European Commission

التقييم المنهجي (الاستراتيجي) لمنتصف الأجل لصندوق الاتحاد الأوروبي الائتماني الإقليمي استجابة للأزمة السورية

التقرير التجميعي النهائي

ملخص

أكتوبر (تشرين أول) 2018

أُجري هذا التقييم نيابة عن المفوضية الأوروبية

Neighbourhood and Enlargement Negotiations

الشركة الرائدة

يتكوَّن الائتلاف من

لاندِل ميلْز Landell Mills، باستِل Baastel، سيفال CEval، معهد آيكون ICON Institut، آيود بارك IOD PARC، إنتِجرِتي Integrity، لينبيكو Linpico، برومان Proman

رائد الائتلاف: لاندِل ميلْز Landell Mills

اسم مستقبل الاتصالات: حنّا آيزاك Hannah Isaac

الدُفعة 1 – تقييم – ***FWC COM***

المعونة الأوروبية ***EuropeAid/137211/DH/SER/Multi***

عقد محدَّد رقم 395400/2018

التقييم المنهجي (الاستراتيجي) لمنتصف الأجل لصندوق الاتحاد الأوروبي الائتماني الإقليمي استجابة للأزمة السورية

أوصت المفوضية الأوروبية ومدير عام الجوار ومفاوضات التوسّع DG NEAR, بإجراء هذا التقييم

الآراء المقدَّمة في هذه الوثيقة تمثّل أوجه نظر واضعيها والتي لا تشاركهم فيها بالضرورة المفوضية الأوروبية أو سُلطات الدول المنخرطة في الوثيقة.

مَسْرَد الاختصارات

المفوضية الأوروبية	EC
الاتحاد الأوروبي	EU
صندوق الاتحاد الأوروبي الائتماني	EUTF
المقر الرئيس	HQ
الأشخاص المشرّدين داخل أوطانهم	IDPs
الدول الأعضاء	MS
المنظمات غير الحكومية	NGO
لجنة المساعدَة على التنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD-DAC
التعليم والتدريب التقني والمهني (الصناعي)	TVET
الماء، والنظافة، والصحّة	WASH

ملخّص إداري

أوربا تقود عمليّة التمويل المقدّمة من الاتحاد الأوربي (EU) والدول الأعضاء فيه (MS) بمليغ يزيد عن 10 مليار دولار، كاستجابة للأزمة السورية لمساعدة الشرائح والمجتمعات المتضرّرة. في بداية 2014، تمّ تقديم مقادير متزايدة من المساعدات غير الإنسانيّة عبر صندوق الاتحاد الأوربي الائتماني الإقليمي كاستجابة للأزمة السوريّة، ويرمز لهذا الصندوق اختصاراً (EUTF). تبرعات EUTF من دول الاتحاد الأوربي ال22 إضافة لتركيا ومن موازنة الاتحاد الأوروبي، تهدف إلى تعزيز قدرة التحمّل والتعافي لدى اللاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة في البلدان المجاورة وكذلك العراقيين المهجّرين داخل العراق.

بتكليف من المفوضية الأوروبية (EC)، يقوم التقييم الاستراتيجي متوسّط المدة ل EUTF بتقديم تقييم مستقلّ لهيكل الحوكمة، وعملية اختيار المشروع، والعقلانية بشكل عام لأداء EUTF. التقييم لا يقيّم نتائج مستوى المشروع. الغرض من التقييم هو الإسهام في تقديم الأدلة والتحليل للقرار المتعلق فيما إذا كان سيتم تمديد EUTF بعد تاريخ الانتهاء الحالي في كانون الأول/ديسمبر 2019. يغطي التقييم الفترة ما بين تأسيس EUTF في كانون الأوّل/ ديسمبر 2014 وحتى نيسان/أبريل عام 2018. ويشمل نطاقه الجغرافي لبنان، الأردن، تركيا، العراق وبدرجة أقل مصر، غرب البلقان وأرمينيا. نطاق المواضيع يتضمّن: الحصول على التعليم الأساسي؛ الحصول على التعليم العالي والتعليم المستمرّ؛ المرونة والتنمية المحليّة، بما في ذلك سبل العيش والترابط الاجتماعي؛ الحصول على الخدمات الصحية؛ الحصول على خدمات المياه والصرف الصحي؛ والحماية.[1]

التقييم قائم على النظرية، ويعتمد على تحليل تطوّعي، ويطبّق مناهج تشاركية، حسّاسة للنزاعات ومراعية للتنوّع الاجتماعي (من ناحية الجنس). الطريقة تتبع معايير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - لجنة المساعدة الإنمائية لتقييم المساعدة الإنمائية، أي: الملاءمة، الكفاءة، الفعالية، الأثر والاستدامة. ويستكمل ذلك بتقييم التنسيق والتكامل والترابط، فضلاً عن القيمة التي أضافها الاتحاد الأوروبي. بالإضافة إلى جمع وتحليل الأدلة الوثائقية، أجرى فريق التقييم المكوّن من خمسة أشخاص مقابلات وأبحاث ميدانية في بروكسل ولبنان والأردن وصربيا وتركيا مع مجموعة من المعنيين، بما في ذلك فريق EUTF في بروكسل وفي البعثات الأوروبية (EUDs)، الموظفين ذوي العلاقة في الاتحاد الأوروبي، والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (MS) المانحين والوكالات الإنمائية الثنائية، الشركاء المنفذين للأعمال المموّلة من EUTF ومسؤولين حكوميّين من الدول المضيفة. أجريت مقابلات مع معنيّين ذوي صلة بدراسة الحالة في العراق في عمّان وبروكسل.

سبب وجود EUTF

التفكير بإنشاء EUTF جاء في عامي 2013-2014 عندما أصبح من الواضح أن الأزمة السورية ستطول، وأن جيران سوريا تأثروا بشدة بالأزمة وما يرتبط بها من عمليات نزوح كبيرة للاجئين، وأن آليات الاتحاد الأوروبي الحاليّة كانت مشتتة للغاية وأبعد ما تكون عن الاستجابة الفعّالة. واستناداً إلى الدروس التي جرى تعلّمها من الحالة اللبنانية، حيث كان الاتحاد الأوروبي قد تذرّع "بتدابير خاصة" لمساعدة المجتمعات المضيفة للاجئين السوريين، فقد أُنشئ EUTF على نطاق إقليمي *"لتلبية احتياجات اللاجئين والمهجّرين في الداخل والعائدين، وتقديم المساعدة للمجتمعات المضيفة والإدارات في الدول المجاورة لسوريا لتعزيز القدرة على التحمّل والتعافي السريع"*.[2]

سعى EUTF للتغلّب على ثلاثة تحديات رئيسية كانت تقوّض الاستجابة الفعالة للأزمة السورية: (1) لم تكن برامج المساعدات السابقة متوائمة على النحو المناسب، و(2) لم يتمّ تلبية طلبات التمويل من قبل الجهات المانحة، و(3) لم تكن طرق المساعدات فعالة في الظرف التشغيلي الصعب. من أجل *التصدي لذلك*، تمّ إنشاء EUTF بعشر خصائص، تستجيب في الواقع إلى *سبب وجود* EUTF. يهدف EUTF إلى أن يكون **واسع النطاق، فعالاً من حيث التكلفة، إقليمي، متعدد الشركاء، سريع ومرن، يتطوّر** مع مرور الوقت. التقييم يقرّر ما إذا كان مبلغ EUTF الموزّع قد أدّى الأهداف المتوخاة وفقاً لهذه الخصائص المحدّدة. في وقت إنشاء EUTF كان من المأمول منه أيضاً أن يولّد قوة

[1] هذه تتماشى مع إطار نتائج EUTF.

[2] ينص الاتفاق التأسيسي على أن الهدف العام للصندوق الائتماني هو "توفير استجابة متّسقة ومعزّزة للمعونات للأزمة السورية على نطاق إقليمي، والاستجابة بالدرجة والمقام الأول لاحتياجات اللاجئين من سوريا في البلدان المجاورة، وكذلك للمجتمعات التي تستضيف اللاجئين وإداراتها، ولا سيما فيما يتعلق بالقدرة على التحمّل والتعافي سريعاً".

رافعة، أي أن يقوم بمضاعفة تأثير الدول الأعضاء منفردة أو تأثير الاتحاد الأوروبي، أو تأثير كليهما معاً. وأخيرًا، أُريدَ من EUTF أيضًا رفع مستوى **الرؤية** لدى الاتحاد الأوروبي. التقييم يختبر الخصائص المحدّدة باستثناء الرؤية، التي بقيت خارج نطاق هذه المهمة.

تم تعليل معظم جوانب الأساس العقلاني لإنشاء EUTF. EUTF **ضخم وفعّال التكلفة**، يصل إلى عدد كبير من المستفيدين بتكلفة منخفضة نسبيا. وقد نجح النهج **المتعدد القطاعات والمتعدد الشركاء** في البلدان المتلقية، وكان تركيز التدخلات متعلقاً إلى حد كبير بالاحتياجات المقرّرة للمستفيدين. لقد سمح EUTF للاتحاد الأوروبي بالعمل **بمرونة** على الرغم من التحديات التشغيلية. وقد نضج EUTF بشكل ناجح و**تطوّر مع مرور الوقت** ليكون أكثر شمولية لظروف البلد المضيف وأكثر تكيّفاً مع الآليات العامّة التي تحكم المنطقة. يظهر EUTF على نحو متزايد مؤشّرات تدلّ على تنسيق أوثق مع أولويات البلد المضيف وعملياته، وكذلك مع أطر عمل إقليميّة كالخطة الإقليمية للاستجابة للاجئين، ومع عمليّات الاتحاد الأوروبي مثل إطار عمل التنمية الإنسانيّة المشتركة. كما وجد التقييم أيضًا أنّ EUTF **قد ولّد قيمة مضافة**، مقارنة بالجهود التي كان يمكن أن تقوم بها الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي منفردة.

ومع ذلك، وفي نفس الوقت **وُجِد أنّ EUTF بطيء** في الاستجابة للتغيرات التي تجري على أرض الواقع، والتي تطوّرت بصورة أسرع مما استطاع الصندوق أن يتكيّف معه. ونظرًا لسرعة تغيّر الاحتياجات في المنطقة، فإن عمليات تعاقد EUTF المطوّلة قد أضرّت بالأداء. طموحات الفعّالية من ناحية التكلفة أدّت إلى عدم كفاية الاستثمارات الإدارية والموارد البشرية، ما أدى إلى اختناقات. وبالإضافة إلى ذلك، لم يؤدّ **النهج الإقليمي/متعدد البلدان** إلى التآزر المراد في التنفيذ في ما بين البلدان، بل على العكس قاد إلى تأخيرات، حيث تم تكييف النهج وفقاً لمعطيات كلّ بلد. ومع ذلك، فقد كانت المقاربات الإقليمية مفيدة في تعلّم الدروس ومشاركة ما تمّ تعلّمه في ما بين الشركاء المنفّذين داخل الاتحادات وفي ما بينها. وأخيرا، فإن عزم الاتحاد الأوروبي على **تجميع** الأموال في أداة مالية واحدة مجمعة لم يتحقق إلا بصورة جزئيّة. وبتمويل بلغ 12٪ من المانحين الخارجيين لـ EUTF البالغ 1.4 مليار يورو، يستحقّ هذا الجانب المزيد من الانتباه لتعليل السبب من إنشاء EUTF بشكل كامل.

النتائج

الملائمة

لقد وجد التقييم أن **تدخّلات EUTF كانت ملائمة وتلبي احتياجات المستفيدين في جميع البلدان**. إذ يتمّ تحديد واستهداف اللاجئين والمجتمعات المضيفة والنازحين داخليًا بشكل مناسب، اعتمادًا على خبرة الشركاء المنفذين ومتابعة معايير EUTF؛ كما أنّ قطاعات التدخل تتّسق مع قدرة المستفيدين على التحمّل واحتياجاتهم للتعافي السريع. ومع ذلك، فقد وجد التقييم أنه نظرًا للظروف المتغيّرة بسرعة، فقد تتغيّر احتياجات المستفيدين عند التعاقد على الأشغال، مع بعض التدخلات التي قد تشهد تأخيرات في عمليّات التعاقد والتي تؤثر على الاحتياجات المحدّدة أساساً في مرحلة تصميم المشروع.

تدخلات EUTF هي أيضا ملائمة لاحتياجات البلد المضيف. وجد التقييم دليلاً على وجود مسار انتقال إيجابي من التركيز المبدئي لعملية تحديد هوية المشروع والتي يتمّ إدارتها في بروكسل إلى عملية أكثر شمولية ولا مركزية تتماشى مع خطط وظروف البلد المضيف. وتندرج عمليات المواءمة هذه ضمن النهج الإقليمي الأوسع لـ EUTF، والذي يسمح بعمليات إدارة أكثر تنظيماً وفعالية من حيث التكلفة. ومع ذلك، فقد أعربت الحكومات المضيفة والشركاء المنفّذون عن تفضيلهم للتخطيط على مستوى الدولة، والذي ينحو EUTF لتبنّيه على نحو متزايد لمراعاة خصوصيّات كل ظرف على حدة.

كما تمّ اختبار الملائمة فيما يتعلق بالدول الأعضاء، التي تنظر إلى **EUTF كأداة لتعزيز الحضور والثقل الأوروبيين في الاستجابة للأزمة السورية**. في هذا المضمار، هناك رغبة في ضمان استمرار التنسيق بين احتياجات البلد المضيف لإشراكه والاستفادة من تجربة وكالات المعونة الأوروبية الثنائية والمنظمات غير الحكومية.

بالنسبة لتعقيد الجانب التشغيلي في معرض الاستجابة للأزمة السورية، **يُنظر إلى نموذج اتحادات الشركاء المنفّذين على أنه يساعد على توسيع نطاق التدخلات، سواءً على أسس قطاعية أو جغرافية**. وقد لوحظت بعض الفجوات في المستوى الحالي من زاوية تضمين المعنيّين المحليّين في البلدان المضيفة كشركاء. وقد وجد أن النهج الإقليمي ملائم فيما **يتعلّق بمشاركة أفضل الممارسات وتعلّم الدروس من أجل الدعم والتأييد**، وهي عناصر يثمّنها الشركاء المنفذون.

الفعاليّة

في حين أنه **من السابق لأوانه تقييم فعالية تدخّلات** EUTF، فقد كان التقييم قادراً على تقييم الاتجاهات الحالية ومسار EUTF. ووجدت الدراسة أنّه في كلّ من تركيّا والأردن يُنظر إلى قطاعات التعليم والبنية التحتية للمدارس ومرافق المياه والصرف الصحي والنظافة الصحيّة على نحو أكثر إيجابية من التدخّلات القطاعية الأخرى من حيث فعّاليتها، على سبيل المثال، في تطوير البنية التحتية بمنافع طويلة الأجل تمتدّ إلى ما بعد العمر المقدّر لـ EUTF. لضمان الفعالية وتحقيق النتائج في مجال المعيشة، شدّد الشركاء المنفّذون والمانحون على أهمية ربط التدخّلات مباشرة بإمكانيّة ضمان التوظيف، سواء من خلال المنح أو التعليم والتدريب التقني والمهني (TVET). كما تعتبر التدخّلات التي تقدّم الدعم والخدمات المستمرّة للمستفيدين فعّالة بشكل عام، لا سيّما في قطاع التعليم، وبدرجة أقلّ، في مجال الصحّة.

ووجد التقييم أنّ العوامل التي تؤثّر على فعاليّة التدخلات ترتبط **بالإرادة السياسية** على المستوى القُطري، والتي قد تكون إمّا عاملاً مسهّلاً أو معوقاً. وتشمل العوامل الأخرى خيار EUTF في **معالجة عدة قطاعات** بالتوازي أو بالتتابع، مما يسمح بمناهج أكثر شمولية ومتعدّدة الجوانب؛ خبرة الدولة مع **الاستعانة بمصادر خارجية لخدمات إضافيّة** لتنفيذ الأنشطة، مما يسمح بالتنفيذ السريع ولكن قد يؤثر سلباً على القدرات على المستوى الوطني لاستيعاب هذه الخدمات؛ وعلى **الإطار الزمني** المتاح للتنفيذ، الذي هو في بعض الحالات غير كافٍ لتحقيق النتائج المتوقعة.

الفعاليّة

وجد التقييم أن EUTF يلبّي معايير الكفاءة والمعايير الإداريّة الموضوعيّة للصناديق الائتمانية للاتحاد الأوروبي، ولكن على حساب للأداء. وبالمقارنة مع الصناديق الاستئمانية الأخرى في الاتحاد الأوروبي، فإن EUTF ضخم وسريع نسبياً. فبنصف حجم صندوق الطوارئ للاتحاد الأوروبي لأفريقيا وسبعة أضعاف حجم *بيكو Bêkou كان معدل التنفيذ 36٪ من EUTF مقابل 22٪ و29٪ بالنسبة لأفريقيا و صندوق بيكو على التوالي. واعتبارًا من آذار/مارس 2018، تعاقدت EUTF مع أكثر من ثلث التعهّدات التي تم تلقّيها على مدى عمر الصندوق، **وهذه النتيجة هي الأفضل في فئتها**. وعلى الرغم من هذا الوضع، فقد أعرب الشركاء المنفذون و EUTF عن مخاوفهم بشأن مواعيد التعاقدات، وكثيراً ما كانوا يشعرون بالإحباط من الإعدادات متعدّدة البلدان، متعدّدة الشركاء، وهو ما كان يتطلّب مفاوضات شاملة عند التعاقد* **وعند تعديل المشروع. وقد تم إلغاء مركزيّة تحديد المشاريع واختيارها على مدار عمليات EUTF**، ويرجع ذلك جزئياً إلى زيادة قدرات الموظفين على مستوى البعثة الأوربيّة EUD، والذي ينبغي أن يحسّن الكفاءة.

تسمح تعليمات EUTF بـ 3٪ للرسوم الإدارية، إلا أنّه قد تمّ تخصيص أقل من 1٪ من حجم EUTF للمصاريف الإداريّة وإدارة EUTF لأنّ مساهمات ميزانية الاتحاد الأوروبي لا يمكن استخدامها للرسوم الإداريّة. **وجد التقييم أن EUTF يعمل بهيكل ضعيف للغاية، من الناحية الماليّة ومن حيث قدرة الموظفين، مما أثّر بشكل مباشر على أداء الصندوق.** وأكّدت المقابلات أن الموارد المحدودة من الموظّفين قد خلقت اختناقات كبيرة، فضلاً عن التأخيرات في التعاقد والتنفيذ.

وجد التقييم أن طواقم EUTF تعمل بشكل جيّد. **يمكن تحسين الاتصال بين فريق إدارة EUTF والمجلس التنفيذي من خلال تقديم مزيد من التفاصيل حول مشروع خطوط الأنابيب، والذي تمّ تقديمه في وقت إجراء هذا التقييم.**

لم يبدأ نظام مراقبة وتقييم EUTF إلّا في وقت متأخر، ويرجع ذلك جزئيّاً إلى حجم التمويل الهائل الذي يديره فريق مبدئي من ثلاثة أشخاص، ويرجع ذلك جزئياً إلى التركيز المبدئي على تحديد المشروع، اختياره والتعاقد عليه. لم تصل قدرة موظفي EUTF إلى مستويات التشغيل إلّا في أواخر عام 2016. **وقد زاد التركيز على عمليّات الرصد والتقييم منذ ذلك الحين، وبحلول كانون الأول 2017، بدأ سريان مفعول عقد مع جهة خارجيّة لإجراء عمليّة رصد وتقييم. توفّر التقارير الأوليّة رؤىً مفيدة تأتي في وقتها حول وضع تدخّلات EUTF.**

الاستدامة

قام التقييم باختبار ما إذا كان من المتوقّع أن يكون المستفيدون أكثر قدرة على التحمّل بفضل مساعدة EUTF، وما إذا كان من المتوقّع أن يكون التحسّن الذي طرأ على ظروفهم مستداماً. وفي حين أنه من السابق لأوانه تقييم مدى استدامة تدخّلات الاتحاد الأوروبي، إلّا أنّ هناك دليل على وجود مسار إيجابي في هذا الصدد، لا سيّما في مجال التعليم وفي الحالات التي يكون فيها التركيز على الاستفادة من القدرات الوطنيّة وتعزيزها. **من الأرجح أن التدخلات التي تركّز بقوّة على مشاريع تدار بأيدٍ وطنيّة تسهم في القدرة على التأقلم.**

كما بحث التقييم أيضاً موقف EUTF فيما يتعلق بالترابط بين جوانب التنمية الإنسانيّة في تجسيد للربط بين الإغاثة، التعافي والقدرة على التحمّل. يُنظر إلى الـ EUTF بشكل عام على أنه فعّال في سدّ الفجوة التي تعتري التنمية الإنسانيّة، لا سيّما حين ينسّق مع الجهات الفاعلة الإنسانيّة والإنمائيّة حول كيفيّة الاستفادة المثلى من التآزر، كما هو موضح في إطار التنمية الإنسانيّة المشتركة. **وعلى الرغم من ذلك، فإن بناء EUTF على فجوة التنمية الإنسانيّة مشروطٌ أيضًا بظروف كلّ بلد وانخراطه، بما في ذلك استعداد الحكومات المضيفة للاستجابة لأوضاع اللاجئين والمهجّرين.**

التأثير

يهدف EUTF للتأثير إيجابًا على قدرة اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم على التحمّل، بينما يساهم أيضًا في السلام والاستقرار الإقليمي، وهي طموحات قد تستغرق سنوات لترى على أرض الواقع. ومن بين 47 مشروعاً من مشروعات EUTF التي تم التعاقد عليها حتى اليوم، ثلاثة مشاريع وقّعت قبل بدء التقييم بسنتين، وبدأت ستة عشر مشروعاً قبل سنة إلى سنتين قبل عمليّة التقييم. **لم يجد التقييم، كما كان متوقعاً، دليلاً على أنّ EUTF قد ساهم حتى الآن في التأثير العالمي المقصود، ولكن هناك مؤشرات على وجود تأثير وسطي، لا سيما على رأس المال البشري من خلال التعليم الأساسي والعالي، والتدريب على المهارات في مجال سُبل المعيشة.**

الترابط، التنسيق والتكامل

وجد التقييم أن EUTF **مترابط داخليًا من حيث أن الطرق المختارة مكّنت EUTF عموماً من التنفيذ وفقًا للأهداف والمعايير المحددة للصندوق.** EUTF هو أيضاً مترابط خارجياً، والتآزر والترابط قويان على وجه الخصوص بين DG ECHO و EUTF. ويدعو النهج المتعدّد القطاعات إلى تنسيق قويّ مع الجهات الفاعلة الأخرى، ضماناً للتكامل. ووجد التقييم أن آليات EUTF في ما يتعلّق بالتخطيط والحوكمة قد مكّنت لهذا الاتساق. ومع ازدياد عدد أقران EUTF بالتدريج في بعثات الاتحاد الأوروبي، ساعد ذلك أيضًا في تحسين التنسيق مع الجهات الفاعلة الأخرى.

القيمة المضافة

وجد التقييم أنّ EUTF يقدّم قيمة مضافة بأربعة طرق. أولاً، من خلال آلية الحوكمة، يضمن EUTF **استجابة مشتركة من خلال الإشراك النشط للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.** ثانياً، **حجمه ونطاقه يصلان إلى مجموعة أكبر من المستفيدين.** ثالثاً، يضفي EUTF **أثراً أستراتيجياً بالتركيز على جانب التخطيط،** ما يمكّن المساهمين في الصندوق والبلدان المضيفة من الاتفاق على أهداف مشتركة. وأخيراً، **فقد بذل** EUTF **جهوداً مقصودة لتحقيق الانسجام في الاستجابة للأزمة السورية، مع الإقرار في نفس الوقت بخصوصيّات كلّ دولة، ويتجلّى ذلك أساساً من خلال التأكيد على تخطيط متعدّد القطاعات ومتعدّد الأقطار.**

القضايا المشتركة بين القطاعات: مراعاة التنوع الاجتماعي بين الجنسين وحساسيّة النزاع

وجد التقييم أن **المؤشّرات والأهداف الملائمة المتعلّقة بالجنس** مدرجة في وثائق التخطيط والتعاقد وتقارير EUTF؛ كما أنّ بعض التدخّلات تمّ تخصيصها وفقاً للجنس. ومع ذلك، **لا تعتبر جميع البرامج مراعية للتنوّع الاجتماعي من ناحية الجنس و/أو يمكن تعزيزها في هذا الصدد.** على الرغم من أن الأهداف تشمل المجموعات المصنّفة حسب الجنس والعمر، إلا أن بعض التدخّلات يمكن أن تضيف بعض الاعتبارات حول كيفيّة دمج الأنشطة بشكل أفضل لتكون أكثر مراعاةً للعناصر من ناحية الجنس بغية تعزيز النتائج. على سبيل المثال فيما يتعلق بتأمين تصاريح العمل بعد تقديم التدريب على المهارات، أو حل عوائق المصاريف، النقل و رعاية الأطفال التي يمكن أن تؤثر على مستويات المشاركة في الأنشطة. وجد التقييم أنّ **الأطفال قم تمّ الاعتراف بهم كشريحة هشّة بشكل خاص** ويدرك المعنيّون أن هناك حاجة إلى جهود متضافرة لمعالجة المخاوف مثل عمالة الأطفال، زواج الأطفال والأطفال غير الملتحقين بالمدارس. هناك دليل إيجابي على أنّ هذه القضايا مدرجة في جدول الأعمال، وأنّه يتم دمجها بصورة نشطة في الاستجابات والتخطيط متعدّد النواحي.

من ناحية حساسيّة النزاع، وجد التقييم أنّه على الرغم من أنّ **تحليل النزاع لم يتم تنفيذه صراحةً** بالنسبة لبعض التدخّلات المموّلة من الاتحاد الأوروبي، فإنّ **الأدلة والعمليّات حسّاسة إلى حد كبير للنزاع**. تدرك تدخّلات صندوق EUTF وتراعي ظروف كلّ بلد، وتراعي الحساسيّات المحتملة المحيطة باستهداف المستفيدين بما في ذلك اللاجئين والمجتمعات المضيفة، ومواءمة المبادرات مع احتياجات البلد المضيف. وتشمل مجالات التفكير الأخرى حول حساسيّة النزاع ضمان مشاركة أكبر من قبل المعنيّين من المواطنين. أصبح النظر في حساسيّة النزاع ممنهجاً أكثر في مفاوضات العقود الأخيرة وفي إطار التنمية الإنسانيّة المشتركة في الأردن ولبنان.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاج الرئيسي: من المتوقع أن تستمرّ الأزمة التي طال أمدها، وليس من المتوقع أن تتغير سياسات البلد المضيف وسياسات الاتحاد الأوروبي بشكل كبير، وبالتالي توفير إطار عمل يستجيب لاحتياجات المستفيدين. كما أنه من غير المتوقّع أن تتمكّن أدوات التمويل الأخرى من ملء الفراغ بصورة كافية إذا ما أوقف EUTF عملياته. معظم الافتراضات التي قدمت خلال إنشاء EUTF قد تحقّقت، *وسبب وجود* EUTF ما زال مبرّراً إلى حدّ كبير. إضافةً إلى ذلك، فإنّ أداء EUTF بشكل عام كان مرضياً من زاوية المعايير التي اعتمدها التقييم، فقد أنتج EUTF قيمة مضافة بشكل واضح، وذلك مقارنةً بالجهود التي كان يمكن أن تقوم بها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي منفردة.

التوصية 1: يوصي فريق التقييم بتمديد EUTF بعد كانون الأوّل/ديسمبر 2019 للسماح للمعنيّين بالاستمرار في الاستجابة لاحتياجات المستفيدين والبلدان المضيفة مع استمرار الأزمة التي طال أمدها. عمل: EUTF، مجلس إدارة الصندوق الائتماني.[3]

التوصية 2: إذا تم تمديد EUTF، يوصي فريق التقييم أن يتم تحديث الصندوق لتحسين قضايا الحوكمة والتنفيذ، وبالتالي معالجة أوجه القصور التي حددها التقييم. يجب البدء بهذه العملية على الفور، في نوفمبر 2018. عمل: EUTF، المجلس التنفيذي للصندوق الائتماني، EC.

الاستنتاج الرئيسي: وجد التقييم دليلاً قوياً على أنّ فريق EUTF يعاني من نقص في الموظفين نظرا لزيادة المسؤوليات والمناصب، لا سيما على مستوى البعثة الأوربيّة EUD. وجد التقييم كذلك أنّه من الصعب على موظفي EUTF، لا سيما على مستوى البعثة الأوربيّة EUD، أن يتحملوا مسؤوليات مختلفة في نفس الوقت، بما في ذلك مفاوضات التعريف مع المعنيّين في البلد المضيف، ولجان EUTF للتنسيق داخل الدولة، وحوار السياسات على مستوى شامل حول الاستجابة للأزمات، حوار السياسات الخاص بالقطاع، وإدارة العلاقات مع شركاء التنفيذ، متابعة التنفيذ، التواصل ومسؤوليات الرصد والتقييم.

التوصية 3: أخذاً بعين الاعتبار أنّ النفقات العامة أقل مما هو مسموح لصناديق ائتمان الاتحاد الأوروبي، يوصي فريق التقييم بإجراء مراجعة وظيفيّة لتقييم احتياجات التوظيف وزيادة عدد الموظفين بما يتناسب مع المتطلّبات الإدارية والتنظيمية لمحفظة EUTF، على مستوى كلّ من المقر الرئيسي (HQ) وفي لبنان والأردن والعراق. ينبغي ضمان ذلك بحلول شباط/فبراير 2019. عمل: EC المفوّضيّة الأوربيّة، EUTF. عمل: EC المفوّضيّة الأوربيّة، EUTF.

توصية 4: يوصي فريق التقييم كذلك بتبسيط عمليات توظيف الموظفين للسماح بالتوظيف بشكل أسرع، بما في ذلك النظر في إنشاء كادر من الخبراء يمكن إرساله في غضون أسبوعين، خاصّة بالنسبة للوظائف التي تمّ تحديدها على أنها عرضة لضغط عبء العمل في المراجعة التشغيليّة. ينبغي إرساء هذه التوصية في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ استكمال المراجعة الوظيفية. عمل: EC المفوّضيّة الأوربيّة، EUTF.

توصية 5: يوصي فريق التقييم بأنه من أجل زيادة الكفاءة، ينبغي الفصل بوضوح بين مسؤوليات الموظفين للسماح بالتركيز على الجوانب المختلفة من دورة البرامج، المواقع الجغرافية و/أو مسؤوليات القطاع حسبما يرى هو الأنسب بعد المراجعة الوظيفيّة. يجب أن تحدث هذه التغييرات في غضون ثلاثة أشهر من هذه التوصيات. عمل: إدارة EUTF.

[3] بناء على طلب فريق إدارة EUTF، سيتم توجيه التوصيات، كلّما أمكن ذلك، إلى مكاتب محددة في الاتحاد الأوروبي بجداول زمنية مقترحة ومهام محدّدة قابلة للتنفيذ.

الاستنتاج الرئيسي: يمكن لعملية إضفاء الطابع المركزي على اتخاذ القرارات، وخاصة على التعاقد والمفاوضات مع الشركاء المنفّذين، أن تبطئ في بعض الأحيان العمليّات وتقلّل من مدى تمكّن البعثة الأوربيّة EUD.

التوصية 6: يوصي فريق التقييم أن تكون عملية صنع القرار أكثر لامركزية بالنسبة لمستوى البعثة الأوربيّة EUD بحيث يمكن لموظّفي EUTF المتمركزين في البعثات الأوربيّة EUDs أن يتفاوضوا مباشرة على تعديلات في البرنامج مع شركاء التنفيذ ضمن حدود الميزانيّة البالغة 25 ٪ من القيمة الإجمالية للعقد. عمل: إدارة EUTF.

توصية 7: كما يوصي فريق التقييم بزيادة التنسيق بين البعثات الأوربيّة EUDs و EUTF لتقييم احتياجات الموارد البشرية والاستجابة لها بشكل مستمرّ استجابة لمتطلبات محفظة EUTF وأعباء عمل موظّفي البعثة الأوربيّة EUD. عمل: EUTF البعثات الأوربيّة EUDs.

الاستنتاج الرئيسي: يمتلك المعنيّون في EUTF مجموعة من التصوّرات حول تحديد المشاريع واختيارها، والتي تستفيد من ضمان التواصل والتوضيح المستمرّين. كما وجد التقييم مستويات متفاوتة من الوعي والمعرفة بين أعضاء الصندوق الائتماني وأعضاء المجلس التنفيذي حول عمل EUTF، على الرغم من الجهود المستمرّة التي يبذلها EUTF لتوفير المعلومات وإعداد التقارير خلال اجتماعات مجلس الإدارة.

توصية 8: يوصي فريق التقييم بمواصلة عرض خيارات الانتقاء المفصّلة والمعلّلة وخط سير المشروع في اجتماعات المجلس التنفيذي؛ وأن يقدّم فريق EUTF أيضًا بيانات رقابيّة حول التدخّلات لتبادل الأفكار حول أفضل الممارسات والدروس المستفادة والتحدّيات والنتائج. يجب اتخاذ هذا الإجراء في كل اجتماع من اجتماعات المجلس التنفيذي. عمل: EUTF المجلس التنفيذي.

توصية 9: يوصي فريق التقييم بأن تقوم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي MS بالحفاظ على خطوط اتصال واضحة مع وكالات التنمية الخاصة بها على أساس مستمرّ لضمان نقل المعلومات المتعلقة بسير المشروع، واختياره وتحديده حسب الاقتضاء. عمل: الدول الأعضاء في الاتّحاد الأوربي MS.

الاستنتاج الرئيسي: بشكل عام، يعمل نموذج التنفيذ متعدد الشركاء والمتعدد القطاعات بشكل جيد، لكنّ التقييم رصد مخاوفاً على مستوى تعدّد الدول/المناطق للمشاريع.

التوصية 10: يوصي فريق التقييم بأن يواصل EUTF ضمان تصميم البرامج متعدّدة البلدان بشكل يراعي كلّ بلد ينفّذ فيه. عمل: EUTF المجلس التنفيذي.

توصية 11: يوصي فريق التقييم كذلك أن تقوم جميع مذكرات التفاهم بتفصيل كيفية أخذ المشروع بطريقة مقارنة وشاملة آخذة في الحسبان قدرة كل حكومة مضيفة واحتياجات المستفيدين، بما في ذلك حساسية النزاع. عمل: EUTF المجلس التنفيذي.

توصية 12: كما يوصي فريق التقييم بأن يقتصر الجانب الإقليمي لكلّ مشروع على مشاركة المعرفة، وتعلّم الدروس والتآزر، وأن يتمّ إيصال هذا التوقع بوضوح إلى الشركاء المنفّذين من خلال اجتماع المجلس التنفيذي القادم وبصورة مستمرّة عند الاقتضاء. عمل: EUTF المجلس التنفيذي.

الاستنتاج الرئيسي: يتمّ الاعتراف باحتياجات المستفيدين في جميع دول EUTF، على الرغم من أنّ أكبر الاحتياجات من ناحية الدول موجودة في لبنان والعراق والأردن.

التوصية 13: وبافتراض عدم حدوث تغييرات كبيرة في أنماط النزوح في الأزمة السورية، يوصي فريق التقييم بأن يركّز فريق التقييم الخارجي على لبنان، العراق والأردن للمرحلة التالية من EUTF. عمل: EUTF، مجلس إدارة الصندوق الائتماني.

توصية 14: يوصي فريق التقييم بإنهاء الصندوق في تركيا قبل أن يتم تجديد EUTF، حيث أن معظم التمويل هناك كان من تسهيل تركيا و IPA سابقًا. عمل: EUTF، مجلس إدارة الصندوق الائتماني.

توصية 15: يوصي فريق التقييم بأن يتم إنهاء عمل الصندوق في صربيا قبل أن يتم تجديد EUTF، مع مراعاة الاحتياجات المتغيرة في البلد. عمل: EUTF، مجلس إدارة الصندوق الائتماني.

الاستنتاج الرئيسي: الاستجابة الاجتماعيّة من حيث الجنس ظاهرة بجلاء في التخطيط وكذلك في متطلبات إعداد التقارير، لكنها تختلف باختلاف السياق والاستطاعة.

التوصية 16: يوصي فريق التقييم بأن يواصل EUTF مراقبة برامجه من زاوية الاستجابة الاجتماعيّة من حيث الجنس وأن يضمن اتخاذ إجراءات تصحيحية حين يُثبت التنفيذ وجود تحدّيات. عمل: EUTF.

توصية 17: يوصي فريق التقييم أن يقوم EUTF بتجهيز مركز تنسيق للشؤون الاجتماعيّة من الناحية الجنسيّة لدعم شركاء التنفيذ في تكييف وتنفيذ التخطيط الذي يراعي المنظور الاجتماعي من ناحية الجنس، على النحو المتفق عليه في وثائق التنفيذ الخاصة بهم. ينبغي تعيين مركز التنسيق في غضون ثلاثة أشهر من هذه التوصيات. عمل: EUTF.

الاستنتاج الرئيسي: لا شكّ أنّ EUTF يولّد قيمة مضافة مقارنة بالجهود التي يمكن أن تقوم بها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بمفردها.

التوصية 18: يوصي فريق التقييم بأن تقوم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بزيادة مساهماتها بشكل واضح، ما يسمح للصندوق بتقديم قدر أكبر من النفوذ بينما يسمح له بزيادة الإنفاق الإداري، الأمر الذي من شأنه أن يحل العديد من العوائق المتعلقة بالكفاءة. عمل: الدول الأعضاء في الاتّحاد الأوربي MS.

توصية 19: يوصي فريق التقييم بأن تتّفق الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على نسبة مئوية من العائدات يتمّ إعادة استثمارها في EUTF حسب نسبة إيرادات وكالتهم الوطنيّة والمنظمات غير الحكومية من EUTF. يجب الإعلان عن هذه الزيادة قبل تمديد EUTF في كانون الأول/ديسمبر 2019. عمل: الدول الأعضاء في الاتّحاد الأوربي MS.

الاستنتاج الرئيسي: مع استمرار الأزمة في سوريا، لا يمكن تصوّر القيام بعمليات داخل البلاد إلى أن يتمّ التوصّل إلى تسوية سياسية. ومع ذلك، فاليوم هو الوقت المناسب للنظر في الخيارات المستقبلية.

التوصية 20: يوصي فريق التقييم بإجراء تقييم مبكر لاحتياجات المستفيدين داخل البلد لتحديد ما إذا كانت معايير الحوكمة وتأسيس EUTF كافية ومناسبة لظرف سوريا. يجب تنفيذ هذا التقييم بحلول آذار/مارس 2019. عمل: EUTF، المجلس التنفيذي للصندوق، الاتحاد الأوروبي.

توصية 21: كما يوصي فريق التقييم بأن يولي EUTF الاهتمام الواجب للعواقب التي قد تترتب على نقل الدعم لسوريا على البلدان المضيفة المجاورة وتحديد الأدوات التي ستكون متاحة لمواصلة تلبية احتياجات المستفيدين هناك في حالة انخفاض الدعم المقدم من EUTF. يجب أن تكون عملية التحديد هذه مستمرّة. عمل: EUTF، المجلس التنفيذي للصندوق، الاتحاد الأوروبي.