحرير التجارة والتنمية القائمة على التصدير. وفيما يتعلق بهذه الأهداف ذات الأولوية، تمكنت المنتجات الصناعية الأردنية من الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي معفاة من الرسوم الجمركية والحصص، كما تم دعم عدد كاف من الشركات الصغيرة والمتوسطة الصناعية الموجهة نحو التصدير. وقيمت الإنجازات الناتجة بوصفها إيجابية ولكن متواضعة. والصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبية متنوعة إلى حد بعيد، ولكنها بطيئة النمو مقارنة بأسواق أخرى، كما لم يتم ملاحظة أي زيادة كبيرة في مجال صادرات الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة إلى الاتحاد الأوروبي (ج أ).

وفي المقابل، ساهمت المفوضية الأوروبية في تيار إصلاحات السياسة الاقتصادية المفيدة، التي يعود تاريخها إلى أواخر الثمانينيات، والتي تمثلت في تخفيض الإعانات التي تقدمها الدولة، وزيادة الإيرادات الضريبية، وخصخصة الشركات الخاسرة المملوكة للدولة، وتقوية إدارة المالية العامة. وقد تم فعلا إقرار هذه الإصلاحات وتطبيقها. ويمكن ربطها مع التحسينات التي طرأت على أداء الدولة في مجالات مثل الإيرادات الضريبية، والدين العام، والنمو، وفق الدخل (ج ب).

وأخيرا، لعبت المفوضية الأوروبية دورا رائدا وناجحا في تعزيز الإدارة المستدامة لشبكات المياه الحضرية، من خلال جهود متواصلة لبناء القدرات، وحوار منهجي حول السياسات، وسلسلة من المشروعات المبتكرة (ج ج).

**ج أ- لم تحدث الزيادة الكبيرة في الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي**  
**الأولوية XXX، القوة X، بناء على السؤال T الصفحات 23، 36**  
إن تحرير التجارة جزء من أهداف عملية برشلونة. وهو الهدف الرئيسي لاتفاقية الشراكة. وهو الهدف الأول في نص وثيقة إستراتيجية الدولة. وقد تم تطبيق هذه الإستراتيجية بالكامل خلال العشر سنوات الماضية. وتمكنت المنتجات الصناعية الأردنية من الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي معفاة من الرسوم الجمركية والحصص، كما تم دعم عدد كاف من الشركات الصغيرة والمتوسطة الصناعية الموجهة نحو التصدير. وعلى الرغم من أن الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبية في ازدياد مستمر، إلا أن سوق الاتحاد الأوروبي لا تزال الوجهة الثالثة

للمصادر الأردنية، وليست الوجهة الأسرع نمواً. ولم يتم ملاحظة أي زيادة لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة المدعومة من قبل المفوضية الأوروبية، وهناك دلائل تشير إلى أن حدوث هذه الزيادة ليس مرجحاً.

#### ج ب- المفوضية الأوروبية أحد المساهمين الآخرين في تيار إصلاحات السياسة الاقتصادية المفيدة

الأولوية XX، القوة XXX، بناء على السؤال E الصفحة 20

من خلال تسهيلات التصحيح الهيكلي، تعتبر المفوضية الأوروبية أحد المساهمين الآخرين في تيار إصلاحات السياسة الاقتصادية التي تعود إلى أواخر الثمانينيات، والتي تتمثل في تخفيض إعانات الدولة، وزيادة الإيرادات الضريبية، وخصخصة الشركات الخاسرة المملوكة للدولة، وتقوية إدارة المالية العامة. وقد انخفض الدين العام والتضخم وأسعار الفائدة بصورة كبيرة في نفس الفترة، في حين زادت التجارة الخارجية والاستثمارات الأجنبية المباشرة بصورة سريعة<sup>53</sup>.

#### ج ج- لعبت المفوضية الأوروبية دوراً رائداً وناجحاً في تعزيز الإدارة المستدامة لشبكات المياه الحضرية

الأولوية XX، القوة XXX، بناء على السؤال W الصفحة 31

إن المفوضية الأوروبية هي المساهم الرئيسي في بناء قدرات الأردن (وزارة المياه والري والوكالات العامة) لإدارة شبكات المياه الحضرية. وقد أثبتت السلطات الأردنية مؤخراً قدرتها على إدارة عمليات خصخصة معقدة وعلى القيام بمهام إعادة التأهيل في مجال المياه الحضرية والصناعية، وذلك بهدف تقليل الاستخدام غير المحسوب والتسريبات. علاوة على ذلك، أسهم برنامج إقليمي (الإدارة الفعالة للمياه) وحوار سياسات فعال في بناء قدرات القطاع العام/الخاص من أجل التشجيع على إعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة.

#### 4.6 التعلم من الصعوبات

##### د- استغرقت عملية التعلم من الصعوبات وقتاً طويلاً

الأولوية XX، القوة XX، بناء على القسم 2.5 صفحة 45

هناك حالتين وجد فيهما هذا التقييم أن الأولويات الإستراتيجية الرئيسية اعتمدت على فرضيات ضمنية، هما فوائد تحرير التجارة والتفاهم المتبادل. ففي حالة التجارة، افترض ضمناً أن فتح سوق الاتحاد الأوروبي، مع دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الموجهة نحو التصدير، سيؤدي حتماً إلى زيادة كبيرة في الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي. وقد ثبت الآن أن هذه الفرضيات غير مؤكدة (انظر ج أ)، إلا أن تعلم هذا الدرس تأخر حوالي عامين عما كان ممكناً. علاوة على ذلك، استغرق ظهور فرضيات جديدة عدة سنوات أخرى، وهذه الفرضيات ضمنية أيضاً في الغالب. والنتيجة هي عملية تعلم مطوّلة، مما يؤدي بدوره إلى تأخير اتخاذ إجراءات تصحيحية.

<sup>53</sup> اختبر هذا التقييم الجملة الأولى وأكدها (مساهمة المفوضية الأوروبية في إصلاحات السياسات) ولكنه لم يختبر ويؤكد الجملة الثانية (مساهمة إصلاحات السياسات في التغيرات الاقتصادية).

## 7 التوصيات

يقدم هذا الفصل توصيات فريق التقييم التي تم تجميعها في ثلاث مجالات على النحو التالي:

- وضع سياسات مشتركة
- القضايا الشاملة
- التعلم

تتميز كل توصية مفصلة بمستوى من الأهمية يتراوح من الأعلى {XXX} إلى الأدنى {X}، وذلك اعتماداً على رأي فريق التقييم في فائدته المحتملة للجهات المُخاطبة.

ويتم توجيه التوصيات إما:

- إلى وفد المفوضية الأوروبية فقط
- إلى وفد المفوضية الأوروبية والأجهزة ذات الصلة في المقر. وسيتم تحديد هذه الأجهزة في النسخ التالية من هذا التقرير.

يتم التعبير عن كل توصية بطريقة ملخصة أولاً من أجل التنفيذ المرن على المدى المتوسط. ومن ثم يتم تفعيلها تشغيلياً وتحديدتها من أجل تنفيذها على المدى القصير.

يتضمن هذا الفصل تذكير لكيفية استخلاص الاستنتاجات.

## 1.7 وضع سياسات مشتركة

### أ- الارتقاء على وضع السياسات المشتركة

الجهات المُخاطبة: وفد المفوضية الأوروبية وأجهزة المقر التي تتعامل مع الأردن  
الأولوية XXX، بناء على الاستنتاج ب، صفحة 52

يجب إدراج أي نشاط للمفوضية الأوروبية، وبقدر ما يكون ملائماً، في عملية وضع السياسات. ويجب أن يكون ذلك واضحاً تماماً للحكومة والدول الأعضاء، وخاضعاً لحوار سياسة وتنسيق على مستوى الاتحاد الأوروبي. وقد تكون إصلاحات السياسات المستهدفة:

- إما ليست مدرجة بعد على أجندة الحكومة، وفي هذه الحالة، سوف تنسق المفوضية الأوروبية مع الدول الأعضاء من أجل العمل مع المنظمات غير الحكومية وشبكات الخبراء لبناء بعض القدرات في المجتمع المدني ولنشر الوعي في المجالات العامة.
- أو لم يتم اختبارها بعد ولكنها مدرجة على أجندة الحكومة، وفي هذه الحالة سوف تنسق المفوضية الأوروبية مع الدول الأعضاء من أجل تطوير المشروعات التجريبية ومشروعات بناء القدرات.
- أو تم اختبارها تماماً وإعدادها للمصادقة عليها من قبل الحكومة، وفي هذه الحالة سوف تواصل المفوضية الأوروبية تشجيع دعم ميزانية القطاعات، أو حتى إستراتيجية انسحاب.

ولا تتعلق التوصية بالقيام بالأمر بصورة مختلفة، لأن هناك قصص نجاح في جميع المناهج الثلاث المذكورة أعلاه، أي حقوق المرأة (النهج الأول فقط- انظر صفحة 33)، إعادة استخدام مياه الصرف المعالجة (أول منهجين- انظر صفحة 31)، وسياسة الشركات الصغيرة والمتوسطة (تم تطبيق المناهج الثلاث بنجاح على مدى عشر سنوات- انظر صفحة 35).

وعلى العكس من ذلك، فإن ما يُوصى به هو الاعتراف بالمناهج الناجحة وتشجيعها بصورة أكثر نشاطاً ووضوحاً.

ينبغي أن يسهم وفد المفوضية الأوروبية وأجهزة المقر التي تتعامل مع الأردن بما يلي:

- نشر الوعي (النهج الأول) في مجالات مثل تسعير المياه والتغير المناخي.
- إعداد إصلاحات السياسات من خلال المشروعات التجريبية وبناء القدرات (المرحلة الثانية) في مجالات مثل تقوية المجتمع المدني (انظر مربع 6) والإعلام، ومنح الشهادات، والوسائل الأخرى للتغلب على الحواجز الفنية التي تمنع الوصول إلى سوق الاتحاد الأوروبي؛
- المساعدة في عمليات إصلاح السياسات للحكومة (النهج الثالث) في مجالات مثل التدريب من أجل التوظيف وموارد المياه غير التقليدية.

في كل حالة محددة لإصلاحات السياسات، يجب أن يتم ترتيب أنشطة المفوضية الأوروبية لكي تتوافق على نفس الهدف. وينطبق هذا على تمويل الأنشطة (المشروع ودعم الميزانية) وكذلك على الأنشطة غير المالية مثل التنسيق على مستوى الاتحاد الأوروبي، ومدخلات المفوضية الأوروبية في مستويات مختلفة من الحوار والإدماج وتعزيز البرامج المواضيعية للمفوضية الأوروبية في الأردن، والاتصالات، الخ.

على المفوضية الأوروبية أن تكون مستعدة لتغيير نهجها نحو إصلاحات سياسات مستهدفة معينة بطريقة سريعة ومرنة، وذلك من أجل التكيف مع التغييرات في أجندة الحكومة، والتغييرات في

قدرات الحكومة، والتقدم في مشروعات المفوضية الأوروبية التجريبية، والتقدم في مبادرات الدول الأعضاء. بعبارة أخرى، يجب أن يتم رصد عملية وضع سياسات مشتركة عن كثب، وأفضل مكان لفعل ذلك هو الاجتماعات التنسيقية على مستوى الاتحاد الأوروبي.

#### المربع 6- وضع سياسات مشتركة في مجال المجتمع المدني

إن التحدي الرئيسي فيما وراء برنامج شراكة هو إيجاد بيئة داعمة لإنشاء وتنمية المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك على المستوى الشعبي، وذلك من أجل تعزيز تعددية واستقلال ومصادقية المنظمات غير الحكومية، وفي الوقت نفسه منعها من التحول إلى أدوات للتطرف.

إن المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان ليست الحل لأنها تركز فقط على حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية الفعالة، أي جزء صغير فقط من الهدف. ولم ينجح شراكة في الوصول إلى المنظمات الشعبية غير الحكومية، ولم يصاحبه حوار سياسات ملائم. علاوة على ذلك، تقوم الحكومة حالياً بالحد من قدرة المنظمات الشعبية غير الحكومية على الوصول إلى التمويل الدولي.

من الواضح أن هناك حاجة لوضع سياسات مشتركة، إلا أن الوضع الحالي غير موات على الإطلاق لأي نوع من نقل المعرفة إلى الحكومة.

وما هو موصى به على المدى القصير هو أن تقوم المفوضية الأوروبية بما يلي:

- الشروع في التنسيق مع الدول الأعضاء بشأن قضية المنظمات غير الحكومية على أساس هذه التوصية.
- إثارة قضية المنظمات غير الحكومية على أجندة الحوار السياسي على مستوى الاتحاد الأوروبي مع الحكومة، وعلى افتراض إحداث نتيجة إيجابية لهذا الحوار...
- إعداد برنامج مثل برنامج المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات يستهدف المنظمات غير الحكومية الفعالة، بهدف تقوية استدامتها، واستقلالها، ومصادقيتها، واستجابتها للاحتياجات، وتغطيتها لكامل الأراضي الأردنية، بما في ذلك جيوب الفقر.
- تصميم مثل هذا البرنامج من منظور وضع سياسات مشتركة بهدف نقل المسؤولية المالية والمعرفة المكتسبة في النهاية إلى الحكومة في إطار برنامج دعم ميزانية القطاعات.

#### أ ب- تركيز التنسيق مع الدول الأعضاء على وضع سياسات مشتركة

الجهات المُخاطبة: الأجهزة المعنية في المقر  
الأولوية X، بناء على الاستنتاج ب ت، صفحة 53

يمكن أن تنطبق التوصية أعلاه، التي تنطبق على الأردن، على أية دولة أخرى تكون فيها العوامل السياقية مماثلة، أي حوار سياسات ممتاز وشامل ودائم بين المفوضية الأوروبية والحكومة، وتنسيق سلس على مستوى الاتحاد الأوروبي، وتخصيص قدر كبير من الموارد المالية.

وفي مثل هذا السياق، يجب أن يُنظر إلى تبادل الأدوار بين لاعبي الاتحاد الأوروبي من منظور جديد، خلافاً لنهج بيئة المانحين القديم إلى حد ما بفكرة التخصيص في قطاع ما، التي تكون فيها المفوضية الأوروبية أحد اللاعبين بين غيرها من اللاعبين. وفي المنظور الجديد الموصى به، يكمل العديد من لاعبي الاتحاد الأوروبي بعضهم البعض بصورة مرنة في مجال معين من مجالات السياسة، وفقاً لنقاط قوتهم وضعفهم الشاملة، بحيث تكون نقاط قوة المفوضية الأوروبية هي حوار السياسة الموثوق ودعم ميزانية القطاعات.

وهذه التوصية موجهة إلى الأجهزة الموجودة في المقر والمسؤولة عن دراسة "خرائط الطرق" للتنسيق على مستوى الاتحاد الأوروبي.

### أ ج- إدارة نقل المعرفة إلى المؤسسات الحكومية بصورة أفضل

*الجهات المُخاطبة: أجهزة المقر التي تقدم الإرشاد بشأن دعم ميزانية القطاعات الأولية XX، بناء على الاستنتاج ب ج، صفحة 53*

إلا أن التوصيات أعلاه مشروطة بحل مشكلة تم تحديدها في هذا التقييم، وهي الصعوبة التي تتم مواجهتها في نقل الخبرة المتراكمة من مشروعات وبرامج المفوضية الأوروبية إلى المؤسسات الحكومية التي تدير برامج دعم ميزانية القطاعات. ومشكلة "إدارة المعرفة" هذه صعبة من حيث أنه يجب نقل الخبرة المتراكمة عبر المؤسسات في سياق سريع التغير.<sup>54</sup>

ليس هناك حل أمثل يمكن أن يُوصى به لمعالجة هذه المشكلة، التي لوحظت حتى في حالة المشروع الأردني الأوروبي لتطوير المؤسسات، على الرغم من إيلاء الكثير من الاهتمام لموضوع الاستدامة. وبالتالي، لا بد من وضع وتجربة نهج مبتكر، إما في الأردن إذا كان يتم تصميم برنامج جديد لدعم ميزانية القطاعات في غضون الأشهر المقبلة، أو في دولة أخرى مماثلة.

ويجب أن تطبق مثل هذه النهج المبتكر المبادئ التالية:

يجب أن يشمل التحول إلى دعم ميزانية القطاعات إجراءات انتقالية تهدف إلى الحفاظ على المعرفة المتراكمة في متناول الحكومة إلى أن يستقر الإطار المؤسسي الجديد تماماً. وبما أن فريق التقييم يفترض أن المعرفة المتراكمة تنفذ عبر الأفراد، تضمن مثل هذه الإجراءات الانتقالية التوفر الدائم للمديرين والمدرّبين والمستشارين و/أو الخبراء الذين اشتركوا في المشاريع/البرامج السابقة. ولا بد من ضمان الموارد المالية والمؤسسية خلال فترة تمتد عادة لعامين، وذلك من أجل السماح بتوظيف هؤلاء الأشخاص (بدوام كامل أو جزئي) من قبل المؤسسات الجديدة، أو المشاركة في ورش عمل أو ندوات تدريبية دورية. يجب أن يشمل برنامج دعم ميزانية القطاعات هدف معبر عنه تقريباً بما يلي: " إلى أن يستقر المحيط المؤسسي تماماً، على أولئك المسؤولين عن تنفيذ برنامج دعم ميزانية القطاعات في المؤسسات الحكومية الإبقاء على علاقة عمل وثيقة مع أصحاب الذاكرة المؤسسية

<sup>54</sup> يتم إدارة عملية نقل المعرفة عادة داخل المنظمات وليس عبر المنظمات.

للمشروع/البرنامج السابق". ويجب وضع هذا الهدف موضع التنفيذ من خلال مؤشرات مصممة بدقة، (أي جلسات تدريبية وورش عمل وخطط توأمة..). وخاضعة للمراقبة وحوار السياسات، ومرتبطة بالحوافز المالية.

هذه التوصية موجهة أولاً إلى البعثة وأجهزة المقر التي تتعامل مع الأردن، وأيضاً إلى أجهزة المقر التي تقدم الإرشاد بشأن دعم ميزانية القطاعات، بحيث تتمكن من تعزيز النهج المقترح أعلاه في عدة دول في أقرب وقت ممكن. ومن ثم، يجب استخلاص الدروس التي تحقق المصلحة العامة من أفضل الممارسات التي تمت ملاحظتها.

## 2.7 القضايا الشاملة

### ب أ- تطوير نهج المفوضية الأوروبية في دمج القضايا الشاملة

الجهات المُخاطبة: أجهزة المقر المسؤولة عن القضايا الشاملة

الأولوية: XX، بناء على الاستنتاج أ ث، صفحة 52

لم يتم إدماج قضية النوع الاجتماعي بطريقة منهجية، وتم تقييم ذلك بصورة سلبية في تقييم سابق. وبعد ذلك بسنوات قليلة، خرج هذا التقرير بحكم معاكس، أي أنه تم إيلاء قضية النوع الاجتماعي اهتماماً مناسباً على أعلى مستوى في وفد المفوضية الأوروبية، وتم إدماج القضية إستراتيجياً، أي في المجالات التي يمكن فيها، وتم فعلاً، تحقيق تأثيرات كبيرة.

وهذه فقط حالة واحدة (النوع الاجتماعي في الأردن)، إلا أن فريق التقييم يرى أنها تستحق تسميتها درساً يحقق مصلحة عامة، وذلك لأن الحالة مثبتة بقوة، وحاسمة تماماً، وقائمة على مجموعة واضحة من الفرضيات المنطقية، وبالتحديد:

- إدماج منهجي يعمل على إضعاف الاهتمام بالقضية الشاملة، على عكس النهج الإستراتيجي الذي يحافظ فيه كبار المديرين على التزامهم.
- الإدماج المنهجي معرض لخطر أن يتحول إلى تمرين "التأشير على الخانات" على عكس النهج الأكثر تركيزاً الذي قد يصبح فيه مديري البرنامج/المشروع مشتركين شخصياً وقد ينمو لديهم حس بالملكية.
- يميل الإدماج المنهجي إلى تشتيت الجهود في العديد من المجالات حيث يتم توقع تأثيرات صغيرة فقط، على عكس الإدماج الإستراتيجي.

هذه التوصية موجهة بصورة رئيسية إلى أجهزة المقر التي تقدم توجيهات حول الإدماج والقضايا الشاملة. وينبغي تحديد حالات الإدماج الإستراتيجي في دول أخرى وفي مجالات أخرى، ويجب أن يتم إما إبطال الدرس الذي تم تعلمه أو تأكيده. وفي الحالة الأخيرة، يجب أن يصبح الإدماج الإستراتيجي جزءاً من توجيهات المفوضية الأوروبية فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ ورصد وتقييم جميع تدخلات المفوضية الأوروبية.

### ب ب- توسيع الإدماج الإستراتيجي ليشمل البيئة والحوكمة الرشيدة

الجهات المُخاطبة: وفد المفوضية الأوروبية

الأولوية: XX، بناء على الاستنتاج أ ث، صفحة 52

فيما يتعلق بالأردن، أقترح أن يتم تطبيق الإستراتيجية المذكورة أعلاه فوراً عن طريق:

- الاعتراف بأن إدماج النوع الاجتماعي ممارسة جيدة تستحق مواصلة بطريقتها واضحة.
- توسيع الممارسة الجيدة لتشمل قضايا أخرى مثل البيئة والحوكمة الرشيدة.

### 3.7 التعلم

#### ج- توضيح الفرضيات الضمنية والشروع في اختبارات مبكرة

الجهات المُخاطبة: وفد المفوضية الأوروبية وأجهزة المقر المسؤولة عن الأردن  
الأولوية: XXX، بناء على الاستنتاج ث، صفحة 55

إن ما يخلص إليه هذا التقييم هو أن عملية التعلم من الصعوبات في مجال التجارة استغرقت وقتاً طويلاً جداً. وما أعاق عملية التعلم هو حقيقة أن تحقيق أهداف برشلونة ذات المستوى الأعلى كان قائماً على فرضيات ظلت ضمنية في حالة الأردن، ولم يتم اختبارها بسرعة كافية. علاوة على ذلك، تم استبدال الفرضيات الضعيفة بمجموعة أخرى من الفرضيات الضمنية أيضاً، كما حدد هذا التقييم مشكلة أخرى مماثلة فيما يتعلق بالهدف من "التفاهم المتبادل".

ومن أجل تسريع عملية التعلم في المجالات الأكثر الإستراتيجية، على المفوضية الأوروبية:

- التركيز على الهدفين الإستراتيجيين بعيدا المدى غير مفهومين بصورة واضحة في الوقت الحالي، أي النمو القائم على التصدير والتفاهم المتبادل، ولكل من هذين الهدفين:
- كتابة ورقة أولية تفسر الكيفية التي يفترض أن يحقق فيها تعاونها مع الأردن هذين الهدفين<sup>55</sup>.
- مناقشة هذه الورقة مع بعثات الدول الأعضاء، والمسؤولين المعنيين في الحكومة الأردني، والخبراء الأردنيين، ربما في ندوة، بهدف التحقق من مصداقية الافتراضات.
- مناقشة هذه الورقة في المجالات المعنية على المستوى دون الإقليمي؛
- صياغة الورقة بشكلها النهائي ونشرها على الموقع الإلكتروني للبعثة؛
- اختيار عدد من المشروعات/البرامج ذات الإمكانيات الأفضل لاختبار هذه الافتراضات خلال الأشهر أو السنوات المقبلة؛
- تحديد السلاسل الرئيسية لفرضيات السبب والأثر التي تفسر الطريقة التي تهدف بها التدخلات المختارة إلى تحقيق الأهداف الإستراتيجية بعيدة المدى<sup>56</sup>؛
- تقييم تأثيرات التدخلات المختارة بهدف اختبار الفرضيات.

ولتحقيق عملية تعلم سريعة وفعّالة، يجب البدء بهذه العملية من خلال تفويض موقع من قبل كبار المديرين المسؤولين عن إستراتيجية المفوضية الأوروبية في الأردن، وإنهاءها بالتزام رسمي باتخاذ إجراء سريع وإعادة النظر في الافتراضات في حال كان من المستبعد تحقيق التأثيرات.

<sup>55</sup> يجب أن تركز مثل هذه الورقة على عدد محدود جداً من "سلاسل النتائج"، أي سلاسل لافتراضات محددة بشأن الأسباب والتأثيرات.

<sup>56</sup> يتضمن هذا التقييم مجموعة مسودات لمثل هذه الفرضيات في حالتها التجارية (هذه الطبعة، القسم 2.2.5 صفحة 44) والتفاهم المتبادل (الطبعة 2، مربع النص 2).