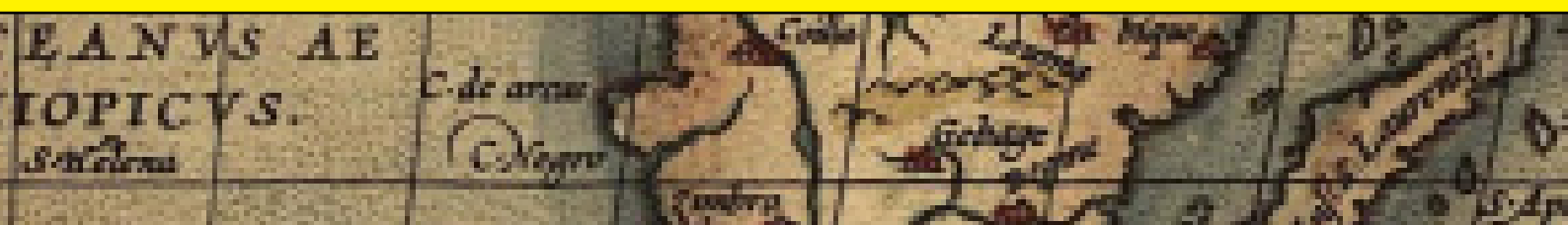




دليل إرشادي لآليات الجوار  
الأوروبي  
وعلاقتها بالمؤسسات الماليّة  
الدوليّة



# المحتويات

سياسة الجوار الأوروبي ومظاهرها الأساسية آلية تنفيذ سياسة الجوار الأوروبي - خطة العمل "سياسة الجوار الأوروبي" الجديدة - "استجابة جديدة حيال جوار متغيّر" "سياسة الجوار الأوروبي" و"اتفاقية لشبونة"	الفصل الأول
نصائح لمنظمات المجتمع المدني - كيف يمكن تقويم تنفيذ "سياسة الجوار الأوروبي" من "آليات الجوار والشراكة الأوروبيين" إلى "آليات الجوار الأوروبي": مظاهر الآليات المالية الرئيسية ومسائل مهمّة "آليات الجوار والشراكة الأوروبيين" تخصيص الموارد عملية برمجة "آليات الجوار والشراكة الأوروبيين" المشكلات والتحدّيات المرتبطة بـ "آليات الجوار والشراكة الأوروبيين" "آليات الجوار الأوروبي" المقترحة للفترة ٢٠١٤-٢٠٢٠ الموازنة المقترحة لـ "آليات الجوار الأوروبي" الأداة الرئيسية لتحقيق "آليات الجوار والشراكة الأوروبيين" و"آليات الجوار الأوروبي" - دعم الموازنة	الفصل الثاني
دور المؤسسات المالية الدولية أسس "البنك الأوروبي للاستثمار" أسس "البنك الأوروبي للإعمار والإئمان" آليات الخلط خطة عمل الاتحاد الأوروبي للخلط آلية الاستثمار الجوّاري معايير تأهل المشروع والمشاركة العامة	الفصل الثالث
دور منظمات المجتمع المدني في عمليات سياسة الجوار الأوروبي وآلياتها أقنية لمشاركة منظمات المجتمع المدني في "سياسة الجوار الأوروبي" المشاركة في "سياسة الجوار الأوروبي" وآلياتها كيف تُزاد قدرات المجتمع المدني في العمل على مسائل "سياسة الجوار الأوروبي وآلياتها"	الفصل الرابع
	قاموس



On behalf of CEE Bankwatch Network  
Manana Kochladze  
Na Rozcesti 6  
Prague Czech Republic  
19000  
www.bankwatch.org



annd  
Arab NGO Network for Development  
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

On behalf of Arab NGO Network for Development  
Bihter Moschini  
P.O.Box: 5792/14,  
Mazraa: 1105 - 2070  
Beirut, Lebanon  
Tel: +961 1 319366  
Fax: +961 1 815636  
<http://www.annd.org/english/contactus.php>

This report has been produced with the financial assistance of the European Union. The content of this report is the sole responsibility of CEE Bankwatch Network and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

# لماذا هذا الدليل الإرشادي؟

و«آليات الجوار الأوروبي».

- تأمين أداة تساعد منظمات المجتمع المدني في بنائها قدراتها، كي تتمكّن من المشاركة في تخطيط أولويات البرنامج على المستويين الوطني والإقليمي، وكذلك مراقبة مدى التغطية ومُخرجات آليات الاتحاد الأوروبي المالية.
- ضمان مشاركة أوسع نطاقًا لمجموعات المجتمع المدني في عمليات صنع القرار والسياسة في كلٍّ من: الاتحاد الأوروبي و«البنك الأوروبي للاستثمار» و«البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية».
- تأمين قراءة نقدية لانخراط «البنك الأوروبي للاستثمار» و«البنك الأوروبي للإعمار والإمهاء» انطلاقًا من وجهة نظر حقوق الإنسان.
- تقديم النصح العملي في ما يتعلق بالقيام بعمل المدافعة ضمن سياق «سياسة الجوار الأوروبي» و«آليات الجوار الأوروبي» و«المؤسسات المالية الدولية» (كالـ «البنك الأوروبي للاستثمار» و«البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية»).

في سياق المقاربة المستجدة لـ «سياسة الجوار الأوروبي» (ENP) التي أوجزها البيان المشترك الصادر بتاريخ ٢٥ أيار (مايو) ٢٠١١، ستكون الآليات المالية الجديدة، أي «آليات الجوار الأوروبي» (ENI) تحديدًا، اعتبارًا من سنة ٢٠١٤، الآليات المالية الرئيسيّة بين البلدان الست عشرة الشريكة، الواقعة إلى حدود الاتحاد الأوروبي الشرقية والجنوبية (الجزائر، أرمينيا، أذربيجان، بيلاروسيا، مصر، جورجيا، إسرائيل، الأردن، لبنان، ليبيا، مولدافيا، المغرب، الأراضي الفلسطينية المحتلة، تونس، أوكرانيا). كما نصّ البيان المشترك نفسه، أيضًا، على المقاربة الجديدة الآيلة إلى تفويض خارجي إضافي يظلمح به «البنك الأوروبي للاستثمار» (EIB) لكلٍّ من البلدان المجاورة الشرقية والجنوبية، فضلًا عن توسيع نطاق تفويض «البنك الأوروبي للإعمار والإمهاء» (EBRD) بالنسبة إلى بلدان متوسطة جنوبية مختارة.

في هذا الصدد، يرمي الدليل الإرشادي إلى تقديم تفاصيل «سياسة الجوار الأوروبي» والآلية المالية الجديدة وعلاقتها بالمؤسسات المالية الدولية (IFIs) وبالتحديد إلى ما يلي:

- رفع مستوى الوعي حيال كلتا «سياسة الجوار الأوروبي»

## من يمكنه استخدام هذا الدليل الإرشادي؟

يُفترض أن يكون هذا الدليل الإرشادي مفيدًا لمنظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والناشطين المحليين المراقبين لآثار «سياسة الجوار الأوروبي»، في كلا السياقين الاجتماعي والاقتصادي، فضلًا عن الآليات المالية. وفيما قد تتباين أنواع هذه المنظمات من بلدٍ لآخر، تتسم هذه الوثيقة بأهميّة خاصة بالنسبة إلى المنظمات المشاركة في مراقبة مسائل التنمية وحقوق الإنسان والمدافعة عنها.

# الفصول باختصار

## الفصل الأول: مدخل إلى سياسات الاتحاد الأوروبي في ما يعني مناطق الجوار: «سياسة الجوار الأوروبي» و«الشراكة الشرقية»

الشرقية». كما يلقي الفصل الضوء، كذلك، على التشابهات والاختلافات في ما بين الشراكات المعنية. أما المراجع الرئيسية فتستقى من مواقع «الاتحاد الأوروبي» الشبكية ووثائقه الرسمية. ويقدم الفصل كذلك مسائل بالغة الأهمية أثارها منظمات المجتمع المدني.

يشكّل الفصل الخلفية الأساسية لـ «سياسة الجوار الأوروبي» ومقدماتها وأهداف سياستها والبلدان المعنية والوثائق المرجعية وطبيعتها المتطورة بعد اندلاع الانتفاضات الشعبية في البلدان المتوسطة الجنوبية. كما يفصّل، أيضًا، الشراكة مع أوروبا الشرقية وجنوب القوقاز، وبالتحديد «الشراكة

## الفصل الثاني: من «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» إلى «آليات الجوار الأوروبي»: مظاهر الآليات المالية الرئيسية والبرمجة والقراءة النقدية

علاوة على ذلك، يُفسّر الفصل المفهوم الرئيسي لـ «خلط أموال» (funds blend) الاتحاد الأوروبي ودعم الموازنة - باعتبار ذلك الآلية التي تستند إليها «آليات الجوار الأوروبي» - وسيصوغه في بابين فرعيين. وبالنسبة إلى «خلط الأموال» سيتركز على تحديات المساعدات التنموية المدمجة بالأموال الخاصة، وأثار القطاعين العام-الخاص، وقضية الشفافية/المساءلة، ومخاطر الدين. وأمّا بالنسبة إلى دعم الموازنة فيعرض لمظاهره الرئيسية (من التوجيهات الإرشادية) ولأهميته، ولقضية الشفافية والفساد والتوصيات الرئيسية الناجمة عن مشاركة منظمات المجتمع المدني (في المراقبة).

يقدم الفصل الثاني الآليات المالية الخاصة بـ «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» (ENPI) و«آليات الجوار الأوروبي» (ENI) الجديدة، كما يقدم مراجعة لتنظيمات هذه الآليات وأهدافها وتمويلها واختلافاتها الرئيسية والدروس المستفادة منهما وخصائص برمجتها ودور المجتمع المدني والتوصيات ذات الصلة. وبعيداً من الآليات المذكورة، سيتركز الفصل، أيضًا، على «آلية الاستثمار الجوّاري» (NIF)، أي الآلية المالية التي تهدف إلى تعبئة تمويل إضافي لتغطية حاجات منطقة الجوار الأوروبي الاستثمارية. كما سيجري الفصل قراءة نقدية لدور «آلية الاستثمار الجوّاري»، ولاسيما في صدد الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمشروعات الممولة ومُتاحيتها، إلخ...

## الفصل الثالث: دور «المؤسسات المالية الدولية» («البنك الأوروبي للإعمار والإئمان» و«البنك الأوروبي للاستثمار»)

توسيع مهام «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية». كما يعرض الفصل بالشرح والتفسير لآثار البنكين و انخراطهما على مستوى البلدان التنموية والتحديات والمسائل المهمة التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار (بما فيها الشفافية والمراقبة وأثار المشروعات).

ارتباطًا بالفصل السابق المبني بصورة رئيسية على مسوودة تنظيمات «آلية الجوار الأوروبي»، يركز هذا الفصل على دور المؤسسات المالية الدولية. فهو يُستهلّ بمقدمة قصيرة تتناول «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية» و «البنك الأوروبي للاستثمار»، و من ثم يركز على وكالة البنك الأخير وتفويضه الخارجي خلال فترتي ٢٠٠٧-٢٠١٣ و ٢٠١٣-٢٠٢٠، وعلى

# الفصل الرابع: مراقبة «آليات الشراكة والجوار الأوروبيين» و«آليات الجوار الأوروبي» وتقويمها ودور المجتمع المدني

الفصل، كذلك، للفسحات المتوفرة أمام الانخراط في المراقبة والمدافعة بوصفهما أدواتين عمليتين (لِمَنْ ينبغي أن يتصل بِمَنْ، أيُّ الوثائق، ومتى، وأيُّ المسائل ينبغي أخذها بعين الاعتبار، إلخ...)، ويتناول دراستي حالات (واحدة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأخرى من «مبادرة الشراكة الشرقية» EaP)، وذلك بُغْيَة إلقاء الضوء على مواقف منظمات المجتمع المدني ومواقعها.

سيركُز هذا الفصل على المظاهر الرئيسية التي تطبع مراقبة كلِّ من «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» و«آليات الجوار الأوروبي» وتقويمهما، وسيعرض عمليات المراقبة (أوراق مراجعة البلدان الاستراتيجية على المدى المتوسط، NIP). كما يُلقى الفصلُ الضوء، أيضًا، على مقارنة الاتحاد الأوروبي حيال المجتمع المدني بوصفه شريكاً مهماً منذ بدء «سياسة الجوار الأوروبي» (ENP). وصولاً إلى المقاربة المعدّلة الجديدة، وعلى وقائع الإشكاليات/التحديات الناجمة عن مشاركة المجتمع المدني. ويعرض

# الفصل الأول: مدخل إلى سياسات الاتحاد الأوروبي حيال مناطق الجوار: سياسة الجوار الأوروبي والشراكة الشرقية

## كيف يمكن استخدام هذا الفصل؟

- لبناء القدرة حول سياسة الجوار الأوروبي والشراكة الشرقية
- لرفع مستوى الوعي في ما يتعلق بأهداف السياسة.
- لبناء تحليل حاسم في ما يتعلق بتطوير مظاهر السياسات.

## ما الذي يمكن للقارئ تعلّمه من هذا الفصل؟

- أساسيات سياسة الجوار الأوروبي والشراكة الشرقية
- محدّدات أهداف السياسة في "سياسة الجوار الأوروبي"، وتحليل موجز لتنفيذها.
- تطور طبيعة سياسة الجوار الأوروبي في أعقاب الانتفاضات الشعبية في البلدان العربية.

والتحدّيات التي يفرضها فيها الفقر. وقد استدعى هذا معالجة الأسباب الجذرية الكامنة وراء عدم الاستقرار السياسي والهشاشة الاقتصادية والعيوب المؤسّسية والنزاعات والفقر والاستبعاد الاجتماعي.

أطلقَت «سياسة الجوار الأوروبي» رسمياً في عام ٢٠٠٤ بين دول الاتحاد الأوروبي الأعضاء الخمس والعشرين آنذاك وبين بلدان الجوار الأقرب، بما في ذلك: الجزائر وأرمينيا وأذربيجان وبيلاروسيا ومصر وجورجيا وإسرائيل والأردن ولبنان وليبيا ومولدافيا والمغرب والأراضي الفلسطينية المحتلة وسورية وتونس وأوكرانيا. والواقع أنّه كان للاتحاد الأوروبي علاقات جيدة بالبلدان المذكورة، الأمر الذي انعكس في اتفاقيات الشراكة والتعاون التي غطّت بلدان أوروبا الشرقية، وكذلك في عملية برشلونة للشراكة الأوروبي-متوسطة والاتفاقيات المرتبطة بها التي غطّت البلدان المتوسطة.

بعد عام ٢٠٠٤، وقبل توسّع الاتحاد الأوروبي ليضمّ ٢٥ دولة-عضو، تبنّت المفوضية الأوروبية الاعتراف بالعلاقة الترابية (interdependence) السياسية والاقتصادية مع البلدان المجاورة باعتبارها واقعاً حقيقياً، بما يعكس «أوروبا الأوسع»<sup>١</sup> (Wider Europe). كانت تلك أول وثيقة تنطوي على «سياسة الجوار الأوروبي».

في هذا البيان وُصّف الشركاء المجاورون باعتبارهم عنصراً ضرورياً لزيادة إنتاج الاتحاد الأوروبي المشترك وموهه الاقتصادي وتجارته الخارجية، وكذلك لخلق منطقة أوسع نطاقاً للاستقرار السياسي وممارسة حكم القانون، ولتنزيم التبادل المشترك للرأسمال البشري والأفكار والمعرفة والثقافة.

علاوةً على ذلك، فقد عمِل على التوضيح أنه بالإضافة إلى القرب الجغرافي، ينبغي على الاتحاد الأوروبي أن يركّز على فرص الازدهار في البلدان المجاورة

# آلية تنفيذ خطة عمل «سياسة الجوار الأوروبي»

تمثل خطة العمل المشترك التي أعدتها المفوضية الأوروبية والبلدان الشريكة المعنية عنصرًا حيويًا بالنسبة إلى «سياسة الجوار الأوروبي». فهي تغطي عددًا من المجالات الرئيسية لعمل ملموس:

## إشارات إلى منظمات المجتمع المدني

تتيح عملية الإفادة بالتقارير عن تقدم «سياسة الجوار الأوروبي» للمجتمع المدني الإسهام من خلال المشاورات التي يطلقها الاتحاد الأوروبي في كل سنة. وبالانخراط في هذه العملية يتسنى لمنظمات المجتمع المدني مراقبة تنفيذ خطة العمل على أساس أولوياتها وتوصياتها الراهنة. علاوةً على ذلك، فإنه في أثناء مراجعة منظمات المجتمع المدني خطط العمل، ينبغي لها أن تنخرط في العملية لتضمن صياغة صحيحة لأولوياتها بما يلائم حاجات بلدانها وأولوياتها التنموية الوطنية (اقرأ المزيد عن ذلك في الفصل الرابع).

أن تُتخذ على أساس هذه التقييمات. كما قد تكون القرارات المذكورة مُصنفةً على هيئة اتفاقيات، على سبيل المثال الأجندة المشتركة بين أوكرانيا والاتحاد الأوروبي التي تبناها مجلس التعاون في تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩. فقد حلت هذه الأجندة محل خطة العمل السابقة وهي تساهم في التحضير لسريان مفعول الاتفاقية الجديدة وتسهيلها. وبالنسبة إلى عام ٢٠١٠، فقد جرى التوافق في ما بين أوكرانيا والاتحاد الأوروبي على قائمة بأولويات العمل المشترك.

ومع ذلك، ينبغي الملاحظة أن خطط العمل لا تتضمن جداول زمنية أو معالم واضحة، أكان لجهة تقويم التقدم الذي حققه البلد أم لجهة النجاحات والإخفاقات الشاملة التي تدت عن «سياسة الجوار الأوروبي»، باعتبار أن السياسة تغطي بُعدًا جغرافيًا واسعًا يضم بلدانًا متنوعة ومروحةً واسعة من مجالات السياسة، بما في ذلك التعاون الاقتصادي والحوار السياسي والديمقراطية والطاقة<sup>٢</sup>.

- الحوار السياسي والتنمية والإصلاح الاقتصادي والاجتماعيين.
- المسائل بالمرتبطة بالتجارة والسوق والإصلاح التنظيمي.
- مسائل العدالة والحرية والأمن.
- مسائل متنوعة وقطاعية تضم الطاقة والنقل ومجتمع المعلومات والبيئة والبحث والابتكار والتجديد.
- اتصال الشعوب في ما بينها، بما في ذلك على مستويي الثقافة والمجتمع المدني.

وعلى الرغم من أن خطط العمل هي خطط تخص البلدان المعنية على وجه التحديد، وهي لذلك تُسمى «خططًا مفضلة على قياس البلدان»، إلا أنها تنطوي كلها على كل تلك الأبواب، وهي إلى ذلك تُطبّق لفترة تمتد من ثلاث إلى خمس سنوات.

فخطط العمل، إذن، عبارة عن وثائق سياسية مصوغة على نطاق واسع، فيما لا يرتب عدم تنفيذها أي نتائج قانونية. وقد صُممت «سياسة الجوار الأوروبي» على نحو تكون معه دينامية وحيوية، أي أنها يجب أن تُراجَع في ضوء نتائج التقارير عن التقدم المحقّق في ما يتعلق بتنفيذ الأعمال ذات الأولوية، وبالتالي القيام بالخطوات اللاحقة الكفيلة بتأمين تكامل أكبر مع السوق الداخلية ومع سياسات الاتحاد الأوروبي الرئيسية الأخرى.

هذا، ويُعزّز التنفيذ ويُراقب بوسائل مختلفة، بما في ذلك عبر اللجان الفرعية ذات الصلة بالاتفاقيات القائمة -كالهيئات المشتركة في ما بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة، بما يضمن ملكية مشتركة في العملية- التي تعقب تنفيذ الإصلاحات المتوافق عليها، قطاعًا تلو قطاع. كما تُصدر حكومات البلدان المعنية، أيضًا، تقارير عن تنفيذ خطة عمل «سياسة الجوار الأوروبي»، فيما تتقدّم المفوضية الأوروبية سنويًا بتقارير البلدان عن التقدم المحقّق في تنفيذ خطة العمل.

وعلى أساس هذه التقييمات يُراجَع الاتحاد الأوروبي مضمون خطة العمل ويُتخذ قرارًا بتكييفها أو إعادة النظر فيها. أمّا القرارات المتعلقة بالخطوات اللاحقة الآيلة إلى تطوير العلاقات الثنائية (بما في ذلك توقيع اتفاقيات جديدة) فيمكن

كشفت تقارير البيانات المشتركة الصادرة عن المفوضية الأوروبية التي تقوم «سياسة الجوار الأوروبي»<sup>٢</sup> عددًا من المظاهر الإشكالية التي تطبع السياسة.

فالالاتحاد الأوروبي يعتبر التكامل الاقتصادي قوةً دافعةً للشراكة، مفترضًا أن «تعميق التكامل الاقتصادي مع شركاء سياسة الجوار الأوروبي سيكون محوريًا بالنسبة إلى نجاحها ومصداقيتها»<sup>٣</sup> لذلك، يعدّ واقع قيام البلدان

#### الإطار ١: مبادرة الشراكة الشرقية (EaP)

أطلقت «مبادرة الشراكة الشرقية» عام ٢٠٠٩ بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي السبع والعشرين آنذاك وبين كلٍّ من أرمينيا وأذربيجان وبيلاروسيا وجورجيا ومولدافيا وأوكرانيا، بما حدّث البُعدَ الشرقي لسياسة الجوار الأوروبية واستكمل علاقات الاتحاد الأوروبي مع كل من الدول الشرقية المجاورة ضمن تعاون متعدد الأطراف. وترمي هذه المبادرة إلى ضمان تسريع الاجتماع السياسي والتكامل الاقتصادي في ما بين الطرفين، وذلك من خلال مسارات ثنائية ومتعددة الأطراف.

هذا، ويقوم مسار مبادرة الشراكة الشرقية الثنائي على بُنى سياسة الجوار الأوروبي وعلى نتائج الاتفاقيات الثنائية المعمول بها، كاتفاقيات التجارة الحرة العميقة والشاملة (DCFTA). وفي الوقت نفسه، يتبع المسار متعدد الأطراف إطار عملٍ جديدًا للتبادل والتعاون من خلال برامج عمل تتصل بمجالات ملموسة، وذلك لدفع تبادل الممارسات الفضلى في مسائل المصالح المشتركة كما نُصّ عليه: الحاكمية الرشيدة، التكامل والنمو الاقتصاديان، والأمن الطاقوي والنقل والتواصل بين الشعوب، ومن خلال مبادرات بين الأطراف التي تمثّل مشروعات تعاون إقليمي في مجالات الطاقة والبيئة ومجابهة الكوارث وإدارة الحدود ودعم مشروعات الأعمال الصغيرة.

الشريكة التي تخضع للتقييم ب»انجاز اصلاحات اقتصادية واجتماعية وجعلها لخطّة العمل محور استراتيجيتها الاصلاحية المحلية» تطوراً ايجابياً ملحوظاً<sup>٥</sup>. وتفترض «سياسة الجوار الأوروبي» أن «اتفاقيات التجارة الحرة العميقة والشاملة» (DCFTAs) -التي تغطّي التجارة في كل السلع والخدمات- والإجراءات الآيلة إلى خفض الحواجز اللاجمركية من خلال التقارب التنظيمي هي عناصر حيوية لزيادة التكامل الاقتصادي مع شركاء «سياسة الجوار الأوروبي». ولكنّ تقويم المفوضية الأوروبية الخاص لتنفيذ هذه السياسة يشدّد على أن «الفقر والبطالة والأداء الاقتصادي المختلط والفساد والحوكمة الضعيفة تبقى تحديات كبرى»<sup>٦</sup> بالنسبة إلى معظم البلدان الشريكة. وبالتالي فإن عدم النجاح في القضاء على الفقر والبطالة وانتشار الفساد وضعف الحاكمية يظهران فشلا في اهداف سياسة الجوار. علاوةً على ذلك، تؤكّد التقارير، أيضاً، حقيقة أنه إذا لم تستطع «سياسة الجوار الأوروبي» أن تسهم في معالجة النزاعات المندلعة في المنطقة فستكون قد أخفقت في تحقيق واحد من أهم أهدافها الرئيسية. وهكذا، تؤسّر المشكلتان المتمثلتان في معالجة القضاء على الفقر وضمان العمالة وفي النزاع المستمر (وخصوصاً في النزاع العربي-الإسرائيلي ونزاعات منطقة الجوار الشرقي) إلى أن «سياسة الجوار الأوروبي» قصرت عن التعامل مع المشكلات الحقيقية التي تعانيها البلدان الشريكة.

ثمّة نقص مهم آخر اعتوّز «سياسة الجوار الأوروبي»، الأمر الذي اعترفت به المفوضية، وهو ما يتصل بالمجتمع المدني. فالبيان يشير إلى أن «مشاركة المجتمع المدني في سياسة الجوار الأوروبي يجب أن تتخطّى برامج التبادل والتعاون. فعلى [الاتحاد الأوروبي] أن يشجّع الحكومات الشريكة بسماحها لممثلي المجتمع المدني بالمشاركة باعتبارهم شركاء معينين بعملية الإصلاح، سواء أكانت المشاركة في التشريع أم مراقبة تنفيذها أو تطويرها المبادرات الوطنية أو الإقليمية المتعلقة بسياسة الجوار الأوروبي»<sup>٧</sup>. وقد جرى الكلام تكراراً على بقاء المجتمع المدني مقيّداً في البلدان الشريكة -شرقيها أو جنوبيها- واستمراره في الاضطلاع بدور محدود، في معظم الأحيان، في تقديم الخدمات دون إسهام حقيقي في عمليات صنع السياسات، وهذه مسألة إشكالية وما تزال كذلك في اعتبار الاتحاد الأوروبي، ولم تتمكن الشراكة من المساهمة بحلها بشكل جذري.

بين البلدان الشريكة، المتوسطة والشرقية، ولكن، لم تُدخّل على سياسة الجوار الأوروبي تغييرات جوهرية إلا في العام ٢٠١١، في أعقاب الانتفاضات الشعبية التي شهدتها المنطقة الجنوبية المتوسطة

يتطلّب كل ما ذُكِرَ أعلاه من الاتحاد الأوروبي اتخاذ الخطوات المناسبة لتحسين سياسته الجوارية. ولقد اتُّخذت، بالفعل، بعض الإجراءات كإدخال «مبادرة الشراكة الشرقية» (٢٠٠٩) [أنظر الإطار ١]؛ بغية زيادة التمايز



# ”سياسة الجوار الأوروبي“ الجديدة – ”استجابة جديدة حيال جوار متغيّر“

أساسية<sup>٩</sup> :

- دعم التقدم نحو «ديمقراطية عميقة»: التركيز على الانتخابات الحرة النزيهة واحترام حكم القانون وحقوق الإنسان والحريات الأساسية، فضلاً عن احترام شراكات المجتمع المدني.
- تكثيف التعاون السياسي والأمني: اقتراح أن يصبح الاتحاد الأوروبي أكثر انخراطاً في حلّ النزاعات المندلعة في المنطقة.
- دعم التنمية المستدامة اقتصادياً واجتماعياً: انطلافاً من اعتبار تحرير التجارة مُدخلاً إلى خلق فرص العمل والنمو الاقتصادي، فإن سياسة الجوار الجديدة تركز على التفاوض بشأن «مناطق تجارية حرة عميقة وشاملة» مع شركاء راغبين وقادرين في آن.
- بناء شراكات في مجال الانتقال: ترمي إلى تعزيز انتقال المواطنين بين البلدان الشريكة وبين الاتحاد الأوروبي، وبالتحديد انتقال الطلاب والباحثين وأصحاب الأعمال.
- تقوية الشراكة الشريكة وبناء شراكة للديمقراطية والازدهار المشترك في البلدان الجنوبية المتوسطة: سيطلق الاتحاد الأوروبي مع البلدان الجنوبية برامج بناء المؤسسات، والتعاون الوثيق بشأن الهجرة وحرية الانتقال والأمن وإطلاق البرامج النموذجية لدعم التنمية الزراعية والريفية.
- توفير تمويل إضافي مع أولويات أوضح: تُخصّص البلدان الشريكة الجنوبية المتوسطة بتمويل إضافي لدعم النمو وتمويل المبادرات الجديدة، ولاسيّما التعاون مع المجتمع المدني والتنمية المناطقية والريفية.

كمنت الضرورة الواقعية لإعادة النظر في «سياسة الجوار الأوروبي» بعد تشكّل سياقٍ متغيّراتٍ سياسية واجتماعية واقتصادية في البلدان الجنوبية المتوسطة الشريكة ابتداءً منذ عام ٢٠١١ باندلاع الانتفاضات الشعبية فيها. وقد وُثقت الشراكة الجديدة في بيان مشترك<sup>٨</sup> صدر تحت عنوان «استجابة جديدة حيال جوار متغيّر»، حيث رُمى إلى تبني مقارنة جديدة قائمة على إنجازات «سياسة الجوار الأوروبي» المحقّقة منذ عام ٢٠٠٤، وبما يستجيب لمطامح الشعوب بمزيد من الديمقراطية والازدهار.

وتتضمّن السياسة الجديدة التي اقترحتها الاتحاد الأوروبي العناصر التالية:

• مقارنة «المزيد من أجل المزيد»: وهي التي أُريدَ لها أن تكون في أساس السياسة المُعاد النظر فيها، استناداً إلى مشروطيّة إيجابيّة. وهذا يعني أنه إذا أدخل الشركاء مزيداً من الإصلاحات فهم سيتلقون مزيداً من التقديمات (المالية والتكاملية).

• التمايز في المقاربة وفقاً لخصائص الشركاء ومدى امتلاكهم لمسار اصلاحي.

• المسؤولية [أو المساءلة] المشتركة في ما بين الاتحاد الأوروبي وشركائه، التي ستُضمّن في جوّ من التواصل المتزايد والاستفادة من تقارير التقدم المحقق، باعتبارها أدوات تنطوي على توصيات خاصة لكل بلد.

• شراكة معزّزة مع المجتمع المدني (أي المنظمات غير الحكومية، وأوساط الأعمال والأكاديميا والإعلام والنقابات والمجموعات الدينية)، الأمر الذي أنشأ له الاتحاد الأوروبي «آلية المجتمع المدني» التي تغطّي الجوار بأكمله.

وبالتالي، فإنّ «سياسة الجوار الأوروبي» الجديدة تقوم على ست دعائم

# ”سياسة الجوار الأوروبي“ واتفاقية لشبونة

علاوة على ذلك، تؤكد المادة 208 من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي (TFEU) على أن ”سياسة الاتحاد في مجال التعاون التنموي يجب أن تُجرى ضمن سياق إطار عمل مبادئ عمل الاتحاد الخارجي وأهدافه“ و”يجب أن يكون لسياسة تعاون الاتحاد التنموية وهدفها الأولي الرامي إلى خفض الفقر والقضاء عليه على المدى البعيد. وسيكون على الاتحاد أن يأخذ في حسبانته أهداف التعاون التنموي في السياسات التي ينفذها ويرجّح أن تؤثر في البلدان النامية“.

إذن، تنوي سياسة الجوار الجديدة، فضلاً عن آليات تمويل الدعم، إلى اتباع التزام اتفاقية لشبونة بحزم. وإنّ الأهداف التي نصت عليها المادة 21 تضمن الهدف الأولي لسياسة الاتحاد الأوروبي التنموية الذي يرمي إلى ”خفض مستوى الفقر، وعلى المدى الطويل القضاء عليه“. وهذا يمثل إنجازاً كبيراً للمجتمع التنموي كونه يفتح الأبواب أمام سياسة واقعية ذات أهداف مستقلة عن سياسات الاتحاد الخارجية الأخرى. وهو يُسهم، أيضاً، في تقوية موقع التنمية إزاء السياسة الأمنية والخارجية المشتركة (CFSP). وبالإجمال، تزيد المادة 21 في اتساق أعمال الاتحاد الأوروبي الخارجية وانسجامها.

لاتفاقية لشبونة لعام 2009 -التي عدّلت أساس الاتحاد الأوروبي الدستوري- أيضاً آثارها على منطقة الجوار وعلى مقاربة الاتحاد حيالها. فبحسب البيان المشترك (2011)، ”تسمح [اتفاقية لشبونة] للاتحاد الأوروبي بتقوية أداء سياساته الخارجية؛ فالتعاون مع البلدان المجاورة صار في الإمكان توسيع نطاقه بحيث يغطّي مروحة كاملة من المسائل في جوّ تكاملي وأفضل“<sup>10</sup>. ومن المؤكّد أنّ اتفاقية لشبونة في مادتها الثامنة قد نصّت على التزام الاتحاد الأوروبي بـ ”تنمية علاقة خاصة مع البلدان المجاورة، بما يرمي إلى بناء منطقة مزدهرة وجوار طيب يقومان على قيم الاتحاد، وبحيث يتّسمان بعلاقات وثيقة وسلمية على أساس التعاون“<sup>11</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، وبحسب المادة الواحدة والعشرين من الاتفاقية نفسها<sup>12</sup> -وهي المادة التي تحدّد بنوداً عامة ترعى عمل الاتحاد الخارجي- ينبغي له أن ”يتبع سياسات وممارسات عامة“ وأن يدعم أهدافاً كـ ”تعزيز الديمقراطية ودعمها وحكم القانون وحقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي وحفظ السلام والحوار دون النزاعات وتقوية السلم العالمي، بما يتوافق وأغراض مبادئ شرعة الأمم بالمتحدة؛ وتزخيم التنمية المستدامة اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً في البلدان النامية، مع أولوية القضاء على الفقر؛ والمساعدة على تطوير الإجراءات الدولية لحفظ البيئة وتحسين جودتها والإدارة العالمية للموارد الطبيعية بغية ضمان التنمية المستدامة“.

# إشارات إلى منظمات المجتمع المدني - كيف يُقوّم تنفيذ "سياسة الجوار الأوروبي"

لتقويم تنفيذ سياسة الجوار الأوروبي في كل بلد وعلى المستوى الإقليمي، من المهم أن يُتصدّى لعدد من الأسئلة تشمل ما يلي :

- هل تسهم سياسة الجوار الأوروبي/ مبادرة الشراكة الشرقية في حاجات البلدان التنموية؟
- ما هو الدور الذي تضطلع به سياسة الجوار الأوروبي/ مبادرة الشراكة الشرقية في نمو البلدان الاقتصادي؟
- هل ترمي السياسات الاقتصادية المنفّذة في ضوء خطط العمل إلى توزيع متكافئ للثروات، وهل تعالج أسباب الفقر الجذرية؟
- هل تسهم سياسة الجوار الأوروبي مبادرة الشراكة الشرقية في تنفيذ المادة 21 من "اتفاقية الاتحاد الأوروبي" (TEU) والمادة 208 من "المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي" (TFEU) الناجمتين عن اتفاقية لشبونة في ما يتعلق بخفض الفقر والتنمية المستدامة؟
- كيف تعالج سياسة الجوار الأوروبي مبادرة شراكة القطاع الصناعي والقطاع الزراعي وقطاع الخدمات؟
- إلى أي مدى تعتبر أجندة التجارة في خطط العمل ملائمة لحاجات التنمية ومراحل تطور البلدان الشريكة وقدراتها؟
- كيف يُقوّم "الأمن"؟ كيف تتكامل سلسلة الأمن-التنمية؟
- كيف تُسهّم الأموال المخصّصة ضمن السياسة في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان؟ هل المساعدات فعّالة؟ هل هي متناسب مع التحديات التنمويّة للبلدان الشريكة ؟
- هل تخلق سياسة الجوار الأوروبي فسحة على مستوى البلد لضمان تنفيذ مبدأ الشراكة؟
- هل تمثّل أوراق استراتيجية البلد ونتائج خطط العمل وثائق ناجمة عن عملية حوار وطني؟ وبالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني، أي دور اضطلعت به في إعدادها؟
- ما هي الأدوار المعطاة لمختلف المعنيين على المستوى الوطني، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني في ما يتعلق بتنفيذ خطط العمل وأوراق البلد الاستراتيجية ومراقبتها؟

## سياسة الجوار الأوروبي في نقاط

\* البلدان المعنيّة: الجزائر، أرمينيا، بيلاروسيا، مصر، جورجيا، إسرائيل، الأردن، لبنان، ليبيا، مولدافيا، المغرب، الأراضي الفلسطينية المحتلة، سورية، تونس، أوكرانيا.

\* وثائق أساسية: اتفاقيات الشراكة (Association Agreements)، اتفاقيات التعاون، تقارير البلدان، خطط العمل، التقارير الدورية عن التقدم المحقّق.

\* التمويل الأساسي: آليات الجوار الشراكة الأوروبيين" (وبحلول عام 2014: "آليات الجوار الأوروبي").

\* الأعمال: مراقبة التنفيذ الدورية، الإسهام في وضع الأولويات من خلال إجراء مشاورات (أنظر المزيد في الفصل الرابع).

# الفصل الثاني - من «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» إلى «آليات الجوار الأوروبي»:

كيف يمكن استخدام هذا الفصل؟

- لبناء القدرات حول الآليات المالية لـ «سياسة الجوار الأوروبي».
- لاجراء تقييم نقدي لآلية الخلط (blending mechanism) ودعم الموازنة.

ما الذي يمكن أن يتعلّم منه القارئ في هذا الفصل؟

- مُدخل إلى «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» و«آليات الجوار الأوروبي» الجديدة.
- المفاهيم الرئيسية: التكامل بين المساعدات المالية وتماسكها وانسجامها.
- المفاهيم الرئيسية لـ «الخلط» (blending) ودعم الموازنة

## آليات الشراكة مع الجوار الأوروبي

يورد التنظيم<sup>١١</sup> (٢٠٠٦/١٦٣٨ EC No) البنود العامة المؤسسة لـ «آليات الجوار والشراكة الأوروبية»، ويثبت المراحل التي تشكّل دور المساعدة التي تقدمها الآليات، فضلاً عن تحديده مرحلة البرمجة. كما يضع المبادئ الأساسية للمساعدات التي تُمنح بموجب هذه الاتفاقية: التَّنَامِيَّة (complementarity) والشراكة والتمويل المشترك (co-funding). وبالفعل، فإنه ينبغي للمساعدات الممنوحة بموجب «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» أن تُستَمَّ بالاستراتيجيات والإجراءات الوطنية أو الإقليمية أو المحلية وأن تسهم فيها.

منذ كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٧، وكجزءٍ من إصلاح اتفاقيات المساعدات التي كانت تمنحها المفوضية الأوروبية (TACIS<sup>١٢</sup>، MEDA) وغير ذلك من البرامج المختلفة، حلّت محلها كلها بالتدريج «آليات الجوار والشراكة الأوروبية»<sup>١٥</sup> (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI). وقد حُدّد الهدف الرئيس لهذه الاتفاقيات ضمن إطار عمل «سياسة الجوار الأوروبي». ويُفترض بالاتفاقية الجديدة أن تسهم في تعزيز التعاون والتكامل الاقتصاديين في ما بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه؛ وهي تُدار من قِبَل «يوروب-آيد» (EuropeAid) التي تُتخذُ قراراتها على المستوى السياسي وتُترجم إلى أعمال ملموسة.

## تنفيذ صيغ «اتفاقية الجوار والشراكة الأوروبية» يشمل:

١. دعم الموازنة

٢. المشروعات (الدعوة لتقديم المشروعات)

٣. صيغ أخرى (آلية الخلط)

(صيغت النقاط أدناه في العناوين الفرعية)

بالإضافة إلى ذلك، يؤكّد التنظيم المذكور أعلاه على أنّه ينبغي ضمان الاتساق والانسجام في ما بين المساعدات المالية الممنوحة بموجب «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» والمساعدات المالية المقدّمة عبر اتفاقيات الاتحاد الأوروبي ومؤسساته المالية الأخرى، أكانت داخلية أم خارجية، فضلاً عن ضمان الاتساق والانسجام مع «البنك الأوروبي للاستثمار».

وهذه نقطة أخرى مهمّة أثّرت في التنظيم في هذا الصدد تتعلق بدور مختلف المعنيين. وبالتالي، يشدّد التنظيم على أنّه «...على البلدان المستفيدة أن تشارك الشركاء ذوي الصلة على نحو ملائم، وبالتحديد على المستويين الإقليمي والمحلي، في إعداد البرامج والمشروعات وتنفيذها ومراقبتها».

ويشدّد تنظيم «آليات الجوار والشراكة الأوروبية»<sup>١٧</sup> على أنّ دعمها يجب أن يكون منسجماً ومتناسكاً مع أهداف «التوافق الأوروبي على التنمية»<sup>١٨</sup> (European Consensus on Development) ومبادئه. وينصُّ هذا التوافق (وقد تبنّي في عام ٢٠٠٥) على أن يكون خفض الفقر والتنمية على أساس قيم أوروبا الديمقراطية (بما في ذلك احترام حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية وحكم القانون، إلخ...) والملكية الوطنية للاستراتيجية التنموية في أساس مساعدات الاتحاد الأوروبي. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تكون برامج «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» ومشروعاتها منسجمة مع سياسات الاتحاد.

## تخصيص الموارد

توزّع مساعدات «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» من خلال ثلاثة أنواع من البرامج:

- البرامج الوطنية لكل بلد شريك: بمعدل برنامج واحد لكل بلد من البلدان الستة عشر المشاركة؛
- البرامج الإقليمية: برنامج واحد لكل من الشرق والجنوب، وبرنامج ثانٍ عابر للأقاليم يغطي الإقليمين؛
- برامج تعاون عابرة للحدود (Cross-Border-Cooperation programs, CBC) يبلغ عددها خمسة عشر مشروعاً<sup>١٩</sup>.

تخصيصات «آليات الجوار والشراكة الأوروبية»		
الكمية (مليار يورو)		
2011-2013	2007-2010	
1283,4	1034,5	ثنائية
262,3	75,247	إقليمية
757,7	523,9	ما بين إقليمية
293	234	عابرة للحدود
700		آلية الاستثمارات الجوارية
مبدئياً 50 مليار يورو سنوياً		آلية حاكمية

## الإطار ٢. مراحل عملية البرمجة الثلاث في «اتفاقية الجوار والشراكة الأوروبية» وفي الوثائق ذات الصلة:

- أوراق استراتيجيات البلدان (CSPs) أو أوراق الاستراتيجيات الإقليمية التي تحدد المجالات ذات الأولوية والمساعدات الاستراتيجية لسنوات خمس أو سبع؛
- البرامج الوطنية الدلالية (Indicative) أو البرامج الإقليمية الدلالية لترجمة أولويات المساعدات المحددة في الأوراق الاستراتيجية إلى أولويات مالية. وهي تحدّد التخصيصات المالية الدلالية وتوزيعها بين مناطق تنسيق التعاون لفترات تمتد ما بين ثلاث وأربع سنوات؛
- برامج العمل السنوي (AAPs) تفصّل الأنشطة والمشروعات التي ستُنَفَّذ استناداً إلى تخصيص كل موازنة سنوية.

حظيت «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» بموازنة قدرها ١١,٢ مليار يورو على مدى الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٣. ومع إطلاق «مبادرة الشراكة الشرقية» (EaP) في عام ٢٠٠٩ زادت الموازنة المذكورة ٣٥٠ مليون يورو. فيما بعد، في أيار (مايو) ٢٠١١ في أعقاب الانتفاضات الشعبية في البلدان الجنوبية المتوسطة الشريكة دُعِمت موازنة «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» بأموال إضافية بلغت ١,٢٤٢ مليار يورو. هذا، ويُخصّص ٩٥٪ من موازنتها للبرامج الوطنية ومتعددة البلدان، فيما تخصّص الـ ٥٪ الباقية لبرامج التعاون العابر للحدود (CBC).

## تمويل مبادرة الشراكة الشرقية

يبلغ تمويل مبادرة الشراكة الشرقية ٦٦٠ مليون يورو، أي ما يزيد المبلغ الإجمالي لتمويل «اتفاقية الشراكة مع الجوار الأوروبي» للشركاء الشرقيين إلى ١٩ مليار يورو خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٣.

وقد وُزعت الأموال على النحو التالي:

- برامج بناء المؤسسات الشاملة للمساعدة على إجراء الإصلاحات (نحو ١٧٥ مليون يورو)؛
- برامج تنمية إقليمية نموذجية لمعالجة التباينات المنطقية الاقتصادية والاجتماعية (٧٥ مليون يورو)؛
- تنفيذ الشراكة الشرقية بالتركيز على الديمقراطية والحكم والاستقرار والتكامل الاقتصادي والتقارب مع سياسات الاتحاد الأوروبي والأمن الطاقى والتواصل في ما بين الشعوب، بقصد تقريب الشركاء عن كنب من الاتحاد الأوروبي (نحو ٣٥٠ مليون يورو).

# عملية برمجة "آليات الجوار والشراكة الأوروبية"

يمكن تصنيف وثائق صيغ المساعدات الممنوحة بموجب «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» وبرمجتها ذات الصلة (أنظر الإطار ٢) على النحو التالي:

(١) البرنامج الوطني يرمي إلى دعم تنفيذ خطط عمل «سياسة الجوار الأوروبي». وتُعدُّ أوراق استراتيجية البلدان التي تغطّي أولويات فترة تنفيذ «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» واحدة من الوثائق البرنامجية الرئيسية، وهي تغطّي كامل الفترة، وبالتحديد السنوات الست. أمّا البرامج الوطنية الدلالية (National Indicative Programs) التي ترسم التخصيصات المالية لتنفيذ الأولويات المحدّدة في أوراق الاستراتيجيات وتلك التي روجعت فصلياً (حيث تغطي البرامج الدلالية في المبدأ فترة ثلاث سنوات)، وخطط العمل السنوية التي تحدّد التفاصيل والتخصيصات المالية وجدولاً زمنياً تضاف كلها إلى وثائق البرمجة ذات الصلة.

(٢) برامج المساعدات الإقليمية تغطي منطقتي الشركاء وهما: الجنوبية المتوسطة والشرقية. إذن، ثمة ورقتان استراتيجيتان إقليميتان (واحدة مخصصة للبلدان المتوسطة الشريكة، والأخرى للبلدان الشرقية الشريكة) توجزان إطار العمل العام على مدى ست سنوات. وتُعدُّ البرامج الدلالية الإقليمية التي تقدم تخصيصات مالية للأولويات الواردة في الأوراق الاستراتيجية ذات الصلة (التي تغطي فترة ثلاث سنوات) وثائق برنامجية رئيسية.

(٣) برامج المساعدات بين-إقليمية التي هي برامج استثمارية لوثائق برمجة البلدان والأقاليم، ترمي إلى توفير دعم فعال وكفؤ لإنجاز أهداف «سياسة الجوار الأوروبي» على المستوى الإقليمي.

(٤) برامج التعاون العابر للحدود - برامج عابرة للحدود بين بلدين أو أكثر تتشارك في ما بينها الحدود، وبرامج متعددة الأطراف تغطي حوضاً بحرياً. وبرامج التعاون العابر للحدود (CBC) تهدف إلى إفادة مناطق تلك البلدان المجاورة التي تتشارك في الأراضي أو الحدود البحرية مع الاتحاد الأوروبي ونظرائه من البلدان على الجانب الآخر من الحدود. وخلال فترة ٢٠٠٧-٢٠١٣ أنشئ ١٣ برنامجاً عابراً للحدود (تسعة منها للأراضي الحدودية، وبرنامج واحد عبر البحر، وثلاثة برامج للحوض البحري)، حيث غطت حدوداً شرقية وجنوبية أجنبية مع الاتحاد الأوروبي بتمويل إجمالي بلغ ٩٥٠,٥١٦ مليون يورو. وقد ركزت البرامج المذكورة على تحديات مشتركة، ولاسيما في ميادين البيئة والصحة العامة ومكافحة الجريمة المنظمة. وأخذاً بعين الاعتبار الدور الذي تضطلع به الملكية المحلية، فقد هدفت البرامج إلى تعزيز الحكم المحلي. أمّا وثيقة استراتيجية الحدود (لست سنوات) والبرنامج الدلالي فيعتبران وثيقتي البرمجة الرئيسيتين.

(٥) أُسست آلية الحوكمة بهدف توفير دعم إضافي «اعترافاً بعمل تلك البلدان الشريكة التي حققت تقدماً في تنفيذ الأجنحة الإصلاحية المتفق عليها، المدرجة في خطط أعمالها ودعمه». أمّا تمويل الآلية فمتاح «على رأس التخصيصات الوطنية لدعم عناصر أجنحة الإصلاح الرئيسية». وتنسجم الآلية مع أساسيات «سياسة الجوار الأوروبي»، كونها تشجّع جهود البلدان الشريكة الرامية إلى تعزيز الحكم الرشيد. هذا، وقد بلغت الموازنة المخصصة لآلية الحوكمة ٣٠٠ مليون يورو لعام ٢٠١٣.

أولويات البرنامج بين-إقليمي <sup>٢٠</sup>	الاتفاقيات/ الأدوات/ الآليات
تعزيز الإصلاحات من خلال النصح والخبرات الأوروبية	آليات المساعدات التقنية وتبادل المعلومات <sup>٢١</sup> (TAIEX)، والدعم لتحسين الحاكمية والإدارة <sup>٢٢</sup> (SIGMA)
تعزيز التعليم العالي وحراك الطلاب	TEMPUS , ERASMUS MUNDUS <sup>٢٣</sup>
تعزيز العمل الثقافي بين-إقليمي	تركيز العمل بين-إقليمي (شرق-جنوب) على قطاع ثقافي مستقل وعلى التواصل بين الشعوب.
تعزيز التعاون في ما بين الفاعلين المحليين في البلدان الشريكة والاتحاد الأوروبي	آليات بناء قدرات لتحديث الحكومات المحلية والإقليمية وتقويتها (CIUDAD).
تعزيز مشروعات الاستثمار في منطقة عمل "سياسة الجوار الأوروبي".	آليات الاستثمار الجوّاري (NIF).

## المشكلات والتحديات المرتبطة بـ «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين»

تظل مختلطة بعضها مع بعض<sup>٢٧</sup>.

- انعدام المقاربة المتكاملة في ما يتعلّق بإجراءات مكافحة الفساد - يذهب 90% من أموال «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» لدعم الموازنة بصورة مباشرة. غير أنّه لدى معظم البلدان الشريكة مشاكل تتصل بشفافية الموازنة، بما في ذلك مراقبة عملياتها. فتتطلب «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» يفترق إلى الوسائل المحددة الكفيلة بمعالجة الفساد في مخططات دعم الموازنة<sup>٢٨</sup> (أنظر المزيد عن دعم الموازنة في الأقسام الفرعية الواردة أدناه).

- آثار التمويل البيئية والاجتماعية - لا يتطلّب تنظيم «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» تقويمًا بيئيًا واجتماعيًا للبرامج والمشروعات التي تمّولها. وأخذًا في الحسبان أنّ التشريع الوطني (وخصوصًا البيئي) غالبًا ما لا يتوافق وتوجهات الاتحاد الأوروبي والممارسات المستقرة المعمول بها، حتى أنّ الآثار قد تكون مُناقضةً وإشكالية للسكان المحليين المتأثرين ببرامج «الجوار والشراكة الأوروبيين» ومشروعاتهما.

- استخدام الإجراءات غير الفعّال، وخصوصًا آلية الحوكمة - بالرغم من الارتباط الإيجابي بها، لم تُستخدم آلية الحوكمة إلا مرات قليلة. فمع الأخذ في الحسبان أنّ معايير انتقاء المتلقّين بموجب الآلية المذكورة لم تكن واضحة، إلا أنّ المشاكل الإجمالية المرتبطة بمسائل الحكم وبحمابة حقوق الإنسان في كلتا منطقتي الشرق والجنوب المتوسطي لا تسمح بخيار استخدامها.

يتّسم تنظيم «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» بكونه إلزاميًا من الناحية القانونية حتى نهاية عام ٢٠١٣<sup>٢٩</sup>، وسيستعاض عنها بآليات مالية جديدة هي: «آليات الجوار الأوروبي». ويعترف النظام التأسيسي لهذه الآليات الجديدة بالمظاهر الإيجابية التي انطوت عليها «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين»، إلا أنه يقر كذلك بتحدياتها والدروس المستفادة منها التي تشمل ما يلي:

- عملية البرمجة المعقّدة والطويلة التي تشمل مشاورات واسعة النطاق ما بين المفوضية الأوروبية والخطوات الإجرائية، تستغرق نحو 18 شهرًا. وإنّ عمليات طويلة كهذه تنطوي على إشكاليات لتكوين استراتيجية مستجيبة ملائمة موجهة للتعامل مع الوضع الحقيقي القائم في البلد، فيما هي مقيدة بالوثائق المتبنّاة ذات الصلة.

- حجم الأولويات واسع النطاق الذي يحوّل انتباه الآليات عن الإسهام في تحقيق الأهداف الأساسية والتركيز على «سياسة الجوار الأوروبي»، وعن ضمان تماسكها وانسجامها<sup>٣٠</sup> - يعالج حجم «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» تنفيذ اتفاقيات الشراكة والتعاون واتفاقيات الصداقة وغيرها من الاتفاقيات، وتعزيز الحكم الرشيد والتنمية الاجتماعية والاقتصادية المتكافئة. بالإضافة إلى ذلك، فهي تشمل 29 مجالًا مختلفًا للتعاون. وهذا كله مجتمعًا يجعلها إشكالية في سياق التحقق من أهداف «سياسة الجوار الأوروبي» وتركيزها. على أنّ تقويمات «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» تكشف أنّ الروابط بين إطار عمل «سياسة الجوار الأوروبي» السياسي ووثائق المساعدات البرنامجية



## «آليات الجوار الأوروبي» المقترحة للفترة ٢٠١٤-٢٠٢٠

عليها بين البلدان الشريكة وبين دول الاتحاد الأوروبي الأعضاء.

ولتشجيع البلدان الشريكة، فقد تعمد «آليات الجوار الأوروبي» إلى تطبيق التمايز ومبدأ «المزيد من أجل المزيد»: فبحسب مسودة التنظيم يُولى اهتمامٌ خاصٌ بتلك البلدان الشريكة التي تنخرط حقًا وفعلاً في بناء ديمقراطيات قوية ومستدامة على أساس حكم القانون.

ولأن «سياسة الجوار الأوروبي» المرَاجعة في عام ٢٠١١ تُفرد مكانًا جوهريًا لمقاربة «المزيد من أجل المزيد»، فقد أنشأت «آليات الجوار الأوروبي» روابط قوية معها، وذلك بالإشارة إلى أن معايير التخصيصات المالية يجب أن تعكس مبدأ التمايز. فهي ستعكس «مستوى طموح بلد ما نحو الشراكة مع الاتحاد، كما ستعكس تقدُّمه في بناء ديمقراطية عميقة ومستدامة، وتقدمه في تنفيذ أهداف الإصلاح المتفق عليها، وحاجاته وقدراته والأثر المحتمل لدعم الاتحاد».

على أنه بالرغم من الصياغة الجيدة التي اتَّسم بها التنظيم، فهو ما يزال غامضًا حيال كيفية تشكيل المؤشرات الدالة على مبدأ «المزيد من أجل المزيد»، وحيال كيفية معالجة تنفيذ المراقبة (أنظر الإطار ٣ في ما يتعلق بمبدأ «المزيد من أجل المزيد»).

وقد تبسَّط «آليات الجوار الأوروبي» مداها من خلال التركيز على التعاون في أهداف سياسة خطط عملها الرئيسية، كما يتَّفَقُ عليه مع الشركاء. وبوجه عام، فقد تُقلِّص مجالات التعاون إلى ست أولويات على مدى فترة السنوات السبع القادمة.

بحسب البيان المشترك الصادر بتاريخ ٢٥ أيار (مايو) ٢٠١١، فإنَّ «آليات الجوار الأوروبي» الجديدة ستؤمن الدعم لستة عشر بلدًا شريكًا تقع إلى الشرق والجنوب من حدود الاتحاد الأوروبي بين عامي ٢٠١٤ و٢٠٢٠. وفي كانون الأول (ديسمبر) ٢٠١١ تقدَّمت المفوضية الأوروبية بمشروع اقتراح إلى البرلمان الأوروبي للموافقة على الآليات الخارجية الجديدة<sup>٢٩</sup>، بما في ذلك «آليات الجوار الأوروبي»<sup>٣٠</sup> للفترة ٢٠١٤-٢٠٢٠.

ويمكن أن تُبنى برامج «آليات الجوار الأوروبي» بالطريقة نفسها التي بُنيت البرامج على أساس «آليات الجوار والشراكة الأوروبية». وقد اقترحت مسوِّدة التنظيم البرامج التالية:

١. البرامج الثنائية التي تغطي دعم بلد شريك واحد؛

٢. برامج لدعم بلدان متعددة، وهي تلك التي تتصدَّى لتحديات مشتركة في ما بين كل البلدان أو بين عددٍ منها، فضلًا عن التعاون المشترك على المستويين الإقليمي وتحت-الإقليمي بين بلدين شريكين أو أكثر، الأمر الذي قد يضم أيضًا التعاون مع الفيدرالية الروسية أيضًا.

٣. برامج التعاون عبر الحدود، وهي تعالج التعاون بين بلدين عضوين أو أكثر من ناحية، وبين بلدين شريكين أو أكثر و/أو مع الفيدرالية الروسية من ناحية أخرى.

ويقترح مشروع اقتراح تنظيم «آليات الجوار الأوروبي» عددًا من التغييرات التي من شأنها أن تقوِّي الانسجام بين الآليات المالية وبين إطار عمل «آليات الجوار والشراكة الأوروبية»، وذلك بُغية ضمان تخصيص أكفأ للموارد ولتنفيذ الأولويات المشتركة المتفق

# متعلّقات مبدأ «المزيد من أجل المزيد»

يجب أن يوفر مفهوم «المزيد من أجل المزيد» الجديد «سياسة جوار أوروبي» أفضل في أساس عملية تفاضل وتمايز متكافئ بين الجيران، قائمة على أدائهم وليس على مصالح الاتحاد الأوروبي الجيوسياسية.

بيد أنه ليس من الواضح كيف سيترجم المبدأ في الممارسة، مع العلم أنه مورس ماضيًا باعتبار النجاح في الإصلاحات الاقتصادية واستنادًا إلى مصالح الدول الأعضاء الجيوسياسية، وليس على أساس ديمقراطية البلد المعني وتاريخه في ما خصّ حقوق الإنسان، وهذا يشكّل فرقًا في كلتا منطقتي الجوار، الشرقية والجنوبية المتوسطة.

وغيابًا ما تتجاهل القطاعات ذات الأولوية التي تنفذ فيها حكومات البلدان المجاورة الإصلاحات (أي الإدارة المالية العامة، المشتريات العامة، التحرير الاقتصادي، الخصخصة) المجالات الأخرى، كالبحوث والابتكار والتعليم والزراعة والحماية الصحية، إلخ... ونتيجة لذلك، فإنّ الإجراءات الإصلاحية تتراصف مع المكتسبات الآتية من الاتحاد الأوروبي على نحو انتقائي فقط.

ولمعالجة ذلك، ثمة حاجة إلى بناء مؤشرات كمية وكيفية لتقييم التقدم الفعلي الذي يحققه بلد مجاور ما. وإنّ نتيجة تقييم كهذا، قائم على مؤشرات جيدة التحديد قد يساعد على صوغ قرارات تمويل الاتحاد الأوروبي وإقامة مبدأ «المزيد من أجل المزيد». وهذا يجب أن يحول، أيضًا، دون إجراء أي إصلاحات متناقضة خلافاً لمشردمة، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى الإنقاص من التزام البلد المعني بالتناغم مع مكتسبات الاتحاد الأوروبي.

ولعلّ نظامًا للمؤشرات الكمية والكيفية لكل بلد مجاور - على أساس مقياس نقاط نموذج التكامل الأوروبي- هو أحد الأمثلة المفصلة.

هذا، ويوفّر تنظيم «آليات الجوار الأوروبي» روابط إضافية مع آليات الاتحاد الأوروبي الداخلية وسياساته بما يؤول إلى تقوية طبيعة مساعداته على أساس سياساته، وذلك من خلال آليات لتجميع الأموال من آليات موازنته الداخلية والخارجية. أما الهدف فهو تمكين البلدان الشريكة ومواطنيها من المشاركة في برامج الاتحاد الأوروبي الداخلية الناجحة في مجالات كحراك الطلاب وانتقالهم وكرامج الشباب أو دعم المجتمع المدني.

وأما في صدد مشاركة المعنيين، فإنّ تنظيم «آليات الجوار الأوروبي» يقوّي دور المجتمع المدني، حيث إنّ مجموعات منظمات المجتمع المدني لا تُعتبر مجرد مستفيد من تمويل الآليات المذكورة وحسب، بل إنها مرشحة للاضطلاع بدور أفعال في تخطيط أنشطة «آليات الجوار الأوروبي» وتنفيذها ومراقبتها.

في هذا الصدد، ينص تنظيم الآليات المذكورة على ما يلي: «سُنشأ الدعم الاتحادي بموجب هذا التنظيم، في المبدأ، بالشراكة مع المستفيدين. وسيسهم في الشراكة، على نحو ملائم، السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية، والمعنيون الآخرون والمجتمع المدني والشركاء الاجتماعيون وغيرهم من الفاعلين اللاحكوميين، بغية إعداد الدعم الاتحادي وتنفيذ ومراقبته».

هذا سيجعل دعم الاتحاد الأوروبي وثيق الصلة أكثر وأكفأ وأكثر تركيزًا. إنّ الأهداف الرئيسية التي يُراد بلوغها تشمل تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وموًا أقوى وأشمل، ودعمًا للتكامل الاقتصادي المتتالي مع سوق الاتحاد الأوروبي الداخلية، وبناء الثقة للإسهام في الأمن والحوّول دون اندلاع النزاعات وفصّها. وسيكون التركيز كذلك على تعظيم التواصل ما بين الشعوب وزيادة التعاون القطاعي (في مجالي الطاقة وتغيّر المناخ)، وعلى تنمية منظمات المجتمع المدني وتطويرها.

وستبسّط مسوّد «آليات الجوار الأوروبي» -بالانسجام مع القواعد والإجراءات المشتركة الجديدة لآليات العمل الخارجي- بنود التنفيذ وتسهيلها. وستصبح عملية البرمجة أقصر وأقل تعقيدًا على نحو يضمن استراتيجيّة استجابة ملائمة وفي وقتها المناسب حيال البلدان الشريكة. وستحضّر المفوضيّة الأوروبيّة إطار عمل أحادي شامل ومتعدد السنوات لفترة السنوات السبع القادمة على أساس مبادئ «سياسة الجوار الأوروبي» (أو ما يعادلها من وثائق) وليس على أساس إطار عمل برمجي لـ «آليات الجوار والشراكة الأوروبية». كما ستبسّط إجراءات تقديم مساعدات الاتحاد الأوروبي في أوضاع الأزمات أو المخاطر التي تهدّد الديمقراطية أو الكوارث الناجمة عن الأنشطة البشرية.

# الموازنة المقترحة لـ «آليات الجوار الأوروبي»

تبلغ الموازنة المقترحة لـ «آليات الجوار الأوروبي» الجديدة ١٨,٢ مليار يورو، حُدِّت تحت «إطار العمل المالي متعدّد الأطراف»<sup>٣</sup> (MFF) للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢٤. أمّا المعايير الرئيسية العائدة لإطار العمل المذكور فقد جرى تبنيها في عام ٢٠١١.

والموازنة المقترحة يجب أن تُقرّ في كِلا البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي قبل أن تصبح سارية المفعول.

وفيما لا تزال الفقرة المُقتبسة أعلاه غير ملزمة قانونيًا لضمان المشاركة العامّة من خلال تدابير مُختطّة في كل مراحل البرمجة، إلا أنّ التقدم واضح ومشهود، مقارنة بما كانت عليه «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين».

وفي هذا الصدد، فإنه في حين كانت المشاركة في برمجة «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» ومراقبتها تتسم بالإشكالية ومعارضتها من قبل عددٍ من حكومات البلدان المستفيدة، وما أعقبها من ممارسة متزايدة نَحّت منظمات المجتمع المدني جانبا لتُحل محلّها منظمات غير حكومية تابعة للحكومات، فقد وجب على الاتحاد الأوروبي أن يكون طليعيًا في ممارسته البرمجة كيما يتمكّن من التأسيس لحالات ممارسات فضلى. وبالإضافة إلى ذلك، يجب ألا يكون تدبير إشراك المجتمع المدني لفظيًا، بل ممارسة تشاركيّة حقيقية<sup>٣٢</sup>.

# الأداة الرئيسية لأداء «آليات الجوار والشراكة الأوروبية» و«آليات الجوار الأوروبي»

والمجتمع المدني، فضلاً عن الوظائف الرقابية الأخرى التي تعتبر عنصراً حيوياً بالنسبة إلى التنمية المستدامة والقابلة للمساءلة.

وهكذا، يُعرّف دعم الموازنة بكونه الأداة الأكثر ملاءمة لتقديم المجتمع الدولي المساعدات.

بيد أن الاتحاد الأوروبي نفسه يُقر بأن «الفساد هو واحد من العوامل الرئيسية التي تؤثر في ميزان الحجج التي تسوّغ موازنات الدعم أو تقف ضدها. فالإخفاق في التصدي للفساد يقوّض الثقة بدعم الموازنة وبالاقتصاد السياسي الأوسع، وله تداعيات على المخاطر المالية والتنموية»<sup>٢٤</sup>. أما الاستقلالية التي مُنحت لدعم الموازنة، من دون إشراف أو رقابة فعّالين، فإنها تسهّل لدى البلدان الشريكة تزايد الزبائنية والفساد، مما يولّد خوفاً من إعادة طلب رصد أموال زائدة للإنفاق على الأغراض نفسها التي نالت تمويلًا سابقاً، أو من توجيه أموال المساعدات للإنفاق على حيازة أسلحة.

أخيراً، ثمة مشكلة «احتكام» واضحة، فإذا قدّم بلد ما دعماً على أساس مشروع، مثلاً إنشاء طريق، يسهل أن يُرى سبب المشروع والتأثير. ولكن دعم الموازنة (على الأقل بوجه عام) لا تقدم نتائج واضحة للعيان (أنظر الإطار ٤ بشأن مصر).

يُعدّ الاتحاد الأوروبي أحد أكبر الموردين في العالم لموازنات الدعم [أو الدعم الموازناتي، أو دعم الموازنة]، أي الطريقة التي تُقدّم من خلالها المساعدات التنموية مباشرة إلى حكومات البلدان النامية، وليس إلى مشروعات خاصة محددة.

وهذه الموازنة عبارة عن صيغة مساعدة مهيكلّة ومنظمة، بحيث تُقنّى مباشرة في مسارات الإدارة المالية والمساءلة ونظم المشتريات في بلد ما، بحيث يمكن له -أي «البلد الشريك»- أن يعكف على إدارة برامجه التنموية وسياساته لخفض الفقر بحسب الأولويات المحليّة. وتهدف هذه المزاياب إلى تقوية المساءلة والمسؤولية المحليتين، اللتين تدعمان المبادئ المنصوص عليها في «إعلان باريس بشأن فعالية المساعدات» (٢٠٠٥) و«أجندة آكرا بشأن العمل» (٢٠٠٨).

ويوفر دعم الموازنة أفضليات رئيسية والمقارنة مع مساعدات على أساس مشروعات وأنواع أخرى من المساعدات، إذ تسمح هذه الموازنات بتوزيع المساعدات ونشرها من خلال بنية مركزية، تمكّنها من أن تكون برامجه متناعمة بحيث تحول دون حصول أي نوع من الإهدار أو التشرذم اللذين يزيدان التكاليف. كما تسمح هذه الموازنات بتمويل أمثل لأجلٍ طويلة، وباستراتيجياتٍ تنموية مستدامة وذلك بزيادة الأموال للإنفاق على التكاليف الدورية، كما يمكنها أن تنص على موارد للتخطيط الوطني طويل الأجل، وأن تشكّل وظائف العمل الموازناتي والرقابي، بما في ذلك نظم الإدارة المالية العامة (PFMs)، وكذلك رقابة القضاء والبرلمان



# محكمة المدققين الأوروبية الخاصة بدعم الاتحاد الأوروبي الحوكمة في مصر -

## نوايا طيبة ولافعالية

وخدمة العمل الخارجي الأوروبي لم تستخدم النفوذ المالي والسياسي لتحقيق أهدافها في مواجهة المشكلات. وقد كان لزامًا إسقاط بعض العناصر من البرنامج بصورة كاملة، بالإضافة إلى أنَّ الأموال التي تم تحويلها عبر منظمات المجتمع المدني لم تستطع أن تحدث أيَّ فرق يُذكر.

وفي أعقاب الانتفاضة لم تُتَّخَذْ أيُّ مبادرات رئيسية جديدة لمعالجة قضايا حقوق الإنسان، فيما الإجراءات المتَّخَذَة لم يكن لها سوى أثر ضئيل حتى تاريخه. ولم تُعطَ حقوق النساء والأقليات الاهتمام الكافي في المراجع التي أُجريت فيما بعد، بالرغم من الحاجة الملحة إلى القيام بعملٍ عاجل لمواجهة اللاتسامح المتنامي.

وبحسب التقرير، فقد أخفقت المفوضية وخدمة العمل الخارجي الأوروبي في ضمان قيام السلطات المصرية بمعالجة مكامن الضعف التي تنخر الإدارة المالية العامة. ومن ذلك غياب الشفافية في ما يتعلق بالموازنة العامة وضعف الوظيفة التدقيقية والفساد المستشري، وهذه كلها تفاقم مكامن الضعف في البنية الحكومية المصرية. هذا، ولم تتفاعل المفوضية وخدمة العمل الخارجي الأوروبي إزاء انعدام التقدم بالقيام بعمل حاسم يضمن المسؤولية الكبيرة المتعلقة بأموال الاتحاد الأوروبي، التي ما تزال تُدفع مباشرة للسلطات المصرية.

في حزيران (يونيو) ٢٠١٣ نشرت محكمة المدققين الأوروبية تقريرًا بالغ الأهمية عن إعانة الاتحاد الأوروبي التي رمت إلى تعزيز مجالات رئيسية للحوكمة في مصر خلال الفترات التي سبقت الانتفاضة الشعبية في كانون الثاني (يناير) ٢٠١١ وبعدها.

وقد ركَّز التدقيق على الإدارة المالية العامة (PFM) ومكافحة الفساد من ناحية، وعلى حقوق الإنسان والديمقراطية من ناحية ثانية. وقد حُصِّص لمصر خلال الفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٣ ما يناهز المليار يورو كمساعدات. وقد سلك نصف المبلغ الممنوح طريقه إلى الخزينة المصرية، واعتمد على إدارة المالية العامة إلى درجة بعيدة لاستخدامها في دعم الموازنة.

وقد وجد التدقيق أنَّ المفوضية وخدمة العمل الخارجي الأوروبي (EEAS) لم تستطع أن تدير دعم الاتحاد الأوروبي لتحسين الحوكمة في مصر على نحو فعَّال. وفيما عُرِزَ هذا جزئيًّا إلى الظروف الصعبة التي واجهت مصر، فقد شدَّ التقرير على أنه كانت ثمة نواقص اعترت الطريقة التي تصرف بها المفوضية وخدمة العمل الخارجي الأوروبي لإدارة التعاون مع مصر.

وقد خلاص التقرير إلى القول بما يلي: «كان برنامج حقوق الإنسان غير ناجح إلى حدٍّ بعيد. فقد كان استهلاله بطيئًا، وشهد عرقلة بسبب موقف السلطات المصرية السلبي. كما أنَّ المفوضية

شملت أشكال «دعم الموازنة» السابقة «دعم الموازنة العامة» (GBS) - المتمثلة بالتحويل إلى الخزينة الوطنية لدعم سياسة التنمية أو الإصلاح الوطنيين واستراتيجية ودعم الموازنة القطاعي (SBS) - المتمثل بالتحويل إلى الخزينة الوطنية دعمًا لسياسة البرنامج القطاعي واستراتيجيته. وتعمل وزارة مالية الحكومة المتلقية أو مديرية الخزينة لديها على إدارة كلا شكلي دعم الموازنة. وبالتالي، فإنه «من منظور تقني مالي، ليس ثمة فرق بين الشكلين، مما يُحدِث تبادلاً تنسيبيًا (fungibility)»<sup>٣٧</sup> (أنظر الإطار ٥).

وللاستجابة حيال هذه المعضلة، جرى في عام ٢٠١١ تبني بيان جديد تحت عنوان «مقاربة دعم الموازنة الاتحادي الأوروبي المستقبلية بإزاء البلدان الثالثة»<sup>٣٥</sup>، وفيه حُدِّدت المقاربة الجديدة. ويستند البيان المذكور إلى اتفاقية لشبونة ويعزِّز اتساق إجراءات الاتحاد الأوروبي ومساعداته وكفاءتها وانسجامها بغرض توليد تغيير نوعي فعلي في البلدان الشريكة لتتمكن من خفض الفقر والقضاء عليه، بوصف هذا واحدًا من أهداف سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية الرئيسية<sup>٣٦</sup>.

## تبادل المساعدة الاستنسابي (Fungibility)

التبادل الاستنسابي هو حيث يمكن استبدال وحدة بوحدة أخرى من الأصل نفسه بسهولة. فإذا افترضنا أن الأصل عبارة عن مال (وهنا المساعدة أو العائد الوطني)، فإنَّ تبادل المساعدة التنسيبي يُعنى بكيفية اختيار الحكومات تخصيص مواردها المحلية بإعطائها تخصيصًا للمساعدات الأجنبية المتلقّاة. والمشكلة (من وجهة نظر المانح) تبرز، على سبيل المثال، عندما تتلقى حكومة ما مساعدة مخصصة لقطاع محدّد ما وتقوم فيما بعد بإعادة تخصيص أو تنسيب جزءٍ من مواردها الذاتية على الأقل لغرض آخر، فتحوّله عن الغرض الأصلي لتخصّصه لغرض آخر ذي أولوية سياسية أعلى. وفي أسوأ الأحوال يمكن أن تسهم المشروعات الاجتماعية بالغة الأهمية في تمويل الشبكات الزبائية أو أجهزة القمع أو حتى سباق التسلح. وهذا التحدي المحتمل لتغيير التخصيصات والتنسيبات موجود وقائم على نحو مستقل عما إذا كانت المساعدات مُنحت من خلال مشروعات أو من خلال دعم الموازنة، إلا أن احتمال وقوعها هو أكثر حدة في حالة دعم الموازنة.

Retrieved from The future of EU Budget support: political conditions, differentiation and coordination by European Think-Tanks Group available at <http://www.odi.org.uk/budget-support-eu-development--6570/publications> (policy-political-conditionality)

الشاملة في سياق الأمم المتحدة وترتبط بها.

استنادًا إلى نتائج المراقبة التي أجرتها المفوضية الأوروبية، يمكن ربط أوضاع البلد المعني كما هو مبين في الشكل<sup>٤٠</sup> الوارد أدناه.

أمّا مقارنة الاتحاد الأوروبي الجديدة لـ «دعم الموازنة» فتغيّر أشكال هذا الدعم والشروط المرتبطة به. فهي تقدّم ما يلي:

١. عقود الحكم الرشيد والتنمية (GGDC) لتوفير دعم لتنمية وطنية أو لسياسة واستراتيجية إصلاح لتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية ولعكس الالتزام بالقيم الأساسية لحقوق الإنسان والديمقراطية وحكم القانون. وكما نصّ في توجيهات «دعم الموازنة» الإرشادية<sup>٢٨</sup>، فإنّ مناقشات اللجنة التوجيهية لدعم الموازنة وحوار دعم الموازنة<sup>٢٩</sup> ستعالج كل المسائل المتعلقة بعمليات دعم الموازنة.

وهذا يشمل أيضًا مراقبة وضع حقوق الإنسان في البلد المتلقّي، وذلك من خلال ما يلي:

- الإفادة بتقارير سياسية من قبل رؤساء وفود الاتحاد الأوروبي (و/أو من قبل بعثات الاتحاد الأوروبي حيث يكون ذلك ملائمًا)، بما يتضمّن معلومات وتقويمات مستمرة عن التطورات السياسية، وأيضًا من حيث القيم الأساسية، فتصاغ التوصيات على نحو ملائم.
- الحوار السياسي الجاري بين الاتحاد الأوروبي والبلد الشريك، بوصف ذلك منتدى لمعالجة المشكلات والتحديات المرتبطة بالقيم الأساسية، بما فيها مسائل حقوق الإنسان.
- استراتيجيات الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان، باعتبارها أدوات تمثّل تقويمات شاملة تغطي المبادئ المحدّدة في المادة ٢١، وكذلك تحديد الأنشطة المتبّعة لتحقيق الأهداف. وهذه الأدوات تأخذ في الحسبان نتائج المراجعة الدورية

وضع شبه مستقر أو هو يتقدم على نحو إيجابي

مواصلة تعميم الأنشطة المختطّة مع «عقود الحكم الرشيد والتنمية»، بما في ذلك توزيعها وإدخال تعديلات أو تحويلات طفيفة بغرض توفير أفضل للقيم الأساسية وتعزيزها..

بعض القلق الناجم، ولكن ما يزال يُعائِن، مع ذلك، احترام إجمالي للقيم الأساسية.

يمكن للجنة (المفوضية) [المدير الجغرافي]، بعد اتباع نصيحة رئيس وفد الاتحاد الأوروبي وخدمات الاتحاد الأوروبي الخارجية وفريق دعم الموازنة، أن يقترح إجراءات تخفيفية، وتغييرات في الأنشطة والمقاربة التي تُتَّبَع، ارتباطاً بالتوزيعات وباللجنة التوجيهية لدعم الموازنة.

تدهور كبير للقيم الأساسية.

عندئذٍ تقوم المديرية العامة للتعاون والتنمية ووفد الاتحاد الأوروبي بالتعديلات أو الإجراءات المالية والتعاقدية الضرورية، على النحو الملائم. وتتقدّم خدمات الاتحاد الأوروبي الخارجية ووفده، بدعم من فريق «دعم الموازنة» بتقرير يتضمّن تحليلاً للأثر السياسي على عمليات دعم الموازنة وتوصياتها لعمل المدير الجغرافي الذي يرجع بدوره إلى برنامج «دعم الموازنة» مع توصية تطرح أمام اللجنة التوجيهية لـ «دعم الموازنة» كي تتمكن من أخذ القرار.

عندئذٍ تتخذ اللجنة التوجيهية المذكورة القرار بإعادة توجيه دعم الموازنة المخطّط إلى صيغ أداء أخرى، و/أو تبني إجراءات وقائية احترازية.

يُتَشَاوَر مع مفوضي التنمية أو الجوار ومع الممثل الأعلى للمفوضية للسياسة الخارجية، على النحو الملائم.

حالات قُصَوِيَّة (متطرفة).

يحتاج التعاون الكلي إلى التعليق، وتُقرَّر مؤسسات الاتحاد الأوروبي إجراءات ملائمة، يمكن أن تتضمّن إعادة تخصيص الأموال وتوجيهها إلى مسارات غير حكومية.

٣. عقود بناء الدولة (SBC) وهي لتأمين دعم الموازنة في الأوضاع الهشّة والانتقالية. فهي تظل فريدة وغير مرتبطة بعقود «الحكم الرشيد والتنمية» وعقود «قطاع الإصلاح»، بل يجب فضلاً عن ذلك أن تمهّد الأرضيّة للعقود المذكورة بدعمها صياغة سياسات قطاعية تنموية وطنية، بتعزيز إطار العمل الاقتصادي الكلي (الماكروي). علاوة على ذلك، ففي حين أنّ الشكلين الأسبقين للعقود يغطيان فترة تمتد من ثلاث إلى ست سنوات، فقد صُمّمت عقود «بناء الدولة» لتشمل التزامات مدتها سنتان، وهي أكثر استهدافاً.

٢. عقود قطاع الإصلاح (SRC) وهي التي تضمن توفير دعم الموازنة لمعالجة قطاع الإصلاحات وتحسين أداء الخدمات. وبحسب التوجيهات الإرشادية، فإنّما تكون التحسينات من خلال ضمان كِلتا قابلية الوصول accessibility (أي الوصول المتكافئ) وجودة الخدمة المقدّمة، وبالتحديد إلى الفقراء، وتعزيز المساواة الجندريّة وحقوق الطفل. وفي حين تتطلّب «عقود الحكم الرشيد والتنمية» شرطاً لازماً مسبقاً بتقويم إيجابي لمراعاة البلد المعني المتلقّي القيم الأساسية، لا يقع على «عقود قطاع الإصلاح» أيّ شروط مسبقة، حيث إنها ترتبط أصلاً بالقيم الأساسية، كقطاع العدالة (في ما يتصل بحكم القانون وحقوق الإنسان، إلخ...)، إذ تنصّ التوجيهات على أن «اهتماماً خاصاً» قد أُولِيَ.



# دعم الموازنة: الايجابيات والسلبيات

تتسم مقارنة «دعم الموازنة» الجديدة بعدة ميزات تحتاج إلى المراقبة خلال تنفيذها. وهذه تشمل ما يلي:

١. يقوم دعم الموازنة على أجندة فعالية المساعدات وجملة التعهدات الواردة في «توافق مونتريري» (٢٠٠٢) و «التوافق الأوروبي بشأن التنمية» (٢٠٠٥) و «إعلان باريس بشأن فعالية المساعدات» (٢٠٠٥) و «أجندة آكرا للعمل» (٢٠٠٨). غير أن البلدان المجاورة نفسها ما تزال خارج «إعلان باريس»، بل إن تنفيذها - في حالات توقيع البلدان عليه - يتسم بكونه شكلياً وليس حقيقياً<sup>٤١</sup>.

٢. تبقى المسائل المتعلقة بـ التزوير والفساد حاسمة، إذ يتسم دعم الموازنة بالهشاشة والضعف أمام الفساد وسوء الاستخدام، مقارنة بأشكال المساعدات الأخرى. وتتطلب مقارنة الموازنة الجديدة أن «البلدان الشريكة تحتاج إلى الانخراط بنشاط في مكافحة التزوير والفساد، وأن تُسلح بالآليات مناسبة وفعالة تغطي كامل «دورة مكافحة التزوير والفساد» (المكافحة، الملاحقة، الاستقصاء والتحقيق، المحاسبة)، فضلاً عن بناء قدرات سلطاتها التفتيشية والقضائية»<sup>٤٢</sup>. وبالرغم من أن هذه المقاربة تستشرف تنمية القدرات لمكافحة الفساد، فإن غياب آليات المساءلة المحلية الفعالة والفساد المنتظم المستشري<sup>٤٣</sup> في البلدان الشريكة يجب أن يخضع لتقويم مسبق.

٣. إن الهدف الأساسي الشامل لكل أشكال دعم الموازنة يكمن في القضاء على الفقر وفي تعزيز النمو المستدام الشامل، وفي تقوية الديمقراطيات. وبالتالي، فإن تنفيذ المشروطية الاقتصادية لدعم الموازنة، كتحرير التجارة أو الخصخصة، سوف يؤدي إلى تقويض أهداف دعم الموازنة.

٤. يتبين أن المساءلة والمحاسبة المشتركتين، وكذلك الشراكة والحوار مبخوسة الحق تماماً في المقاربة الجديدة. بيد أن القدرات والفسحات المحدودة على المستويات الوطنية للعملية التشاركية وحوارات السياسة ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار. وبالتالي، يُفترض أن يشمل برنامج عمل الحوار بشأن الموازنة جميع المعنيين، كما يُفترض أن يكون الحوار «موثقاً تماماً للمساعدة على عرض الإسهام الذي يحققه دعم الموازنة». ومن المهم التأكيد أنه بالرغم من أن توثيق عملية الحوار يتسم بأهمية بالغة، فإن إفساء المعلومات وضمّان الوصول المتكافئ إليها بصورة منتظمة، بما في ذلك الوصول العام وفي حينه إلى كل الأوراق «جيدة التوثيق» من قبل جميع المعنيين ذوي الصلة، الأمر الذي يمكن أن يجعل

للحوار قيمة مضافة حقيقية.

٥. اعتبر الاتحاد الأوروبي أن نشر الموازنة كأحد معايير التأهل لكل أشكال دعم الموازنة، فضلاً عن اعتباره أنها عنصر رئيسي للشفافية ومراقبة الموازنة. على أن انعدام الشفافية في ما يتعلق بإنفاق الموازنة يمثل أمراً مقلقاً جداً في كل البلدان التي تشملها «سياسة الجوار الأوروبي».

٦. ثمة معايير أخرى للتأهل، ومنها «إطار العمل الاقتصادي الكلي (الماكروي) المستقر». وفي هذا الصدد، تنص التوجيهات الإرشادية على أنه من «المحوري بالنسبة إلى تقويم إطار العمل الاقتصادي الكلي المستقر واستجابة السياسة تبرز علاقة البلد المعني بـ «صندوق النقد الدولي» والتحليل الذي تقدمه هذه المؤسسة. هذا، ويؤمن التنفيذ المقبول أو المرضي لبرنامج أو آلية دعم سياسة مدعومة من صندوق النقد الدولي ضماناً جيداً أن إطار العمل الاقتصادي الكلي يستند إلى قاعدة مستقرة». إلا أن دور صندوق النقد الدولي في البلدان الشريكة يجب أن يُقوّم ويدقق فيه النظر قبل اعتبار «التنفيذ الناجح» لبرنامج مالي بوصفه مؤشراً مقبولاً. ولقد كان صندوق النقد الدولي، مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى، في مقدمة من صاغ برامج إعادة الهيكلة (SAP)، التي راحت البلدان النامية، ومنها البلدان العربية، تتبناها منذ الثمانينيات. ولقد كان من شأن هذه البرامج أنها عززت إعادة توجيه السياسات الاقتصادية الكلية للتركيز على مكافحة التضخم ولجذب الاستثمارات المباشرة وتحقيق انفتاح أكبر على التدفقات التجارية والرأسمالية، فيما كانت تتسبب بتهميش العمالة والتوزيع العادل للدخل. وفي الوقت نفسه، كانت كل برامج الهيكلية تتجنب التدقيق الديمقراطي من قبل المعنيين المحليين (الأحزاب السياسية، النقابات، مجموعات المجتمع المدني) في البلدان المضيفة، بما أدى إلى تقويض مبادئ الديمقراطية والمشاركة الأساسية<sup>٤٤</sup>.

وبالرغم من أن بنية الحوكمة الجديدة التي يقوم عليها دعم الموازنة العائدة للاتحاد الأوروبي<sup>٤٥</sup> تتمتع بمظاهر إيجابية لضمان تماسك السياسة وانسجامها، وكذلك لضمان مقارنة تنسيقية، فإن انعدام مشاركة المجتمع المدني الحقيقية في المقاربة الكلية الشاملة لم تلق أي معالجة. وبالتالي، فإن بنية صنع قرار «آليات الجوار الأوروبي» ينبغي أن تُمكن من إحداث مشاركة حقيقية، وذلك من خلال ما يلي<sup>٤٦</sup>:

• طريقة وصول منظمات المجتمع المدني إلى المعلومات

ذات الصلة والاتفاقيات النهائية في البلد، وباللغة القومية؛

نفسها؛

- يجب أن يكون التقييم والمراقبة مفتوحين أمام العامة من دون أي تحفُّظ للإساءة على العيوب والنواقص القائمة ضمن أطر العمل المؤسسية والقانونية والسياسية لضمان تعظيم المسؤولية والفعالية العملائية.

• مشاركة عامة متزايدة في وضع الأولويات؛

- مشاركة ممثلي المنظمات غير الحكومية في لجان المراقبة/ التوجيه، وينبغي أن تختار هؤلاء أوساط هذه المنظمات



# الفصل الثالث: دور المؤسسات المالية الدولية

## كيف يمكن استخدام هذا الفصل؟

- لبناء القدرات في ما يتعلق بالبنكين الأوروبيين «للإعمار والإئماء» و«الاستثمار».
- لإجراء تقييم نقدي حاسم للدور المعطى للبنكين في التنفيذ.
- لتقويم «آلية الخلط».
- للدفاع عن المقاربة القائمة على حقوق الإنسان لدى البنكين.

## ما الذي يمكن أن يتعلّم منه القارئ في هذا الفصل؟

- مدخل إلى البنك الأوروبي للإعمار والإئماء والبنك الأوروبي للاستثمار.
- دور المؤسسات المالية الدولية في تنفيذ «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين»/«آليات الجوار الأوروبي».
- التحديات الرئيسية المرتبطة بالبنكين المذكورين، بما في ذلك الشفافية والمراقبة والآثار على مستوى التنمية.
- البنك الأوروبي للإعمار والإئماء والبرلمان الأوروبي.
- التفويض الخارجي للبنك الأوروبي للاستثمار: القديم والجديد.

## مدخل

تُدبّر الآثار المحتملة لأموال الاتحاد الأوروبي على النطاق الجوّاري من خلال تنظيمات مختلفة. وهذا يفسّر كيف يمكن استخدام مساعدات الاتحاد المالية عبر «البنك الأوروبي للاستثمار» و«البنك الأوروبي للإعمار والإئماء».

وبالفعل، فإنّ ثمة عددًا من الطرق التي يمكن أن تستخدم بنوك التنمية الإقليمية والمؤسسات الثنائية و«house bank» الاتحاد الأوروبي و«البنك الأوروبي للاستثمار» من خلالها أموال الاتحاد الأوروبي للعمل في مناطق الجوار. على سبيل المثال، يمكن أن تُستخدَم موازنة الاتحاد الأوروبي لضمان عمليات «البنك الأوروبي للاستثمار» خارج حدود الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك في مناطق الجوار، على هيئة قروض وائتمانات وأسهم من أموال «آليات الجوار الأوروبي» للمؤسسات المالية، فضلًا عن المنح والهبات من خلال ما يُسمّى «آلية الخلط» المعمول بها في الاتحاد الأوروبي (يجد

القارئ تفسيرًا لها في الآتي من المقاطع).

وفي ما يتعلّق بالتنظيمات، فقد يُستخدَم أيضًا وبداية تنظيم «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» (No EC 1638/2006) الصادر عن البرلمان الأوروبي، الذي أعاد المجلس التأكيد عليه، من أجل «المساهمات في البنك الأوروبي للاستثمار أو في أي مؤسسة مالية وسيطة أخرى، بما يراعي المادة ٢٣، ومن أجل تمويل القروض والاستثمارات الائتمانية وضمانات الأموال أو أموال الاستثمار».

بالإضافة إلى ذلك، فقد أطلقت المفوضية الأوروبية (EC) في عام ٢٠٠٨ «آلية الاستثمار الجوّاري» بغية توفير الدعم من خلال المنح للمجتمع الأوروبي ودوله الأعضاء لعمليات الإقراض التي تُجرىها المؤسسات

أضف إلى ذلك أنه يمكن أيضًا أن توفّر «من خلال المساهمات في الصناديق الدولية أو الإقليمية أو الوطنية، كتلك التي أسّسها أو يديرها البنك الأوروبي للاستثمار والمنظمات الدولية والدول الأعضاء أو البلدان والمناطق الشريكة، وذلك بهدف جذب التمويل المشترك من عدد من المانحين، أو لتمويل مشروعات وضعها مانح أو أكثر بغرض تنفيذها تنفيذًا مشتركًا».

وذلك يعني في الحقيقة أنه بعد إقرار مسوّددة التنظيمات، لن يكون البنك الأوروبي للاستثمار مؤهلاً لتلقّي الأموال تحت رعاية «آليات الجوار الأوروبي» وحسب، يمكن أيضًا لبنوك التنمية الإقليمية، كالبنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية، تلقّيها، فضلًا عن المؤسسات المالية التنموية الثنائية التابعة للدول الأعضاء، ك KfW (ألمانيا) و AFD (فرنسا) وغيرهما.

التنموية المالية الأوروبية الثنائية ومتعددة الأطراف في البلدان الشريكة ضمن «سياسة الجوار الأوروبي».

وتُبيّن مسوّددة التنظيم الذي يؤسّس للقواعد والإجراءات المشتركة لتنفيذ آليات عمل الاتحاد الخارجية<sup>٤٧</sup> خلال الفترة ٢٠٢٠-٢٠٢٤ أنّ مساعدات الاتحاد المالية يمكن تأمينها من خلال أنواع تمويل مختلفة: «(أ) المنح؛ (ب) عقود المشتريات للخدمات أو اللوازم أو الأعمال؛ (ج) دعم الموازنة؛ (د) الإسهامات في الصناديق الائتمانية التي أقرتها المفوضية؛ (هـ) الآليات المالية، كالقروض والضمانات والائتمانات أو شبه الائتمانات، والاستثمارات أو المشاركات، وآليات تبادل المخاطر التي يُحتمل أن تكون متراكبة مع المنح؛ (و) حيازة الأسهم أو المشاركات الائتمانية في المؤسسات المالية الدولية، بما في ذلك البنوك التنموية الإقليمية».



# دراسة حالة: مشروع تحويلة سكة حديد Tbilisi ، بجورجيا

الآثار البيئية والاجتماعية» وتنفيذ المشروع.

في عام ٢٠١٠، بدأت آليّة «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإنماء» الخاصة بتقبُّل الشكاوى من ملاك الأراضي المتضررين تأثراً بالمشروع، والطلبات الواردة من المعارضة إلى مجلس «تفليس» البلدي للتحقيق بالفساد. واستجابةً لذلك، بدأ «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإنماء» إجراء تدقيق واقترح مبادرة حلّ بين السكك الحديدية الجورجية وأصحاب الشكاوى. ولأنّ نتائج التحقيقات والتدقيقات لم تُنشر على الملأ، فقد كان «البنك» مجبراً على تأخير إقرار القرض ريثما يُصار إلى جلاء كل الشكاوى المقدّمة.

والجدير ذكره أنّ جورجيا رفضت في أيلول (سبتمبر) ٢٠١٠ قرصاً مدعوّاً من «البنك الأوروبي للاستثمار»، فضلاً عن قرض آخر قدّمه «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإنماء» في تشرين الثاني (نوفمبر). وفي آذار (مارس) ٢٠١٢، ألغى مجلس «آليّة الاستثمار الجوّاري» تمويل المشروع نتيجة إلغاء اتفاقية القرض المعقودة بين السكك الحديدية الجورجية و«البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإنماء». ولإنهاء المشروع أصدرت السكك الحديدية الجورجية سندات بقيمة ٢٥٠ مليون دولار أميركي، حيث أمكّنت أن تتلقّى الأموال من موازنة الدولة.

منذ البداية، أثارت منظمات المجتمع المدني التساؤلات في صدد اقتصاديات المشروع، بما في ذلك ما يقع على عاتق السكك الحديدية المملوكة من الدولة والبلد من الدّين. وقد شرح البعض اقتصاديات المشروع على النحو الآتي: «في الحدود القصوى، تواجه جورجيا تحديات خطيرة؛ بالرغم من التقيد الذاتي الذي يفرضه الدستور الجورجي، وبحسبه أنّ دين الدولة يجب ألا يتجاوز ٦٠٪ من الناتج المحلي القائم (GDP)؛ إذ تجاوز نمو دين جورجيا وتأثر نمو الناتج المحلي القائم، الأمر الذي يوجب على السلطات اتخاذ قرار «شدّ الأحزمة»، بل وحتى تجميد الدين. ومن المهم أيضاً أن تقلّل جورجيا عجز الموازنة إلى الحد الأدنى، باعتباره أحد العوامل الرئيسية لتراكم الديون الخارجية، فضلاً عن إطلاق استرداد تدريجي للسندات الصادرة باليورو (Eurobonds). فعلى الحكومة أن تركز على سندات اليورو التي أصدرتها السكك الحديدية الجورجية، فضلاً عن خدمة الديون الواقعة عليها».

في كانون الثاني (يناير) ٢٠١٣ أوقف المشروع فيما شرع المدعي العام لدى الدولة تحقيقاته. وبحسب هذه التحقيقات تزعم الإدارة الجديدة التي تولّت شركة السكك الحديدية أن إنهاء المشروع يستدعي إنفاق تكاليف إضافية: وقد لوحظ وجود عددٍ من الأمور المقلقة بخصوص النفقات التشغيلية الإضافية (كالكهرباء والصيانة) نتيجة تناقص حركة القطارات بسبب المسارات غير المخطّطة على النحو السليم.

أقرّت «آليّة الاستثمار الجوّاري» (NIF) مشروع تحويلة سكة حديد (Tbilisi) في تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩ بهدف تغيير مكان «ترانزيت» السلع الخطرة، كالنفط الخام والمنتجات النفطية من المناطق السكنية الكثيفة خارج العاصمة، وزيادة كفاءة عمليات السكك الحديدية والسلامة العامة. وسيُنشئ المشروع وصلة جانبية جديدة لسكة الحديد تبعد عن وسط Tbilisi، كما سيعمل على تحديث محطات السكك الحديدية الأخرى. وستعزز إعادة تنمية الأراضي المحرّرة، بحسب المشروع، تنمية الجزء الشمالي من العاصمة.

وتوفّر «آليّة الاستثمار الجوّاري» ٦ ملايين يورو من موازنة الاتحاد الأوروبي المخصّصة لإجراءات تخفيف الآثار البيئية، فضلاً عن ٢,٥ مليون يورو إضافية من صندوق «آليّة الاستثمار الجوّاري» الائتماني من أجل خطة استجابة تمويلية. وفي ٢٠ أيار (مايو) ٢٠١٠ أقرّ كلٌّ من «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإنماء» (EBRD) و«البنك الأوروبي للاستثمار» (EIB) للمشروع مبلغ ١٠٠ مليون يورو.

ولكنّ المشروع أُقرّ قبل إعداد تقييم بيئي واجتماعي. وبحسب محاضر مجلس إدارة «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإنماء»، حيث نوقش المشروع، فقد «أعرب البنك عن نيته إمكان طلبه في المستقبل -وبصورة محدّدة- دعماً إضافياً من «آليّة الاستثمار الجوّاري» لهذا المشروع، حالّ إعداد الدراسات ذات الصلة. وقد عبّرت الرئاسة بـ «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» عن الاهتمامات البيئية المتكونة لدى بعثة المفوضية الأوروبية في جورجيا. وقد جرى التوافق على أن يتخذ «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» كل الإجراءات الضرورية للحؤول دون وقوع المخاطر البيئية المذكورة أو للتخفيف منها. كما أعلنت الرئاسة أنّ «تقرير تقييم الآثار البيئية والاجتماعية» (ESIA) ستوزّع على أعضاء المجلس، نظراً لأهمية المسائل المثارة (كملكية الأراضي والآثار البيئية، إلخ...). كما جرى التوافق كذلك على أن المؤسسة القائدة والمشاركين في التمويل سيعتمدون في القريب العاجل على تنظيم اجتماع تنسيقي/إبلاغي في ما يتعلق بالمشروع، بحيث يضم كل الأطراف المعنية، بمن فيها بعثة المفوضية الأوروبية والسفارات في جورجيا».

بيد أنّ المشروع إشكاليٌّ لعدد من الأسباب. فهو يتطلّب إنشاء جسور يتراوح ارتفاعها بين ١٨ و٢٠ متراً في مقاطعة «أفتشالا» السكنية المكتظة، حيث تحمّل القطارات بشحنات خطيرة. وقد تسبّب المشروع بحرمان ٩٠٠ عائلة تقريباً من التعويضات المناسبة لقاء أراضيهم، كما أنّ الدراسات المُعدّة للمشروع لم تُجرِ تقيماً للأثر البيئي الذي تخلفه زيوت المكابح (brake fluids) على ظروف المعيشة في المنطقة. أمّا البحر القريب من «تفليس» فهو أيضاً يقع تحت الخطر، فتسرّب نصف خزان قد يعني أنّ نصف سعة التخزين ستكون عديمة الجدوى، الأمر الذي سيجعل سكان ثلاث مقاطعات ونحو ٢٠ ألف هكتار من الأراضي الزراعية من دون مياه. علاوةً على ذلك، فقد أُفيد عن عدد من حالات إكراه مواطنين وملاك من قبل الشرطة خلال النقاشات العامة التي جرت بشأن «تقرير تقييم

## الدروس المستفادة

عن آثار المشروع ونتائجه الكارثية الخطيرة عبر وسائل الإعلام الجورجية والدولية. ومن المشكوك فيه أن يزيد المشروع المذكور رؤية الاتحاد الأوروبي التمويلية بطريقة إيجابية.

ومما تجدر ملاحظته أن المكتب المحلي الممثل للاتحاد الأوروبي يقيم علاقات إيجابية جدًا مع منظمات المجتمع المدني. وقد بذلت البعثة الجهود الآيلة إلى استيعاب اهتمامات مجموعات هذا المجتمع في صد الآثار البيئية والاجتماعية الناجمة عن المشروع، كما أثبتت محاضر مجلس الإدارة.

خصّصت «آلية الاستثمار الجوّاري» تمويل المشروع حتى قبل أن تُنجز دراسات تقويم الآثار البيئية والاجتماعية وقبل أن تُعرّف تكاليفه الاقتصادية الإجمالية والفوائد المتوخّاة منه. لم يكن واضحًا المنطق الكامن وراء تمويل البنوك و«آلية الاستثمار الجوّاري» مشروعًا تلتبس فوائده الاقتصادية المتوخّاة منه، التي لا تُلبّي حتّى هدفه الأصلي الرامي إلى تحسين سلامة سكان «تفليس» وأمانهم. فبنية «آلية الاستثمار الجوّاري» الحاكمة مصمّمة بطريقة يمكنها معها تجاهل أي قلقٍ عام قد ينشأ! فقد حظي المشروع منذ البداية بترويج واسع النطاق من جانب الحكومة من خلال مشاركة المؤسسات المالية الأوروبية والاتحاد الأوروبي، كما أُفيدَ



## أسس «البنك الأوروبي للاستثمار»

وخارج الاتحاد الأوروبي يقوم إقراض «البنك الأوروبي للاستثمار» على سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية للتعاون والتنمية، التي تقوم بدورها على اتفاقيتين رئيسيتين يُقرض البنك بموجبهما خارج أوروبا. ففي بلدان أفريقيا ومنطقتي الكاريبي والهادئ (ACP) يعمل البنك الأوروبي للاستثمار وفق «اتفاقية كوتونو» التي يهدف مضمونها إلى «خفض الفقر بالتزام مع تحقيق التنمية المستدامة»<sup>٤٩</sup>. وعلى نحوٍ مماثل، يعطي «تفويض الإقراض الخارجي» (External Lending Mandate, ELM) «البنك الأوروبي للاستثمار» القدرة على ضمان عملياته في أوروبا الشرقية وآسيا وأميركا اللاتينية (ALA) من موازنة الاتحاد الأوروبي. هذا، ويغطي «تفويض الإقراض الخارجي» فترة سبع سنوات، فيما هو يحدد التخصيصات والشروط والأولويات للاستثمارات في كل منطقة من المناطق، على النحو الذي تقترحه المفوضية الأوروبية ويقرّه المجلس والبرلمان الأوروبيان.

أما بصدد الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فيبدو واضحًا انخراط «البنك الأوروبي للاستثمار» منذ عقود عدة. فإطلاق «آلية الشراكة والاستثمار الأوروبي-متوسطة» (FEMIP) في عام ٢٠٠٢ يمثل تكثيفًا مهمًا لشراكة مالية منذ أكثر من ٣٠ سنة بين المنطقة المذكورة وبين «البنك».

ومنذ عام ٢٠٠٢، استثمرَ نحو ١٣ مليار يورو عبر الآلية المذكورة في البلدان التي تواجه تحديات التحديث الاقتصادي والاجتماعي والتكامل الإقليمي، ولاسيما في مسار إنشاء منطقة تجارة حرة مع الاتحاد الأوروبي. وموازنة تبلغ ٨,٧ مليار يورو للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٣، حيث أعطت «الآلية» الأولوية لتمويل عقود القطاع الخاص، أكانت مبادرات محلية أم استثمارات أجنبية مباشرة<sup>٥٠</sup>.

أسس هذا البنك في عام ١٩٥٧ بموجب اتفاقية روما<sup>٤٨</sup> التي أنشأت السوق الأوروبية المشتركة European Economic Community, EEC (فيما بعد الاتحاد الأوروبي)؛ وقد مثل دور بنك المجموعة الأوروبية. ومع أكثر من ٥٠ مليار يورو من القروض المقررة، يُعدُّ «البنك الأوروبي للاستثمار» أكبر مؤسسة مالية عامة دولية تعمل على الصعيد العالمي؛ ويتخذ مقره في لوكسمبورغ مع عدد متزايد من المكاتب الإقليمية أنشئت خلال السنوات الأخيرة.

وباعتباره هيئة من هيئات الاتحاد الأوروبي، ينص نظام «البنك الأوروبي للاستثمار» على أن مهمته هي في تحقيق أهداف الاتحاد، وذلك بـ «توفير التمويل طويل الأجل للاستثمارات الموثوقة». وإذن، يتوجب على البنك أن يستجيب لأهداف الاتحاد من خلال القروض، وبالتالي لتعزيز التنمية المستدامة داخل الاتحاد وخارجه. وبالإضافة إلى ذلك، فعلى البنك أن يضمن القيمة المضافة (Additionality) لقروضه واستخدام موارده لتمويل المشروعات، التي وإن كانت تتسم بالحيوية ماليًا واجتماعيًا، إلا أنها ترتبط بمخاطر تجعلها غير جاذبة لأكثر المُقرضين التجاريين. بمعنى آخر، على البنك أن يكون قادرًا على تمويل المشروعات التي لا يمكن تمويلها من طريق آخر. وبالرغم من ذلك، يُخفق البنك دائمًا في القيام بأيٍّ من هذه الموجبات!

يُؤمّل «البنك الأوروبي للاستثمار» من الدول الأعضاء المساهمة فيه -الذين بلغ عددهم ٢٨ دولة عضو في الاتحاد الأوروبي خلال العام ٢٠١٣ - لتشكيل رأسماله عبر هذه المساهمات وفق ما تعكسه أوزانها الاقتصادية ضمن الاتحاد.

ومن الخطوط التي عمل «البنك الأوروبي للاستثمار» على الإقراض فيها في بلدان «منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» (MENA) خط قطاع الطاقة. ويبدو أن الاستثمار في الطاقة سيظل أولوية أولى في المنطقة، بوصفه جزءاً من استراتيجية الاتحاد الأوروبي لتنويع مصادر الطاقة، ولاسيما الغاز الطبيعي. كما ينخرط «البنك الأوروبي للاستثمار» بقوة، أيضاً، في دعم الشركات العامة-الخاصة أي بيع شركات الدول جزئياً- في قطاعات الخدمات العامة كالكهرباء والمياه.

ومنذ عام ٢٠٠٧ طرأ تضخيم على تفويض «البنك الأوروبي للاستثمار» الخارجي ليشمل ويغطي، أيضاً، روسيا وأوكرانيا ومولدافيا وأرمينيا وأذربيجان وجورجيا. وهذا التفويض يغطي مشروعات تمثل مصلحة مهمّة للاتحاد الأوروبي في قطاعات النقل والاتصالات البعيد والبنى التحتية البيئية. أما حجم هذا التفويض الخارجي فيبلغ على الإجمال ٣,٥ مليار يورو على مدى عام ٢٠١٣. وأمّا المدى والحجم (اللدان مُدداً في أواسط عام ٢٠٠٩) فقد بات الآن يغطي أيضاً المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (SMEs) عبر البنوك في بلدان الشراكة الشرقية ضمن إطار عمل الخطة المشتركة التي تنفذها «المؤسسات المالية الدولية»<sup>٥١</sup>.

ومنذ أيلول (سبتمبر) ٢٠٠٩ استطاع «البنك الأوروبي للاستثمار» إطلاق القروض لصالح «المؤسسات الصغيرة والمتوسطة» في بلدان الجوار الأوروبي الشرقي، فيما كان قادراً في السابق على تقديم القروض للمؤسسات المذكورة داخل بلدان الاتحاد الأوروبي وبلدان منطقة البلقان الغربي والدول الساعية إلى الانضمام للاتحاد فقط.

وهناك أيضاً ١,٥ مليار يورو ضمن «آلية الشركاء الشرقيين» (EPF) التي ستمنح للبنك الأوروبي للاستثمار على مسؤوليته ومخاطره (أي من دون ضمانات من الاتحاد الأوروبي). فآلية الشركاء الشرقيين ستمكّن البنك الأوروبي للاستثمار من دعم استثمارات الاتحاد الأوروبي الأجنبية المباشرة (FDIs) في بلدان الجوار الشرقي، بمشروعات لروسيا يبلغ سقفها ٥٠٠ مليون يورو. وستستخدم كتلة الآلية لدعم المشروعات والبنى الاستثمارية؛ ويمكن هيكلة تمويل يصل إلى ١٥٠ مليون يورو لـ «آلية التمويل المهيكل» (Structured Finance Facility) التي تؤمن قدرات تحتل مخاطر مرتفعة. وخلال فترة ٢٠٠٧-٢٠١٠ أجرى «البنك الأوروبي للاستثمار» عمليات مغطاة بتفويضه الخارجي في الجوار الشرقي وفي روسيا، بالتعاون الوثيق مع «البنك الأوروبي للإعمار والإئمان»، وفق شروط نصت عليها مذكرة التفاهم المعقودة بين كل من المفوضية الأوروبية والبنك الأوروبي للاستثمار والبنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية.

في ٢٣ أيار (مايو) ٢٠١٣، قدّمت المفوضية الأوروبية مشروع قانون إلى البرلمان والمجلس الأوروبيين يتعلق بتفويض «البنك الأوروبي للاستثمار» للإقراض الخارجي ينص على ضمانات الاتحاد الأوروبي الموازناتية لتمويل عمليات البنك الخارجية بما يصل إلى ٢٨ مليار يورو، منها ٣ مليارات يورو ستكون اختيارية، ويمكن أن تُفعل بعد إجراء مراجعة فصلية. وتقرّر المفوضية مزيداً من التركيز على ضمانات الاتحاد الأوروبي الموازناتية على عمليات البنك الأوروبي للاستثمار المالية ذات القيمة المضافة المرافعة، ولاسيما ضمن المنطقة المزمعة الانضمام إلى الاتحاد وضمن الجوار الجنوبي

والشرقي. وستتلقّى بلدان الجوار والشراكة ١٢,٤٠٠,٠٠٠,٠٠٠ يورو، مع السقوف الفرعية الدلالية التالية:

- i. البلدان المتوسطة: ٨,٤٠٠,٠٠٠,٠٠٠ يورو.
- ii. أوروبا الشرقية والقوقاس الجنوبي وروسيا: ٤,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ يورو<sup>٥٢</sup>.

تشمل اتجاهات الاستثمار الرئيسية المضمّنة في مسوّدّة تفويض الإقراض الخارجي ما يلي: (١) تنمية القطاع الخاص المحلي، بما في ذلك دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ (٢) تنمية البنى التحتية الاجتماعية والبيئية والاقتصادية؛ (٣) تخفيف التغيّر المناخي والتكيّف معه - بغية تعزيز بُعد تغيّر المناخ لضمانات الاتحاد الأوروبي الموازناتية على عمليات البنك الأوروبي للاستثمار المالية الخارجية، مع إدخال هدفٍ حدّ أدنى نسبته ٢٥٪ من كل عمليات البنك الممولة على مدى الفترة ٢٠١٤-٢٠٢٠.

وفيما قد يبدو المشروع بالغ الإيجابية، يكشف تقويم أجري بعناية لمسوّدّة تفويض الإقراض الخارجي الجديدة لفترة ٢٠١٤-٢٠٢٠ عدداً من المجالات الإشكالية التي تستدعي مزيداً من التركيز والانتباه من جانب منظمات المجتمع المدني. تشمل هذه المجالات ما يلي:

- التركيز على تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة - إنّ تنمية هذه المؤسسات في البلدان لهي اتجاه جيد. بيد أنه لكي يوصّل في العقود الأخيرة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البلدان المستفيدة، عمد «البنك الأوروبي للاستثمار» إلى زيادة انخراطه في «الإقراض الوسيط» ("intermediate lending") الذي شمل معظم البنوك التجارية الغربية بفائدة صغيرة أو من دون فائدة في التنمية، وهو نوع من العمليات التي غالباً ما يُلجأ إليه في «الجَنّات الضريبية» (tax havens). وهذه القروض الوسيطة - التي يُطلق عليها أيضاً اسم «القروض العالمية» ("global loans") - تتسم بشفافية متدنية، توفّر حصصاً صغيرة للمستفيدين النهائيين، ليظهر عدد من التحديات التي يمكن أن تقوِّض أي أثرٍ تنموي إيجابي. وإنّ الاستثمارات في مجال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تُعتبر مناقضةً لـ «إعلان باريس» و«أجندة عمل آكرا» (وبالتحديد للمادة ١٨ من «أجندة عمل آكرا» المتعلقة بزيادة قيمة المساعدات المالية)، بالرغم من أنّ أجندة فعالية المساعدات التنموية تنص أنه على المانحين تقوية جهودهم بما يؤوّل إلى تعزيز القطاع الخاص المحلي إلى الحد الأقصى. في هذا الصدد، ينبغي مشروع القانون أن يصوغ إطار عمل خاص بتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بطريقة تضمن عمل «البنك الأوروبي للاستثمار» حصرياً مع الوسطاء الماليين المحليين الذين يركزون على توفير الخدمات المالية للفقراء على نحوٍ مسؤول وشفاف، أو بما يدعم التنمية المستدامة على أوسع نطاق.

- فيما يُعتبر التصدّي للتغيّر المناخي، الآن، على رأس الأولويات العالمية، يعمد «البنك الأوروبي للاستثمار»، مع ذلك وبطريقة إشكالية، إلى تقديم القروض - وليس المنح - للتكيّف مع التغيّر المناخي، نظراً للمسؤولية الشمالية التاريخية. وفي ما يعني تمويل التكيّف ينبغي للاتحاد الأوروبي أن



ضوء «إعلان باريس» يجب أن تُلحظ قاعدة الملكية والمادة ٨ من «أجندة عمل آكرا»، وأن يُلاحظ أيضاً أنّ كل المشروعات يجب أن تكون منسجمة مع الاستراتيجيات التنموية المعتمدة في البلدان «المتلقية». وهذا أمر يتطلّب، أساساً، أن «تكون كل المشروعات التي يدعمها البنك الأوروبي للاستثمار منسجمة بالكامل مع تشريعات الاتحاد الأوروبي البيئية والاجتماعية، فضلاً عن التشريعات البيئية والاجتماعية المعمول بها في البلد المتلقّي».

• يرتبط مشروع القانون بالاستخدام المتزايد لآلية الخلط (blending mechanism). إلا أنه تجب الإشارة بوضوح إلى أنّ عملية الخلط التي يقوم بها «البنك الأوروبي للاستثمار» لم تبين بصورة كافية الأثر التنموي للمال المخلوط (blended finance). على العكس، فـ «الخلط» يميل إلى دعم تطوير المشروعات الاستثمارية واسعة النطاق، التي تنطوي على احتمال كبير لتقويض الحقوق الاجتماعية-الإيكولوجية للسكان المتأثرين، وهو أمر يطرح تساؤلات حول القيمة المضافة التنموية والمالية (development & financial additionality) (أنظر الفصل أدناه المتعلق بآليات الاتحاد الأوروبي الخلطية).

يضع قائمة أولويات لدعمه المالي في البلدان النامية لقاء التكيف من خلال «صندوق الأمم المتحدة للتكيف» (UN Adaptation Fund)، وإعادة النظر في رصد دعمه لإنشاء «صندوق المناخ الأخضر» Green Climate Fund) تحت رعاية «اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ» (UNFCCC)، حتى يُصار إلى إدارته -أي الدعم- بطريقة ديمقراطية وشفافة من قبل المؤسسات والوكالات المستقلة عن المؤسسات المالية الدولية وغيرها من الهيئات الممولة، ذلك أنّ «البنك الأوروبي للاستثمار» و هو ضمن الاتحاد الأوروبي نفسه الذي يظلّ باعثاً رئيسياً لغاز ثاني أكسيد الكربون (CO<sub>2</sub>) مقارنة بالبلدان المجاورة. وفي الوقت الحالي، على «البنك الأوروبي للاستثمار» أن يتوقف عن تنمية مشروعات الوقود الأحفوري في مناطق الجوار، التي ترمي إلى تسهيل تصديره من البلدان المجاورة إلى الاتحاد الأوروبي لضمان أمن الاتحاد الأوروبي الطاقوي.

• لا يقتضي مشروع القانون، ضمناً، أن تتخذ كل مشروعات «البنك الأوروبي للاستثمار» العناية الواجبة بما يتوافق وخط مبادئ الاتحاد الاجتماعية والبيئية التي تتطلّب محفّزاً للمشروع الاستثماري لإجراء مشاورات محلية وإفشاء للتأثير ونشرها على الملأ. وبالفعل، ومجدّداً في

## دراسة حالة: مشروع كهرباء الجيزة - مظاهر التنمية المفقودة

- تسبب المشروع بآثار مباشرة سلبية على الأراضي والمحاصيل، بما في ذلك التخلُّص من الأنقاض والركامات الإنشائية ورميها في قناة قريبة، فضلاً عن تسبُّبه بقطع مصادر المياه الجوفية وتدفقها في القناة وما تلا ذلك من تجفيف للآبار في المنطقة. ويُتوقَّع حدوث عواقب حادة في ما يتعلق بجودة مياه نهر النيل.

- أضرَّ المشروع سلبيًا على أرزاق المجتمعات المحلية ومعايشها في مكان الاستثمار، وعلى وصول السكان المحليين إلى مياه الشفة ومياه الري والصيد.

علاوة على ذلك، يُتوقَّع أن يكون لمداخن محطة التوليد وما تنفثه من أذخنة أثر حاد على الأراضي الزراعية المحيطة وما يُزرع فيها من محاصيل. وهكذا، فإنَّ انخراط «البنك الأوروبي للاستثمار» في المشروع مثير للجدل إلى حدِّ بعيد على المستويين البيئي والاجتماعي وفي ما يتعلق بالأهداف التنموية الرامية إلى القضاء على الفقر والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة. وما ينبغي التأكيد عليه أثر دور «البنك الأوروبي للاستثمار» وتمويله مشروعات تُفضي إلى «الإسهام بتحقيق تنمية غير مستدامة، وبإيقاد التدمير البيئي وتغيُّر المناخ واستنزاف الموارد الطبيعية والإفقار والنزاعات الاجتماعية»<sup>٥٤</sup>.

أعدَّ دراسة الحالة هذه السيد عبد المولى إسماعيل، وهي مبنية على عمل رقابي أجرته الجمعية المصرية للحقوق الجماعية واتِّلاف «الموئل» الدولي والمركز المصري للإصلاح التشريعي.

أطلق مشروع كهرباء الجيزة في عام ٢٠١٠، وكان هدفه المعلن: «تخطيط الحكومة المصرية الاستثمار في قطاع الطاقة بغية تلبية الطلب المتنامي على الكهرباء في البلد، وضمان الوصول إلى مخزون طاقة معوَّل عليه - وتحقيق الشروط اللازمة للنمو الاقتصادي وكذلك تحقيق أجندة البلد للتنمية الاجتماعية»<sup>٥٣</sup>.

هذا، وموَّل «البنك الأوروبي للاستثمار» المشروع جزئيًا (بالإضافة إلى البنك الدولي وغيره). ولطالما كان قطاع الطاقة حتى الآن أكبر القطاعات استفادة من قروض البنك المذكور؛ إذا استثمر بداية ٣٠٠ مليون يورو في المرحلة الأولى من المشروع في عام ٢٠١٠، وموَّل مرحلته الثانية، التي بدأت في عام ٢٠١١، بمبلغ إضافي مقداره ٥٠ مليون يورو.

وقد كان المشروع ومشاركة «البنك الأوروبي للاستثمار» فيه قيد مراقبة مجموعات المجتمع المدني؛ التي أثارت عدة مسائل مهمة في هذا الصدد:

- ينتهك المشروع القوانين المصرية التي تحكم البناء على الأراضي الزراعية. ونتيجة لذلك، فإنَّ ٧٣ من الأكرات الزراعية قد دُمِّرت، ويُتوقَّع تدمير المئات منها في وقت لاحق.

- يفتقر المشروع إلى المواصفات والمعايير التي توجبها المشاركة العامة، وليس ثمة عمل معالج في اتجاه الساكنين المقيمين الذين خسروا أراضيهم بانتزاعهم منها لصالح المشروع.

- يفتقر المشروع إلى معايير الشفافية والنزاهة في سياق تنفيذه، وخصوصًا في ما يتعلق بتقويمات الآثار البيئية والاجتماعية.





## أسس «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية»

بلدًا. والعديد من البلدان الشرقية التي يُجرى فيها عملياته بعيدةً من أن تُعتَبَر بلدانًا ديمقراطية، بل إنَّ اقتصادات بعضها لا يصح أن تسمَّى اقتصادات سوق. علاوة على ذلك، فقد برزت مكامن الضعف البنيوية في الاقتصادات الغربية -التي اعتمدت بوصفها نماذج تُطبَّق في بلدان الكتلة الشرقية السابقة- بوضوح خلال الأزمة المالية والاقتصادية.

ولطالما سئل «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية» عمَّا يثير القلق حول آثار تدخلاته على التنمية البشرية، إلا أنه ليس مجهزًا للتعامل مع هذه المواضيع، أكان من حيث خبراته أم من حيث نظمه المعتمَدة لقياس نجاحه. فالبنك لم يضع في اعتباره القضاء على الفقر في رأس أولويات تركيزه في العمليات التي يُجريها في البلدان النامية، بالرغم من أنَّ هذا هو المطلوب في عمل الاتحاد الأوروبي وفق المادة ٢١٠٢ من «اتفاقية الاتحاد الأوروبي». وبدلًا من ذلك، فهو يأمل أنه سيكون للتحويل أو للانتقال الاقتصادي آثار إيجابية من دون الحاجة إلى برهان على أنَّ هذا ما يحدث فعليًا. وقد ورد في مراجعة المساعدات متعددة الأطراف التي أصدرتها وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة في آذار (مارس) ٢٠١١ أنَّ «الرابط بين آثار برامج البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية على التحويل أو الانتقال وبين الأثر على حياة الناس ليس متمفصلًا على نحو جيد»<sup>٥٩</sup>.

إنَّ جذور المشكلة تكمن في تفويض البنك نفسه، الذي يركِّز سلم أولوياته

أسس «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية» (EBRD) في عام ١٩٩١ استجابةً لتحديات كبيرة في السياقين السياسي والاقتصادي في بلدان كلتا الأوروبيتين الوسطى والشرقية. وهو اليوم يتكوَّن من ٦٣ بلدًا مساهمًا، والمساهمان الآخران هما الاتحاد الأوروبي والبنك الأوروبي للاستثمار. أمَّا الاتحاد الأوروبي نفسه فيملك ٢٣٪ من رأسمال «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية». ويملك الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه و«البنك الأوروبي للاستثمار» جمعًا ٦٢,٨٪ من رأسمال «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والإعمار». ومنذ عام ٢٠١١ عمد البنك المذكور إلى توسيع إطار عملياته لتشمل بلدان المتوسط الجنوبية والشرقية (SEMED)، وتضمُّ حتى الآن مصر والأردن والمغرب وتونس.

وبحسب تفويضه، ينبغي لـ «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية» أن «يعزِّز الانتقال نحو اقتصادات السوق المفتوحة، وأن يقوي مبادرات الأعمال الخاصة في بلدان الأوروبيتين الوسطى والشرقية الملتزمة تطبيق مبادئ الديمقراطية التعددية والتعددية السياسية واقتصادات السوق»<sup>٥٦</sup>. كما أنه يجري «تعزيز أنشطته البيئية والتنمية المستدامة الموثوقة بكاملها»<sup>٥٧</sup>.

غير أنَّ نتائج عمليات البنك حتى بشروطه خضعت للخلط والمزج<sup>٥٨</sup>. فبعد ٢٩ عامًا من قيامه بالعمليات انتهت عملية واحدة إلى خواتمها -في جمهورية تشيكيا- من بين كل العمليات التي يُجريها البنك في ٣٠

على الأسواق قبل تركيزه على الاعتبارات التنموية المبنية على حقوق الإنسان؛ بحيث يحتاج تفويضه إلى إعادة النظر فيه على المدى المتوسط. غير أنه حتى التفويض الحالي يقدم مدى واسعاً للتحسين، ذلك أن البنك مفوض تعزيز التنمية المستدامة في كل أنشطته. ولسوء الحظ، فقد نهج البنك مقارنة الأعمال باعتبارها المقاربة الرئيسية إلى حد بعيد، مع بعض الاستثناءات، كالاستثمارات التي أجراها في مجال فعالية الطاقة. وفي هذا الصدد، فإن ما يغيب عن مناقشات البنك بشكل عام هو أثر التحول أو الانتقال على الناس في الواقع وعلى البيئة الأوسع نطاقاً.

ومع أن البنك مملوك من دول الاتحاد الأوروبي الأعضاء والمفوضية الأوروبية، بصورة رئيسية (إذا تبلغ الحصة ٦٠٪ من الأسهم)، تبقى مسألة المساءلة أمام المؤسسات الأوروبية إشكالية. وهذا يتضمن أيضاً البرلمان الأوروبي الذي يملك أدوات محدودة لمراقبة أنشطة البنك والتأثير عليها. ففي عام ٢٠١١ قام البرلمان الأوروبي بخطوة إلى الأمام عندما تبنت قراراً تشريعياً تضمن شروطاً لاكتتاب الاتحاد الأوروبي بمزيد من الحصص، أي لزيادة رأسمال «البنك الأوروبي لإعمار والإمهاء». وقد تضمنت طلباته إلى البنك ما يلي:

• على المفوضية، بحلول عام ٢٠١٥، أن تقدم تقريراً تقويمياً لفعالية المؤسسات الأوروبية المالية العامة القائمة في أوروبا وفي الجوار، بما في ذلك توصيات تتعلق بتعاونها وأمثلة أنشطتها وتنسيقها.

• على «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والإمهاء» أن يوقر على موقعه الشبكي المعلومات المناسبة المتعلقة بالمستفيدين، وأثر عملياته الوسيطة المالية وتقويمات مشروعاته.

• على ممثلي الاتحاد الأوروبي في البنك السعي إلى الحؤول دون تمويله أي مشروعات مع استخدام الجناح الضريبية التي تنعدم فيها الضرائب أو تسودها الضرائب الاسمية، أو يندم فيها تبادل المعلومات الفعّال مع السلطات الضريبية الأجنبية، أو حيث تنعدم الشفافية في الفقرات والبنود التشريعية أو الإدارية، أو كما عرفتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD أو فريق المهام الخاص بالعمل المالي».

• على حاكم الاتحاد الأوروبي في «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية» أن يبدل بتقرير سنوي أمام البرلمان الأوروبي يتناول فيه أهداف الاتحاد الأوروبي، ولاسيما المادة ٢١ من اتفاقية الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالاتحاد الأوروبي واستراتيجية أوروبا للعام ٢٠٢٠ والزيادة الكبيرة في نقل الطاقة المتجددة والتكنولوجيات الكفيلة بتحقيق الكفاءة الطاقية. كما ينبغي لها/ له، أيضاً، أن يفيد بتقرير سنوي، من بين أمور أخرى، عن الإجراءات الضامنة لشفافية العمليات التي يجريها «البنك» عبر وسائطه المالية، وعن كيفية إسهامه في تحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي.

وبالإضافة إلى امتلاك الحصص والأسهم في «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية» عبر الدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية، تستخدم المفوضية الأوروبية «البنك»، إلى حد بعيد، بوصفه قناةً للمنح وآليةً للخلط؛

وخصوصاً في مناطق الجوار. ففي عام ٢٠١٢ تلقى «البنك» أكثر من ٩٢ مليون يورو كمساهمات من الاتحاد الأوروبي، وهو ما مثل أكثر من نصف تمويل المنح الإجمالي المقدم إلى «البنك» من قبل المانحين بغرض المساعدة التقنية وضمانات للقروض، إلخ...

هذا، وتُقنى أموال الاتحاد الأوروبي عبر سلال «الخلط/ القروض» إلى «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية»:

• آلية الاستثمار الجوّاري (NIF): في كانون الأول (ديسمبر) ٢٠١٢ قدّم الاتحاد الأوروبي عبر المفوضية الأوروبية ٧٦٦,٩ مليون يورو كمساهمة في سلة الاستثمار الجوّاري، مع إسهام الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بمبلغ إضافي قدره ٧٧ مليون يورو. وقد أقرت سلة الاستثمار الجوّاري تمويل ٣٢ مشروعاً من مشروعات «البنك الأوروبي للإعمار والإمهاء» بمنح تفوق قيمتها ١٩٥ مليون يورو رفعت قيمة قروض البنك البالغة ٩ مليارات يورو وزادت القيمة الإجمالية لمشروعات بدرجة كبيرة. كما وقُر مبلغ ٢٠ مليون يورو من أموال سلة الاستثمار الجوّاري للمشروعات التي تُنفذ في بلدان المتوسط الجنوبية والشرقية (SEMED).

• إطار العمل الاستثماري البلقاني الغربي (WBIF): أُطلق في عام ٢٠٠٩، وهو إطار يؤمّن المساعدة التقنية، والاستثمارات مشتركة التمويل وغير ذلك من آليات تمويل المنح. وهو يجمع موارده من الاتحاد الأوروبي والمؤسسات المالية الدولية الشريكة، كالبنك الأوروبي للإعمار والإمهاء و١٩ مانحاً ثنائياً للاستثمار في النقل والطاقة والبيئة والقطاعات الاجتماعية وفي تنمية القطاع الخاص.

• آلية الاستثمار لآسيا الوسطى (IFCA): وقد أُطلقت في عام ٢٠١٠، وهي تخطط أموال المنح مع القروض التي تقدمها المؤسسات المالية لتعزيز الاستثمار في البنى التحتية والطاقة والبيئة ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والبنى التحتية الاجتماعية في خمسة بلدان عبر آسيا الوسطى. وقد أسهمت السلة المذكورة بما يزيد على ٤٢ مليون يورو في مشروعات «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والتنمية»، بما في ذلك بـ ١٧ مليون يورو في عام ٢٠١٢ لدعم الوصول إلى تمويل المؤسسات الصغيرة جداً أو الصغرى (micro enterprises) والصغيرة والمتوسطة وفي الطاقة المستدامة والبنى التحتية البلدية والبيئية ومشروعات الطاقة ذات الكفاءة.

هذا، ويتعاون «البنك الأوروبي لاعادة الإعمار والإمهاء» عن كثب مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي في ما يتعلق بالسياسات الجارية والناشئة التي ترتبط بخطط تنمية المؤسسات المالية الدولية وتطويرها، وبالمسائل أو المبادرات البيئية، ك «فينا ٢٠»، [وهي خطة عمل للقطاع العام-الخاص]، وذلك لتأمين رأسمال ملائم ولدعم السيولة لدى المجموعات البنكية الغربية لفروعها القائمة في أوروبا الوسطى والشرقية والجنوبية-الشرقية.

# دراسة حالة: مصر و«البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية»

جدية حول مساعدات الاتحاد الأوروبي الممنوحة لمصر، استناداً إلى وضع حقوق الإنسان المُربح في البلد وإخفاق مليار يورو من أموال الاتحاد رُصدت لمعالجة الوضع القائم، و التي من المفترض أن تسهم بشكل إيجابي في العملية الديمقراطية، العدالة الاجتماعية والاستقرار في مصر، متسائلين عن شرعية هذه القروض و مدي واتساقها مع معايير الاتحاد الأوروبي بشكل عام من حيث الحكم الرشيد والديمقراطية<sup>١</sup>.

بيد أن البلد، منذ اجتماعات «البنك» السنوية، ابتعد أكثر من مبادئ الديمقراطية. فمع عزل محمد مرسي شهدت مصر تفريق مؤيدي مرسي في اعتصام ميدان رابعة بعنف، بحيث شُجِب هذا العمل الذي ارتكبه الدولة باعتباره «عقاباً جماعياً غير مُبرَّر»<sup>٢</sup>، فضلاً عن اعتباره قتلًا هو «الأكثر بشاعة في التاريخ المصري الحديث»<sup>٣</sup>.

علاوة على ذلك، فإنَّ تهويل مسؤولي الدولة على المجتمع المدني وقمعه يتواصل. ففي ١٨ كانون الأول (ديسمبر) ٢٠١٣ أغارت قوات الشرطة على مكاتب المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية (ECESR) واعتقلت ستة من كوادره ومتطوعيهِ، من دون أيِّ أساس قانوني، وحطمت وصادرت تجهيزاته. وإنَّ ممارسات كهذه تشكّل عودة إلى «دولة» دكتاتورية مبارك «البوليسية»<sup>٤</sup> غير مقبولة من قبل المجتمع المدني. وهذا الحادث يتناقض وتفويض «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية»، حيث يتعرّض حماة حقوق الإنسان للعنف، وخلو الساحة من فسحات التنفيذ الديمقراطي المستدام للمشروعات.

وكانت مصر قد تلقّت مساعدات مالية من «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» لتنفيذ ثمان مشروعات (وُقِّع على أربعة منهم)، بلغ حجم أعمالها الإجمالي ٤٨ مليون يورو، بالإضافة إلى قيمة مشروع بلغ حجمها ١١٠ ملايين يورو<sup>٥</sup>.

وقد وُوجهت سياسات البنك فيما يخص البيئة انتقادات تناولت إخفاقه في معالجة التحديات التنموية الكبرى، كمشكلة تغيّر المناخ. فسياسته في هذا الصدد لم تشدّد بما يكفي على الانتقال إلى اقتصادٍ متديني الكربون ومستدام الطاقة، وهو ما يهْمُّ بالتحديد باعتبار أن «البنك» وحده، من بين البنوك التنموية متعددة الأطراف، يتمتع بتفويض بيئي في شرعته. وبوصفه بنكاً تنموياً، فقد أخفق «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» إلى حدٍّ بعيد في الإسهام بتحقيق التنمية المستدامة وفق الشروط التي استنتها لنفسه. و الجدير بالذكر، قيام البنك بمراجعة سياساته التي تختص بنظام التوليد الحراري ملقبة الضو على سياسة البنك لتمويل الطاقة النظيفة بل و مساعدة البلدان التي تستخدم الفحم كمصدر الطاقة الي تبديله بالغاز مع الأخذ على عاتقه الالتزام بعدم تمويل مشاريع تعمل علي الفحم<sup>٦</sup>. ومما يعتبر مثير للجدل هو قيام المدير الأقليمي لمنطقة جنوب و شرق المتوسط Hildegard Gacek بعقد اجتماع مع وزير التجارة و الصناعة منير فخري عبد النور لمناقشة عدد من المشاريع و منها احتمالية تمويل البنك لمشاريع من شأنها أن تقوم على استخدام الفحم كمصدر للطاقة خاصة لمصانع الأسمنت<sup>٧</sup>.

عقب سلسلة التحركات الشعبية التي عُرفت بـ «الربيع العربي»، أنشأت «مجموعة الثماني» (G8) والمؤسسات المالية الدولية<sup>٨</sup> والحكومات في المنطقة آلية جديدة أُطلقَ عليها اسم «شراكة دوفيل» (Deauville Partnership)، التي أُنجِزَ تصوُّرها خلال قمة «مجموعة الثماني» السابعة والثلاثين المنعقدة في أيار (مايو) ٢٠١١. ويمثّل «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» (EBRD) العضو الرئيس في الشراكة المذكورة.

وكان «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» قد دخل أسواق أوروبا الشرقية، بصورة رئيسية، من خلال أزمات الاتحاد السوفياتي المالية<sup>٩</sup>، وقال إنه (أي البنك) ينتهز فرصة مماثلة للدخول إلى أسواق بلدان الربيع العربي<sup>١٠</sup>. وفي عام ٢٠١١ عدّل البنك الآلية التي أنشأته بُغية توسيع عملياته لتشمل منطقة الشرق الأوسط وجنوب المتوسط وشرقيه<sup>١١</sup> (SEMED). وضمن هذا السياق، طلبت الحكومة المصرية أن تصبح مصر بلداً متلقياً، وفي ١٩ حزيران (يونيو) ٢٠١١ وقع كلٌّ من «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» والحكومة المصرية اتفاقيةً شكّلت الخطوة المهمة الأولى للبنك ليُنشئ مكتباً دائماً في مصر.

ويحدّد «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» تعاونه مع الحكومة المصرية وفق شرطين خاصين:

• وفق المادة ١ من الاتفاقية المنشئة له التي تنص على ما يلي: «يجب أن تُبدي البلدان -التي يُجري فيها البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية عملياته الاستهدافية الآيلة إلى تعزيز عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق- التزامها بمبادئ التعددية الحزبية والتعددية وتطبيقها»؛

• «يعترف البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية أن البلدان التي يُجري فيها عملياته -وكذلك البلدان المستقبلية التي سيُجري فيها هذه العمليات- هي على مسار مؤدٍّ إلى الديمقراطية وإلى اقتصاد السوق، وعلى أهبة البدء لتحقيق ذلك الانتقال، مع بقاء الكثير ممّا ينبغي القيام به لتقوية المؤسسات والممارسات والعادات»<sup>١٢</sup>.

وفيما تتطلّب المادة ١ التزاماً حازماً بالديمقراطية متعددة الأحزاب والحكم الرشيد باعتباره شرطاً لازماً لعمليات البنك، تبدو الأحداث الجارية في مصر راهناً عكس المبادئ المذكورة. ففي غياب مشرّع وفي وجود نظام استبدادي للتعبير الذي ترتكبه الدولة وقمعها المعارضة، وغير ذلك من انتهاك حقوق الإنسان التي بلّغ عنها من قبل المنظمات الوطنية والدولية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والتنمية. ولذا، فإنَّ ثمة قلق من أنّ عمليات «البنك» في مصر تنتهك المادة ١، وهي تثير التساؤلات من حيث الأثر التنموي، مع تبليغ المنظمات غير الحكومية مجلس إدارة البنك ومسؤوليه وجاهياً بتلك الانتهاكات المؤكدة خلال الاجتماعات العامة السنوية وخلال «منتدى الأعمال» المنعقدة في في أيار (مايو) ٢٠١٣.

وممّا تجدر ملاحظته، أيضاً، أن «محكمة المدققين الأوروبية» (ECA) عبّرت في حزيران (يونيو) ٢٠١٣ عن توجُّسها عمّا يساورها من شكوك

قد أوضح البنك في الاستراتيجية القطرية لمصر أهم الموضوعات التشغيلية و لسيما فيما يخص أهمية دعم الشركات الصغيرة و المتوسطة. لكننا وجدنا البنك يمول البنك شركة نستلي المصرية.

و في هذا الاطار يمكننا أن نستوضح وجود خلل فيما يخص تطبيق السياسة الخاصة بدعم الشركات المتوسطة و الصغيرة<sup>13</sup>. وتستمر، كذلك، المقلقات حيال أجندة «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية» المتعلقة بالخصخصة، في ضوء إرث الاتهامات بالفساد الموجهة إلى مسؤولي نظام مبارك. وقد أبطلت محاكم الدولة الإدارية، مُدَّك، مكتسبات المستثمرين بسبب الادعاءات بالفساد، التي (أي المكتسبات) لم تكن ممكنة الحدوث لولا غياب المساءلة عن إطار العمل القانوني الضعيف. فبدلاً من بناء إطار عمل قانوني مكافح للفساد، عمدت الحكومات المتعاقبة بعد الثورة في حينه إلى تعديل التشريعات القائمة المرعية بطريقة تسهل الفساد، بل وتتخطى أحكام القضاء المصري. التعديلات الأولى لقانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادرة من خلال قانون ٨. NO لعام ١٩٩٧ والمعدل بالمرسوم من خلال قانون ٤. NO من عام ٢٠١٢، والمعروف باسم «قانون المصالحة مع المستثمرين. والثاني هو تعديل بعض أحكام القانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨، والذي تم من خلال إصدار قانون تنظيم عدد المزايدات والمناقصات من خلال القانون ٨٢ عام ٢٠١٣. كما أن ثمة قوانين عديدة يُتوقع أن يُصار إلى تعديلها، ضمن خطة الحكومة الانتقالية لتعديل إطار العمل القانوني الخاص بالاستثمارات في مصر، كجزء مُمضٍ تسميه تحفيزاً للاستثمار<sup>١٤</sup>.

وكانت هذه القوانين تسمح للدولة مع المستثمرين بإدخال تعديلات في حالات الفساد واختلاس الأموال العامة، بما يَكُن من إبطال قرارات المحاكم ضد الخصخصة وتأمين إفلات المستثمرين من عقوبات اقتصادية أو إدارية أو جرمية وقعتها المحاكم.

ان مشروع شركة الكويت للطاقة «تخفيض حرق الغاز» (KEC Gas Flaring Reduction Project) والذي تبلغ قيمته حوالي ٤٠ مليون دولار أميركي هو مشروع آخر مثير للجدل لل«بنك الأوروبي لإعادة الاعمار والتنمية». في الواقع، ان جزء «تخفيض حرق الغاز» من المشروع يبقى غامضاً خاصةً وأن وثائق المشروع تشير الى ان هذا الأمر موقوف على المفاوضات مع الحكومة المصرية. كما انه من غير الواضح أي جزء من ال ٤٠ مليون دولار أميركي سيخصص لتخفيض حرق الغاز علماً أنه سيتم تخصيص ٦٥٠٠٠ يورو لتمويل التعاون التقني من أجل تقييم التخفيضات المحتملة في حرق الغاز.

ان ملخص وثيقة المشروع معنون «مشروع تخفيض حرق الغاز» لشركة الكويت للطاقة (KEC Gas Flaring Reduction Project) وهو يشير بالأغلب الى الشركة المستهدفة أي شركة «الكويت الدولية للطاقة- المحدودة المسؤولة». استناداً للموقع الالكتروني للكويت للطاقة وللمستندات السابقة لمؤسسة التمويل الدولية، تمّت إعادة هيكلة شركة الكويت للطاقة (KSCC KEC) عام ٢٠١١ وتمّ تسجيل شركة جديدة «كويت للطاقة- بتروليوم» في جبرسي، وحوّلت اليها جميع موجودات ومسؤوليات الشركة السابقة أي شركة «الكويت الدولية للطاقة». ليس من الواضح في حالة KEC ان كان «البنك الأوروبي لإعادة الاعمار والتنمية» يشير الى شركة جبرسي القابضة (شركة كويت للطاقة- بتروليوم) أو شركة الكويت الدولية للطاقة (KSCC). ان «البنك الأوروبي لإعادة الاعمار والتنمية» يستعمل أسماء قديمة (لم تعد قيد الاستعمال) لأحد المستفيدين منه كما أنه يفتشل في تحديد بشكل صحيح البلد الذي يتم فيه إدراج الشركة التي يعترزم التعاقد معها<sup>١٥</sup>.

1. (EIB) و«البنك الأوروبي للاستثمار (IFC) و«المؤسسة المالية الدولية (WB) «المؤسسات المالية الدولية المنخرطة في هذه الشراكة هي: «البنك الدولي (AMF) و«صندوق النقد العربي (IDB) و«بنك التنمية الإسلامي (AfDB) و«البنك الأفريقي للتنمية (EBRD) و«البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية (OPEC FD) و«مؤسسة أوبك للتنمية (AFESD) و«الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية
2. “The history of the EBRD.” [EBRD. <http://www.ebrd.com/pages/about/history>
3. EBRD Concept Note July 2012. Appendix IV.1
4. مرجع سابق
5. EBRD Concept Note July 2012. Appendix I. Representative and Accountable Government. Civil Society, Media and Participation. Rule of Law and Access to Justice. Civil and Political Rights.
6. Simpere, Anne-Sophie, and cross-posted from the Bankwatch blog. “ Bankwatch » Blog Archive » Little impact of EU aid for Egypt – Ongoing abuses and Brussels scrutiny puts EBRD’s best laid plans in question .” Bankwatch.:<http://bankwatch.blogactiv.eu/2013/06/24/little-impact-of-eu-aid-for-egypt-ongoing-abuses-and-brussels-scrutiny-puts-ebrds-best-laid-plans-in-question/>
7. Egypt: Security Forces Used Excessive Lethal Force | Human Rights Watch. Human Rights Watch Defending Human Rights Worldwide. <http://www.hrw.org/news/2013/08/19/egypt-security-forces-used-excessive-lethal-force>
8. Egypt: Security Forces Used Excessive Lethal Force | Human Rights Watch. Human Rights Watch Defending Human Rights

Worldwide. <http://www.hrw.org/news/2013/08/19/egypt-security-forces-used-excessive-lethal-force>

9. Urgent | Open Call: Egyptian Human Rights Organizations Oppressed... A Return to what is Worse than the Pre-January 25th -Era, <http://ecesr.com/>

10. "Egypt." [EBRD. <http://www.ebrd.com/pages/country/egypt.shtml>

11. The EBRD's Energy Strategy." [EBRD. <http://www.ebrd.com/pages/sector/powerenergy/energy-strategy.shtml> (accessed January 14, 2014).

12. The EBRD's Energy Strategy." [EBRD. <http://www.ebrd.com/pages/sector/powerenergy/energy-strategy.shtml> (accessed January 14, 2014).

13. Egypt Country assessment, <http://www.ebrd.com/pages/country/egypt.shtml>

14. ثمة قانونان شُرعا ضمن إطار العمل القانوني هذا: التعديلات الأولى على قانون الاستثمار والضمانات والحوافز الصادر من خلال القانون رقم 8 لعام 1997، المعدّل بالمرسوم عبر القانون رقم 4 للعام 2012 المعروف بـ "قانون المصالحة مع المستثمرين". أما الثاني فهو تعديل بعض البنود في قانون 89 لعام 1998 من خلال إصدار قانون لضبط العطاءات والعروض" من خلال القانون 82 لعام 2013. أنظر

Zayed Hatem and Khalil Heba, Egypt and International Arbitration: Protection of Investors No Consolation for Public Money, <http://ecesr.org/en/wp-content/uploads/2013/11/Investment-Report-English-W-Apndx.pdf>

15. Concerns over the EBRD's proposed loan to Kuwait Energy, [http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/kuwait\\_energy\\_brief\\_130521.pdf](http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/kuwait_energy_brief_130521.pdf)





الممولون المشاركون (نهاية ٢٠١٠)	تمويل المنح	التاريخ	LGBF
AFD, AfDB, BIO, COFIDES, EIB, FINNFUND, KfW, Lux-Development, MoF Greece, OeEB, SIMEST, SOFID, PIDG	الأموال الممنوحة المخصصة: ٢٠٨,٧ مليون يورو من EDF العاشر + ٦٤ مليون يورو من موازنات MS	٢٠٠٧	ITF: الصندوق الائتماني للبنى التحتية للاتحاد الأوروبي-أفريقيا ٤٧ بلدًا أفريقيًا
AECID, AFD, CEB, EBRD, EIB, KfW, NIB, OeEB, SIMEST, SOFID.	٧٤٥ مليون يورو ٢٠٠٧-١٣ من موازنة الاتحاد الأوروبي (آلية الجوار والشراكة الأوروبيين) + ٧٠ مليون يورو من موازنات MS.	٢٠٠٨	NIF: آلية الاستثمار الجوار البلدان المؤهلة لآلية الجوار والشراكة الأوروبيين (ENPI)
CEB, EBRD, EIB, KfW	١١٠ مليون يورو من موازنة الاتحاد الأوروبي + ١٠ ملايين يورو من "البنك الأوروبي للاستثمار"، ١٠ ملايين يورو من CEDB + منح من موازنات MS.	٢٠٠٩	WBIF: إطار العمل الاستثماري البلقاني الغربي
AFD, BCIE, BID, CAF, EIB, KfW, NIB, OeEB.	١٢٥ مليون يورو (٢٠١٣-٢٠٠٩) من موازنة الاتحاد الأوروبي	٢٠١٠	LAIF: آلية الاستثمار الأمريكي اللاتيني بلدان أمريكا اللاتينية
	٦٥ مليون يورو (٢٠١٣-٢٠١١) من موازنة الاتحاد الأوروبي	٢٠١٠	IFCA: آلية الاستثمار في آسيا الوسطى بلدان آسيا الوسطى
		٢٠١٢	AIF: آلية الاستثمار الآسيوية
AFD	٤٠ مليون يورو	٢٠١٢	CIF: آلية الاستثمار الكاريبي
	١٠ ملايين يورو	٢٠١٢	IFP: آلية الاستثمار لمنطقة الهادي

## آليات الخلط

بالرغم من حقيقة أنّ سلال الخلط التي يقوم بها الاتحاد الأوروبي تظلّ متواضعة من حيث حجمها - ١,٥ مليار يورو من موازنة الاتحاد الأوروبي وصندوق التنمية الأوروبي (EDF) والدول الأعضاء - «فإنّ الأثر المالي النهائي الناجم عن السلال ليس ناجحًا كآلية المنح في جذب التمويل للمشروعات من قبل المؤسسات المالية الثنائية الأوروبية (EBFIs)، و«البنك الأوروبي للاستثمار» والمؤسسات المالية الدولية الأخرى وغيرها من مصادر التمويل الأخرى (ولاسيما من البلدان الشريكة نفسها)». على سبيل المثال، راکمت سلّة الاستثمار الجوّاري قيمة منح بلغت ٢٧٧ مليون يورو لـ ٣٩ مشروعًا، بتفعيل ما يقرب من ٥,١ مليار يورو في القروض من المؤسسات المالية الثنائية الأوروبية والمؤسسات المالية الدولية لقيمة كلفة مشروع إجماليّة تبلغ ١٠,١٣ مليار يورو للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠.

منذ عام ٢٠٠٧، وضعت المفوضية الأوروبية بالتعاون مع الدول الأعضاء ثنائي سلال أو آليات خلط إقليمية (أنظر الجدول أدناه<sup>٦٢</sup>)، تغطّي كامل منطقة تعاون الاتحاد الأوروبي الخارجي. وقد فُعل ذلك بُغية معالجة مسألة نُذرة الموارد للمساعدات الخارجية بسبب الأزمة المالية والاقتصادية. علاوة على ذلك، فقد استُنبطت الآلية مع بدء بحث المفوضية الأوروبية عن «طرق ذات كفاءة»، باستخدام الموارد المتوفرة ولتحقيق «تعزيز أثر» المساعدات الخارجية من خلال خلط الآليات حيث تجذب «آليات خلط منح القروض» (LGB) التمويل العام والخاص نحو مجالات أولويات سياسة الاتحاد الأوروبي<sup>٦٣</sup>.

نظريًا، يسعى الاتحاد الأوروبي من خلال آلية الخلط إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تحقيق غايات سياسة الاتحاد الأوروبي على نحو أفضل، أي زيادة «فعالية المساعدات» و«تماسك المساعدات وتجانسها»؛
- أمثلة الرُزم المالية للمستفيدين، وبالتالي تعزيز صدقيّة الموارد وتفعيلها؛
- تعزيز التعاون بين المانحين، وبالتحديد بين الفاعلين الأوروبيين في مجال المساعدات؛
- تعزيز صورة المساعدات الأوروبية وإبرازها.

# المستفيدون من منح الاتحاد الأوروبي (مليون يورو) بوصفه ممولًا رائدًا: ٢٠٠٧-٢٠١١

الإجمالي	Others	KfW	AfD	EBRD	EIB	
294	13	56	46	0	179	ITF
411	3	82	82	152	92	NIF
226	38	57		32	99	WBIF
34	4	18	5	0	7	LAIF
965	58	213	133	184	377	الإجمالي
مؤسسات أخرى		KfW	AfD	EBRD	EIB	
	4	19	16	0	61	ITF%
	1	20	20	37	22	NIF%
	17	23	0	15	45	WBIF%
	12	54	14	0	20	LAIF%
	6	22	14	19	39	الإجمالي%

## خطة عمل الاتحاد الأوروبي للخلط

وينبغي التشديد على أنه قبل صوغ التوصيات لوضع خطة العمل تعزيزًا لدور سلال الخلط وآلياته وتقويته في التعاون التنموي، لم يُصَرَّ إلى إجراء تقييم أو مراجعة لآليات الخلط القائمة. كما تؤكد خطة العمل المقترحة، أيضًا، على منح وقروض الخلط بُغية جذب المزيد من أموال من القطاع الخاص. غير أنها تغفل الحاجة إلى دعم القطاع الخاص المحلي الذي ينطوي على كمون كبير بوصفه حلًا مستدامًا بعيد المدى، فيما هي -أي الخطة- تُسقط من حسابها تعبئة لاعبي القطاع الخاص المحلي في البلدان المجاورة من خلال مقاربات مبتكرة. بالإضافة إلى ذلك، فقد أُبعد مختلف المعنيين عن المشاركة في خطة العمل هذه، وهو أمر إشكالي في حد ذاته، بينما يضطلع البرلمان الأوروبي بدور رقابي فقط وتُسبَعُ منظمات المجتمع المدني كليًا<sup>٦٥</sup>.

هذا، وتبيّن تجربة «آلية الاستثمار الجوّاري» (التي تُعرَضُ تفصيلاتها أدناه) -وهي جزء من «آليات الجوّار والشراكة الأوروبيين- بوضوح تام كيف أنّ المبادئ التنموية قد يجري تجاهلها بسهولة في ظلّ آليات الخلط بسبب الحوافز الماليّة.

في عام ٢٠١٢ وضعت المفوضية الأوروبية خطة عمل الاتحاد الأوروبي للخلط في التعاون الخارجي<sup>٦٦</sup>. وهذه الخطة، من دون أيّ استناد في عنوانها إلى «التنمية»، ترمي إلى «تقديم التوصيات والإرشاد في ما يتعلق باستخدام الخلط في تعاون الاتحاد الأوروبي الخارجي». وكما قرّر هذا الاتحاد فإنّ «خطة عمل الاتحاد الأوروبي الجديدة ستعمل بوصفها ملتقى كبيرًا لبناء تجربة ناجحة في هذه المنطقة، وستبحث عن الطرق الكفيلة بتحسين جودة آليات الخلط وكفاءتها، آخذة في حسابها أطر عمل السياسة التي تحكم علاقات الاتحاد الأوروبي بمختلف البلدان الشريكة، وخصوصًا سياساته المتعلقة بالتنمية والجوار والتوسّع. وذلك يشمل تعزيز التعاون والتنسيق في ما بين اللاعبين الفاعلين ذوي الصلة، بما يؤوّل إلى زيادة أثر تعاون الاتحاد الخارجي ووضوحًا».

بيد أنّ تفويض خطة العمل وبنيتها يطرحان عددًا من التساؤلات المقلقة في ما يتعلق بمدى ملاءمة غرض الآلية، بالنظر جزئيًا إلى مخاطر الحوافز المالية التي تَرَجَحُ المبادئ التنموية وتُفوّقها. وثمة أمور مقلقة، أيضًا، من أنّ آليات الخلط القائمة تفتقر إلى الشفافية والمساءلة، وتعوزها المعايير الواضحة التي تضبط عملية اختيار المشروعات ومراقبتها وتقويمها والقيمة المضافة التي يقدمها الاتحاد الأوروبي.

# آلية (أو سلة) الاستثمار الجوي

الشريكة على نحو أفضل. ومنذ إنشائها تقدم آليات الاستثمار الجوي دعمها بمبلغ قدره ٤١٧ مليون يورو إلى ٥٢ مشروعًا، فيما عمدت إلى تفعيل مبلغ إضافي قدره ٦,٣ مليار يورو من مؤسسات الاتحاد الأوروبي المالية<sup>٦٦</sup>، مما أدى إلى تخصيص مبلغ إجمالي قدره ١٤ مليار يورو لكل المشروعات.

وتقدّم المفوضية آلية الاستثمار الجوي بوصفها آلية للخلط تتمتع بقيمة مضافة وتأثير مفعّل: عمليات تمويل على نطاق أوسع مع مؤسسات مالية متعددة، وتنازلية متزايدة، وتكاليف تحويل مخفضة وتنسيق بين المانحين وإجراءات متناغمة ومتجانسة. على أنه يوجد عدد من المسائل الإشكالية ضمن بنية صنع قرار آلية الاستثمار الجوي، بما في ذلك ندرة توفر المعلومات عن عملياتها. فبينما يُعتبر تقرير آلية الاستثمار الجوي السنوي مصدر المعلومات الرئيسي عن أنشطتها، إلا أن المشروعات المقترحة الواردة في موقع الآلية الشبكي لا تخضع للتحديث<sup>٦٧</sup>، فضلًا عن عدم نشر جداول أعمال اجتماعات المدراء ومذكراتهم وقراراتهم في ما يتعلق بالمشروعات على وجه التحديد. وهذا الانعدام لشفافية<sup>٦٨</sup> صنع قرار الخلط يُوجد فسحة لاحتمال حدوث سوء تخصيص للأموال أو إهدارها.

عقب إنشائها في أيار (مايو) ٢٠٠٨، فوّضت آلية (أو سلة) الاستثمار الجوي ملاءمة القروض من المؤسسة العامة الأوروبية مع منح وإسهامات مباشرة من عدد من الدول الأعضاء لضمان تأثير فعال مستدام. فهذه الآلية تدعم تقوية العلاقات البنينة في ما بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه في قطاعي النقل والطاقة، وذلك بمعالجة المشكلات والتحديات البيئية المشتركة، وبدعم الأنشطة الأخرى ذات العلاقة، بما فيها تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما يمكن لآليات الاستثمار الجوي أيضًا أن تُخصّص منحًا لتغطية نفقات المساعدات التقنية وفوائد إعانات الدعم والاستثمارات الائتمانية المباشرة.

وتتطلع آليات الاستثمار الجوي بدور كبير في تعزيز عدد كبير من مشروعات البنى التحتية، والمشروعات التي يُنفّذها كلٌّ من «البنك الأوروبي للاستثمار» و«البنك الأوروبي للإعمار والإملاء»، فضلًا عن المؤسسات الأوروبية الثنائية الأخرى، كمؤسسة KfW في ألمانيا.

وقد خصّص الاتحاد الأوروبي لآليات الاستثمار الجوي ٧٠٠ مليون يورو للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٣. كما تستفيد الآليات من المساهمات المالية التي تقدّمها الدول الأعضاء التي تُخزّن مواردها بغية توجيهها إلى البلدان

## معايير تأهل المشروع والمشاركة العامة

بما يناسب، على سبيل المثال، حصص المنح والآليات، هما غير واضحين». ومع افتقار آليات الاستثمار الجوي إلى الشفافية، تخلص الوزارة إلى الاستنتاج بأنه يصعب تحديد ما إذا كانت هذه الآليات تحظى ببنى فعّالة لصنع القرار.

ويقترح بحثًا إضافيًا أن «الافتقار إلى التحقق من العملية وموازينها الرسمية في مرحلة مبكرة» يعني أن «قالب المشروع سيناقش قبل تبنيته من دون حاجة إلى نقاشات مستفيضة متعلقة بالمشروع المقترح»، ومن دون أي هامش للنقاش<sup>٦٩</sup>. علاوة على ذلك، «ثمة شعور واضح بما إذا كانت رئاسة المجموعة قد اهتمت أصلًا باختيار المشروعات وإخضاعها للخلط»<sup>٧٠</sup>. وهذه المقاربة تدعو إلى طرح التساؤلات في ما يتعلق بموضوعية عملية صنع القرار.

وبينما يجري التوافق على إجراءات المشتريات بين المانحين، تُنشط المراقبة والتقويم للمؤسسة المالية القائمة، ويُجرى وفقًا لإجراءاتها المعتمدة. وتعتمد المفوضية على التدقيقات والتقويمات الخارجية من قبل المؤسسة المالية القائمة التي لا تملك بالضرورة وصولًا إلى انخراط الاتحاد الأوروبي ذي القيمة المضافة في المشروع. فالدراسات تبين أن «معايير المراقبة والتقويم لم توضع على نحو ينسجم والآليات. ومن المهم أن تُراقب المشروعات بعناية من حيث أدائها، وليس من حيث استرداد القرض وحسب. وبالنظر إلى وجود عنصر منح، فإنه يجب إنجاز تقويم الأثر تمامًا كما هو الحال عند تقويم أثر أنشطة الاتحاد الأوروبي الأخرى المدعومة بالمنح»<sup>٧١</sup>.

بينما ينبغي لآلية الاستثمار الجوي أن تدعم أولويات سياسة الجوار الأوروبي وأوراق استراتيجيات بلدان الاتحاد الأوروبي والبرامج الدلالية الوطنية، فإن ما يُحتاج إليه هو الانسجام المتزايد بين الاستراتيجيات المذكورة وبين مشروعات آلية الاستثمار الجوي المختارة للتمويل.

وقد وجد تحليل التقارير السنوية الصادرة عن آلية الاستثمار الجوي بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١١ أن المنح والمساعدات التقنية والقروض هي على امتثال ومراعاة واسع النطاق لأهداف السلة في قطاعي النقل والطاقة. على أنه مع تشكيلات واسعة كهذه تدعم آلية الاستثمار الجوي مشروعات كـ «مشروع أوكرانيا لشبكة نقل الطاقة». وقد استُخدمت مساهمة الآلية البالغة ١٠ ملايين يورو بالإضافة إلى ٦٥٠ مليون يورو من «البنك الأوروبي للاستثمار» و«البنك الأوروبي للإعمار والإملاء» لدعم إنشاء مسار لنقل الطاقة من أوكرانيا إلى أوروبا من ثلاث محطات كهرونووية خارج الخدمة. وإن أكثر وحدات المحطات المذكورة ستبلغ نهايات عمرها الافتراضي خلال السنوات القادمة<sup>٧٢</sup>.

هذا، وتبين البحوث أنه توجد معلومات ضئيلة عن كيفية اختيار المشروعات المحددة للتمويل<sup>٧٣</sup>. فبحسب وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة فإن «آلية الاستثمار الجوي» وغيرها من الآليات والسلال «تفتقر إلى توجيهات أو معايير محدّدة». وتواصل الوزارة قولها إنه بينما تعتمد آليات أو سلال مختلفة النماذج أو القوالب نفسها «إلا أن دورها ومداهها (ومرحلتها في العملية) الكامنين في أنها نوقشت وأُنخذت قراراتها

إلى أن يتمكّن المشروع ويصبح مستدامًا. كما تقبل آليات الخلط أيضًا أن يُستخدم عنصر المنح لتحمل أيّ كلفة إضافية ضرورية لحلّ مسألة العوامل الخارجية السلبية المرتبطة بالمشروع المعني. على سبيل المثال، يمكن أن يكون إنشاء سدّ ما أثر سلبي على البيئة والمجتمعات المحلية المحيطة. عندئذٍ، يمكن أن توفر آليات الخلط، عبر عنصر المنح الحوافز للمتلقّي بغية إدامة التكاليف الضرورية لجعل المشروع أكثر صداقة للبيئة، ولخفض الآثار السلبية على المجتمع»<sup>٤</sup>.

وبالرغم من ذلك، ما تزال آليات الاستثمار الجوّاري تدعم مشروعات البنى التحتية المدمّرة اقتصاديًا وبيئيًا من خلال منح كتلك. وهذا حقيقي على وجه الخصوص في سياق آليات الاستثمار الجوّاري، عندما تبقى معايير اختيار المشروع ضابطة ومفتقرة للتحديد. ونتيجة لذلك، تمكّن آليات الاستثمار الجوّاري البلدان والشركات العامة والخاصة من تحقيق المشروعات التي يستحيل تحقيقها من دون منح الآليات المذكورة، بما في ذلك تلك المشروعات التي تدفعها مصالح حكومية تفتقر إلى المخرّجات البيئية. وفي بعض الحالات، فقد يكون للمشروعات التي تدعمها آليات الخلط آثارٌ كارثيةٌ على السكان المحليين وعلى البيئة، من دون أن تتوفّر الوسائل، كي تتواصل هذه المجتمعات مع آلية الاستثمار الجوّاري.

ليس لدى «آلية الاستثمار الجوّاري» آلية للمشاركة العامّة خلال أيّ من مراحل إعداد المشروع وتنفيذه. وعلى نحوٍ نموذجي تُشرك المؤسسة المالية المشاركة العامّة في نشاطها. وعلى المستوى النظري تمثّل مكاتب بلدان الاتحاد الأوروبي في البلدان مراكز تنسيق مع العامة للمشروعات الممولة من خلال «آلية الاستثمار الجوّاري»، كونها تسهم بإبداء رأيها في ما يتعلق بالمشروعات لدى «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإنهاء» و«البنك الأوروبي للاستثمار»، فضلًا عن مراقبة التنفيذ. بيد أنّ ذلك يُفعل، في أفضل السيناريوهات -عندما يُلجأ إلى تنظيم مكاتب البلدان مشاوراتٍ عامّة- خلال مرحلة تكون فيها المشروعات قد أُقرّت -على الأقل- من قبل «آلية الاستثمار الجوّاري»، وبذلك تكون كل الجهود قد وُجّهت نحو التخفيف من مخاطر المشروع وليس لمناقشة الحاجة الحقيقية منه ولآثاره البيئية والاجتماعية بهدف تقويم حلولٍ مستدامة بديلة.

إنّ وضعًا كهذا هو وضعٌ إشكاليٌّ، نظرًا لوجوب أن تعرّز آليات الخلط «العوامل الخارجية ذات التأثير الإيجابي، وأن تساعد على تخفيف العوامل نفسها ذات التأثير السلبي، ضمن مشروعٍ محدّد. فالآليات الخلط يمكن أن تُستخدم لتمويل مشروعات ذات أثر اجتماعي و/أو بيئي (عوامل خارجية إيجابية)، ولكنها ليست مستدامة التمويل. فعنصر المنح (grant element) يُعوّض عن المردود المالي غير الكافي (على الأقل على المدى القصير)،



# دراسة حالة: الاتحاد الأوروبي و قطاع الطاقة الأوكراني

الجواري» العملاي قبل اتخاذ قراره بشأن المشروع<sup>١</sup>. وبالرغم من عدد من الوعود التي قطعها مسؤولو «الآلية» بأن قائمة الأنشطة والبحوث أو الدراسات التي يُتوقَّع تمويلها ضمن نطاق المنحة المقررة ستُعلن على الملأ، إلا أن ذلك لم يحدث مطلقاً. كما لم تُفَشَّ أبداً، أيضاً، المعلومات المتصلة بخطط النقل. وقد أشارت «آلية الاستثمار الجواري» على «المركز الإيكولوجي الوطني الأوكراني» بالتواصل مع بعثة البلد وعرض قلقه عليها. إلا أنه يظل من غير الواضح كيف ينبغي لمنظمات المجتمع المدني أن تعلم عن المشروعات قبل إقرارها.

في الوقت نفسه، ركزت «أوكرانيا» جهودها على إزالة العقبات الماثلة في وجه المشروع، وبالتحديد تلك المتمثلة بأراضي المستنقعات المحمية. ففي أوائل عام ٢٠١٣ أعلنت سلطات منطقة أوديسا قرارها بتغيير هوامش الاحتياطي الطبيعي بهدف تأمين مسار ممر خط النقل<sup>١</sup>.

في شباط (فبراير) ٢٠١٣ أعلم «المركز الإيكولوجي الوطني الأوكراني» آلية الاستثمار الجواري بمشكلات مسار خط النقل، وبالرغم من الوعود التي أطلقها مسؤولوها بمناقشة المسألة مع «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإئماء»، إلا أنه لا توجد أي معلومات عن التطورات الحاصلة في مشروع «نوفوأوديسكا-آرتيس».

## التحدّيات الرئيسيّة والنتائج والتوصيات

إنّ التحديّ الرئيسي في العمل مع «آلية الاستثمار الجواري» يكمن في غياب المعلومات وإمكانية المشاركة العامة. فممثلو الآلية يعتبرون أن دورهم هو الدعم الفني، بينما يضع الدعم أولوية هائلة للمشروع من حيث مستثمروه المحتمّلون، بما يؤول إلى «رفع مستوى القروض من مؤسسات التمويل الأوروبية، فضلاً عن المساهمات الخاصة من بلدان آلية الجوار الأوروبي الشريكة»<sup>١١</sup>. إذ ليس ثمة طريقة تعلم العامّة من خلالها أي شيء يتعلق بالمشروعات التي ستلقَى منحةً من «آلية الاستثمار الجواري»، بحيث لا يمكنها -أي العامّة- التأثير إلا قليلاً في المنح المُصدّرة.

بالإضافة إلى ذلك، يتخذ المجلس التشغيلي القرارات المتعلقة بالمنح استناداً إلى ندرة فائقة في المعلومات (لا تتجاوز ملخصات من ثلاث صفحات وحسب)، من دون تقويم واضح لأثر المشروع الإجمالي على أرض الواقع. وفي حالة أوكرانيا وُقِّرت المنح لعددٍ من خطوط النقل التي تسهّل في الواقع بنية تحتية مكثّفة تحو منحى التصدير، والتي ينجم عنها آثارٌ بيئية خطيرة على اقتصاد البلد وبيئته.

في عام ٢٠٠٥ وقَّعت أوكرانيا والاتحاد الأوروبي مذكرة تفاهم للتعاون في حقل الطاقة<sup>١</sup>، بغية تكامل أسواقهما في الطاقة الكهربائية والغاز، باعتبار ذلك أولوية للتعاون، ولتعزيز «الأمن الطاقّي في القارة الأوروبيّة».

وقمَّثلت مؤسسات الاتحاد الأوروبي -مما فيها «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإئماء» (EBRD) و«البنك الأوروبي للاستثمار» (EIB) - أطرافاً داعمة ناشطة لهذا التكامل: فقد استثمر كلا البنكين، بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١٣<sup>٢</sup>، ما يقارب ٦٥٠ مليون يورو في عدد من مشروعات خطوط نقل التوتّر العالي التي أحدثتها مؤسسة «أوكرانيا-أوكرانيا» (Ukrenergo) المملوكة من الدولة الأوكرانية.

كما تنخرط «آلية الاستثمار الجواري»، أيضاً، بنشاط، في تحديث خطوط نقل التوتّر العالي وإنشائها، وكذلك في تطوير بنى نقل الطاقة التحتية الأخرى. وتعدُّ المنح المخصّصة لهذا النوع من المشروعات ١٨,٧٪ (أو ما يعادل ١٨,٧ مليون يورو) من إجمالي تمويل الآلية المذكورة المحقّقة في أوكرانيا خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ (مع كمية من المنح الداعمة التي يبلغ إجماليها ١٠٠ مليون يورو عبر ٢٤ مشروعاً)<sup>٢</sup>.

في عام ٢٠٠٩ أقرّت «آلية الاستثمار الجواري» منحة قدرها ١٠ ملايين يورو لمشروع «تعزيز شبكة نقل الطاقة»<sup>٣</sup>. وقد عُيّن «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإئماء» المنظمة المنفّذة للمشروع، الذي يرمي إلى تعزيز شبكة نقل الطاقة الأوكرانية بإنشاء حزمة من خطوط النقل ينفصل بعضها عن بعض.

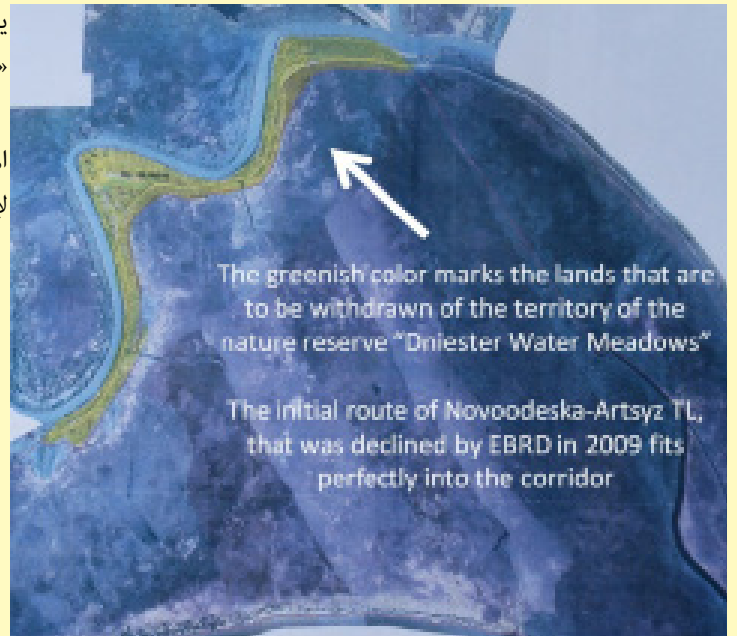
وقد استخدم «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإئماء» المنحة في عام ٢٠١٠ لإعداد الوثائق الفنية لمشروع «الممر الأساسي الثاني عالي التوتّر»<sup>٤</sup>. ويشكّل الممرّ<sup>٦</sup> ممراً ناقلاً متواصلاً لـ ٧٥٠ ك. ف. ممتداً على مسافة ١٠٠٠ كلم من الشرق إلى الغرب، ليصل بين محطات الطاقة النووية الأوكرانية الثلاث (التي تعدُّ ١٢ مُفاعلاً) وبين محطتي تخزين ضخّ مائيتين، بما يمكّن من الاتصال المادي بصادرات الاتحاد الأوروبي الكهربائية<sup>٥</sup>. أمّا بقية المنحة فقد استُخدمت لتطوير توثيق خاصّ بخط «نوفوأوديسكا-آرتيس» لنقل ٣٣٠ ك. ف. الذي سيمكّن من وصل قدرات أوكرانيا التوليدية مع رومانيا.

ويعبر المسار المقدمّ المعلن من قبل «البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والإئماء» أراضي المستنقعات عالية القيمة، مما فيها موقع «رامسار» (Ramsar). وهكذا، قامت منظمات غير حكومية أوكرانية، في أيار (مايو) ٢٠٠٩، بالاحتجاج على مسار خط النقل المعلن<sup>٦</sup>، ممّا حدا بالبنك، نتيجةً لذلك، بالطلب إلى راعي المشروع بوضع مسار بديل قبل متابعة النظر في المشروع.

وفي عام ٢٠١٠ طلب «المركز الإيكولوجي الوطني الأوكراني» (NECU) من «آلية الاستثمار الجواري» تزويده بمعلومات تتعلق بمنحة «تعزيز شبكة نقل الطاقة»، بما في ذلك الوثائق التي قدّمت إلى مجلس «آلية الاستثمار

يؤشر اللون الأخضر إلى الأراضي التي ستُنزَع من أراضي الاحتياطي الطبيعي  
«مروج دنيستر الرطبة»

المسار الأولي لخط النقل «نوفوأوديسكا-أرتزييس» الذي حرفه «البنك الأوروبي  
لإعادة الإعمار والإئتماء» في عام ٢٠٠٩، وهو يقع في الممر تمامًا.



1. Memorandum of Understanding on co-operation in the field of energy between the European Union and Ukraine [http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral\\_cooperation/doc/ukraine/2005\\_12\\_01\\_ukraine\\_mou.pdf](http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/ukraine/2005_12_01_ukraine_mou.pdf)
2. As of October 29, 2013 (Rivne-Kyiv High Voltage Line Project <http://www.ebrd.com/english/pages/project/psd/2007/37598.shtml>, Odessa High Voltage Grid Upgrade <http://www.ebrd.com/english/pages/project/psd/2005/33896.shtml>, South Ukraine Transmission Project <http://www.ebrd.com/english/pages/project/psd/2009/40147.shtml>)
3. NIF website: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/nif\\_ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/nif_ukraine_en.htm), last accessed 29.10.2013
4. "Power Transmission Network Reinforcement" project [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/projects/list\\_of\\_projects/226898\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/projects/list_of_projects/226898_en.htm) EUR 2.2 million for the project comes from the NIF trust fund
5. The EBRD has published a procurement notice on its website.
6. Total approximate cost of the project is Euro 2,6 billion.
7. The response of the Ministry of Energy and Coal Industry of 14.03.2012, # 04/18- 1430 to the request of National Ecological Centre of Ukraine.
8. [http://necu.org.ua/wp-content/uploads/UkrNGO\\_Dniester\\_delta\\_letter\\_to\\_EBRD.pdf](http://necu.org.ua/wp-content/uploads/UkrNGO_Dniester_delta_letter_to_EBRD.pdf)
9. Correspondence of Iryna Holovko with Mr De La Caballeria (DEVCO, Head of Unit 6), June 7, 2011.
10. Bogus logic in Ukraine: A nature reserve not worth protecting", blog-post on Bankwatch web-site on February 13, 2013 <http://bankwatch.org/node/10175>
11. NIF Operational Annual Report 2011.  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/documents/annual\\_report\\_2011\\_nif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/documents/annual_report_2011_nif_en.pdf)



# الفصل الرابع: دور منظمات المجتمع المدني في عمليات سياسة الجوار الأوروبي وآلياتها

## كيف يمكن استخدام هذا الفصل؟

- لبناء القدرات
- للإضاءة على التحديات المتبقية
- أما انخراط منظمات المجتمع المدني بكفاءة.

## ما الذي يمكن أن يتعلم منه القارئ في هذا الفصل؟

- الدور المعطى لمنظمات المجتمع المدني في الشراكة.
- أفضلية يمكن للمجتمع المدني الانخراط من خلالها في سياسة الجوار الأوروبي / المبادرة الشرقية.
- تحديات أمام انخراط منظمات المجتمع المدني.
- تنظيم سياسة الجوار الأوروبي ومنظمات المجتمع المدني

مستوى الاتحاد الأوروبي نفسه وعلى مستوى حكومات البلدان الشريكة. وقد أقرت المفوضية الأوروبية بهذا الأمر بوضوح في عام ٢٠١١، فيما تقترح سياسة الجوار الأوروبي الجديدة أنه كان يُفترض جعل الشراكة عملية أكثر شمولاً، وأن تأخذ بعين اعتبارها المجتمع المدني الحيوي الناشط بوصفه واحداً من المؤسسات الرئيسية من أجل ديمقراطية مستدامة مع مؤسسات شفافة، قوية، قابلة للمساءلة.

في هذا الصدد، أطلق الاتحاد الأوروبي عدداً من مبادرات تنمية المجتمع المدني في مناطق الجوار ودعمه منذ عام ٢٠١١ (أنظر الإطار ٦).

يُقرُّ الاتحاد الأوروبي بأن دور المجتمع المدني بالغ الأهمية للإسهام في تنمية المؤسسات الديمقراطية، وضمان إقامة حوارات منفتحة وعادلة تتناول السياسات، وبما يؤمن أفضل مساءلة عامة. على أن فرص انخراط عميق لمنظمات المجتمع المدني في عمليات سياسة الجوار الأوروبي، ولاسيما خلال برمجتها وتنفيذها ومراقبتها، هي محدودة. وعلى العموم، ثمة غياب لنقاط-مداخل أمام منظمات المجتمع المدني على كلاً المستوى الوطني ومستوى صنع القرار في الاتحاد الأوروبي وتنفيذه. هذا، ولا تشمل الحواجز القدرات المؤسسية فحسب، بل ضعف الموارد البشرية لدى منظمات المجتمع المدني وميولاته للمشاركة في عمليات سياسة الجوار الأوروبي على



على أن هناك عددًا من الأسئلة التي تحتاج إلى التصدي لها لفهم فعالية مبادرات كهذه تقوم بها المفوضية الأوروبية:

- هل يشارك المجتمع المدني بفعالية ونشاط في وضع برامج السياسة ومشروعاتها، ومن ثمّ تخطيطها وتنفيذها وتدقيقها؟
- هل هناك آليات جديدة للحوار، وكيف هي تستجيب للتحديات المحددة للتأسيس لديمقراطية «عميقة ومستدامة»؟
- إلى أيّ مدى تُعتبرُ المساعدات المخصصة للشركاء فعّالةً في صدق الشراكة المؤلّدة بين المانحين وبين المجتمع المدني؟

كما ينبغي، أيضًا، أن يُلاحظ جيدًا أنّ الإجابات على هذه الأسئلة هي إجابات خلافيّة، وتعتمد مجددًا على إرادة حكومات البلدان الشريكة الطيبة، وليس على وضع معايير الحد الأدنى لمشاركة المجتمع المدني في مناطق الجوار.

فعدد النداءات<sup>٧٥</sup> الموجهة إلى الاتحاد الأوروبي تبين أهمية المشكلات في سياق عملية تقوية دور منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك ما يلي:

- التأسيس لعملية مُمأسسة أكثر انساقًا للتعاون مع منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المشاركة في مختلف مظاهر تخطيط السياسة وتحديد البرامج والتنفيذ والتقويم. وهذا يقتضي بالضرورة وصولًا منسجمًا ومناسبًا إلى المعلومات التي تسمح لمجموعات المجتمع المدني بأن تُسهم وتشارك بصورة بناءة.
- تعزيز العمليات المفتوحة للتعاون مع مجموعات المجتمع المدني، وخصوصًا على المستوى الوطني، من قبل الوفود الوطنية

الأوروبية، بما يسمح بتوسيع مدى بلوغ مشاركة المجموعات المدنية الجديدة وانتشارها على مرّ الزمن، والحوّل دون الحد من عملية وصول مؤسسات الاتحاد الأوروبية إلى المجموعات المختارة أو مدى انتشارها، ولاسيما على المستوى الوطني.

- توسيع دور برنامج «سبرينغ» (SPRING) لجهة المنح المخصصة في أوساط مجموعات المجتمع المدني، وذلك بغية تعزيز آليات انخراط المجتمع المدني في تخطيط السياسات وتحديد البرامج ضمن شراكة وتعاون عربيّين-أوروبيّين، فضلًا عن انخراطه في وضع المعالم والمؤشرات الخاصة بالتدخلات البرنامجيّة ضمن برنامج «سبرينغ» وغيره من آليات الشراكة الأخرى.

الأخذ بعين الاعتبار القيمة المضافة التي يشكلها إنشاء مجموعة استشارية تمثيلية مفتوحة لمجموعات المجتمع المدني من البلدان الشريكة، كما تساعد وتشارك في العمليات المُزَمَع الشروع بها كجزء من استجابة الاتحاد الأوروبي حيال التغيّرات الحاصلة في المنطقة، بما في ذلك برنامج «سبرينغ».

- مراجعة المقاربة على أساس كل مشروع تعاون مع المجتمع المدني، استنادًا إلى أطر عمل برنامجية محدّدة مسبقًا، وتسهيل آليات التعاون ودعم مجموعات المجتمع المدني التي تحمل رؤية تدعم انخراطًا مدنيًا ديمقراطيًا مستدامًا بعيد المدى في البلدان العربية.

توضيح الخطوات العملية التي ينبغي أن تُتخذ نحو تشكيل عمليّة الاتجاه المتبنّي تحت لواء إطار عمل الاتحاد الأوروبي الاستراتيجي وخطة عمله بشأن حقوق الإنسان، بما في ذلك إنشاء مراكز تنسيق تُعنى بهذه الحقوق وبالديمقراطية في بعثات الاتحاد الأوروبي وممثل الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان ووسائل انخراط المجتمع المدني والتعاون معه.

# الإطار ٦. مبادرات الاتحاد الأوروبي من أجل المجتمع المدني في مناطق الجوار «سبرينغ» (SPRING)

البرامج الثنائية أو البينية.

التمويلات

الكمية: ٢٢ مليون يورو.

مصدر الموازنة: آليات الجوار والشراكة الأوروبية

المدة: ٢٠١١-٢٠١٣.

المرجع: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-138\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-138_en.htm)

الصندوق الوقفي الأوروبي من أجل الديمقراطية (European Endowment for Democracy, EED)

يُعدُّ هذا الصندوق مشروعًا سياسيًا مشتركًا في ما بين الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء. وقد حُدِّد بأنه هدف سياسي في أيار (مايو) ٢٠١١ للتواصل الجوّاري وفي خلاصات مجلس الشؤون الخارجية في حزيران (يونيو) وكانون الأول (ديسمبر) ٢٠١١. فبناءً على اتفاقية بين كل الدول الأعضاء، أنشأت «سياسة الجوار» ومديرية الخدمات الأوروبية الخارجية (European External Action Service, EEAS) الصندوق الوقفي الأوروبي في تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠١٢ بوصفه مؤسسة قانونية خاصة تحت رعاية القانون البلجيكي، يحميها استقلالها الذاتي وهيئاتها الحاكمة. ويقوم الهدف الرئيسي لهذه المؤسسة في تقديم المنح والهبات مباشرة إلى الناشطين دفاعًا عن الديمقراطية و/ أو إلى المنظمات التي تناضل من أجل التحول نحو الديمقراطية في الجوار الأوروبي وما يتجاوزه، من خلال إجراءات مرنة ومحدّدة. وقد بلغت موازنة الصندوق البدئية نحو ١٤ مليون يورو، على أن يتخذ مقره الرئيسي في بروكسيل. والصندوق الآن يمرّ بمرحلة إتمام عملية تأسيسه وتوظيف الكادر اللازم لعمله. هذا، ويجب أن يباشر الصندوق عمله في النصف الأول من عام ٢٠١٣.

جرى تبنيّ برنامج «سبرينغ» [SPRING وهو اختصار لـ: برنامج دعم الشراكة والإصلاح والنموّ الشّامل] في عام ٢٠١١ بوصفه مبادرة جديدة خاصة بالمنطقة العربية. أمّا ركائزها الأربع فهي:

- مبادرة تبلغ قيمتها ٣٥٠ مليون يورو لدعم التحول السياسي؛
- إجراء خاص صُمِّم لدعم المناطق الأفقر في تونس تصل قيمته إلى ٢٠ مليون يورو؛
- موارد إضافية للتعليم العالي من خلال «إيرازموس موندوس» (Erasmus Mundus) (٦٦ مليون يورو)؛
- سلة لمنظمات المجتمع المدني في البلدان المجاورة يبلغ إجماليها ٢٢ مليون يورو وتغطّي فترة ٢٠١١-٢٠١٣.

سلة المجتمع المدني

تتكون سلة المجتمع المدني من ثلاثة عناصر يجري تمويلها على مدى الفترة الواقعة بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٣:

العنصر الأول: تقوية قدرات المجتمع المدني، من خلال تبادل الممارسات الفضلى والتدريب لتعزيز الإصلاحات الوطنية وزيادة المساءلة العامة، وتمكين منظماته من أن تصبح لاعبًا فاعلًا في قيادة الإصلاح على المستوى الوطني وشركاء أقوى في تنفيذ أهداف «سياسة الجوار الأوروبي».

العنصر الثاني: تقوية اللاعبين الفاعلين غير الحكوميين من خلال دعم المشروعات الإقليمية والبلدانية بإسناد تمويل متاح عبر البرامج المَجَالِيَّة (thematic programs).

العنصر الثالث: تعزيز مقاربة شمولية حيال الإصلاحات، وذلك بزيادة انخراط اللاعبين غير الحكوميين في حوار السياسة الوطني وفي تنفيذ

هذا، وتغطّي الأولويات عادةً ما يلي: (١) الإصلاح السياسي، بما في ذلك الديمقراطية وحكم القانون وحقوق الإنسان والحريات وإصلاح القطاع الأمني والتعاون في مسائل السياسة الأجنبية؛ (٢) الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية، التي تتضمن إجراءات إصلاحية اقتصادية كلية (ماكروية)، وخطوات تتعلق بالتجارة وإجراءات تنظيمية؛ (٣) التعاون في حقل العدالة والقضاء؛ (٤) تغييرات في قطاعات النقل والطاقة والبيئة؛ (٥) التعاون في الإعلام وشؤون مجتمع المعلومات.

وتتباين خطط العمل من حيث تشكيلها سلم الأولويات من بلدٍ لآخر. وكما سلف ذكره في الفصل الأول، فهي غالبًا ما تفتقر إلى مقاربة قوية على أساس حقوق الإنسان في مختلف القطاعات، فضلًا عن افتقارها إلى الاتساق والتجانس في ما بين الأهداف التنموية وجملة الأهداف الاقتصادية.

هذا، وتعرض التقارير السنوية عن التقدم المحقق المنجزات والمجالات التي تحتاج إلى مزيد من الجهود. وقد أعدت المفوضية الأوروبية تقارير أيضًا تأخذ في حسابها تقييمات سلطات البلدان الشريكة. ونتيجة لذلك، يمكن أن يُصار إلى تعديل خطط العمل و/أو تحديثها بما يجعلها تعكس التقييم المعروض في التقرير. وعلى أساس سنوي، منذ عام ٢٠٠٨، تُدعى منظمات مجتمع مدني من البلدان الشريكة ومن الاتحاد الأوروبي إلى الإسهام في إعداد التقارير السنوية، من خلال تقديم المعلومات أو التقارير أو التقييمات المتعلقة بتنفيذ التعهدات المضمنة في خطط العمل.

إذن، يمكن أن تتمخض رقابة منظمات المجتمع المدني على خطط العمل عن تقييم ما يلي:

١. أولويات خطط العمل انطلاقًا من المقاربة المستندة على حقوق الإنسان.

٢. كيفية تنفيذ حكومة البلد الشريك خطط العمل وانسجامه مع القوانين الدولية لحقوق الإنسان.

٣. الإصلاحات القطاعية وتداعياتها على التنميتين الاقتصادية والاجتماعية وعلى الحماية البيئية (أنظر الإطار ٧: «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية» مثلاً).

بالرغم مما تنسّم به من محدودية وقيود، إلا أنّ ثمة العديد من الأقنية التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني المشاركة عبرها في عمليات سياسة الجوار والشراكة الأوروبيين. فهذه المشاركة في الهوامش القائمة مهمة على وجه التحديد من أجل ما يلي<sup>٦٦</sup>:

- تعزيز الشفافية المتزايدة والحيولة دون الفساد والتزوير؛
- الحؤول دون تشكّل ضغط مصالح الشركات على جزء من القطاع الخاص؛
- تسهيل تكوين مشروعات عالية الجودة ولامتصاص الأموال واستيعابها؛
- تعزيز تحسين الكُمون الإداري المحدود؛
- تسهيل انخراط الخبراء المستقلين في تصميم المشروعات وتنفيذها، بغية تحسين التكامل الاجتماعي والمساواة الجنوسية والحماية البيئية ونوعية الحياة؛
- ضمان استخدام فعّال لأموال المكلّفين الضريبيين الأوروبيين؛
- تعزيز ثقافة الديمقراطية الشُّمول (الشاملة)؛
- زيادة حس الملكية في أوساط العامة بغية تشريع المشروعات، فضلًا عن تعزيز سياسة الجوار الأوروبي؛
- الاستجابة للطلب المتزايد على المساعدات من جانب الاتحاد الأوروبي.

#### الانخراط في عملية تقارير «سياسة الجوار الأوروبي» عن التقدم المحقق

يُدقّق في تنفيذ «سياسة الجوار الأوروبي» والتعهدات المرفوعة في خطط عملها، من خلال تقارير سنوية تُعدّها المفوضية الأوروبية.

وعادةً ما تحدّد خطط العمل أولويات الإصلاح في البلدان الشريكة للاتحاد الأوروبي وما هي البلدان التي تلتزمها بغية زيادة التكامل مع الاتحاد.

# الإطار ٧: مشاركة المجتمع المدني في إعداد خطة عمل «سياسة الجوار الأوروبي» وتنفيذها ومراقبتها - «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية» مثالاً. دراسة حالة.

التالية:

• متابعة الموقع الشبكي التابع لـ «سياسة الجوار الأوروبي» وبعثة الاتحاد الأوروبي على مستوى البلدان، بغية بقائها مطلعةً على المهمل الزمنية المحددة لتقديم المراجعات.

• إجراء تحليل لخطة العمل وجمع المعلومات عن التقدم المحقق أو عن التراجع الحاصل في القطاعات التي حُدِّت بوصفها أولوية في خطة العمل المذكورة.

• الإفادة بتقرير عن التقدم المحقق في قطاعٍ محدّد ذكرته خطة العمل من منظور حقوق الإنسان (وبالتالي مقارنة التقدم الحاصل بالمعالم والتعهدات المقطوعة في الاتفاقيات الدولية المعقودة في مجال حقوق الإنسان).

• محاولة متابعة التدفقات المالية إلى البلدان والقطاعات المعنية ومتابعتها، لتبيان أي تفاوت يمكن أن يصيب التخصيص في ما بين القطاعات، وكذلك لتبيان طبيعة هذه التخصيصات المالية.

• محاولة تبيان أي تفاوت بين الأولويات القطاعية المحددة في خطة العمل، كمستوى التزام الأولويات المحددة في القطاع الاقتصادي مع تلك التي لها طبيعة اجتماعية أو تنموية.

ينبغي التشديد على أنّ مقارنة «سياسة الجوار الأوروبي» الجديدة تغطي، أيضًا، مضمون وعملية إعداد التقارير عن الإنجازات. ومنذ عام ٢٠١١، أصبحت التقارير المذكورة «أكثر مباشرة وصراحة في تقويمها التقدم، وبالتحديد نحو ديمقراطية عميقة ومستدامة. فهي ستمثل أداة لتطبيق مقارنة قائمة على الحوافز وإقامة رابط أقوى مظاهر استجابة الاتحاد الأوروبي ذات الصلة، بما في ذلك المساعدات المالية، وهي ستضمّن توصيات البلدان المحددة التي سيُطلب إلى البلدان الشريكة معالجتها والتصدي لها»<sup>٣٧</sup>.

في هذا الصدد، على منظمات المجتمع المدني أن تتقدم بتوصيات محددة في تقديمتها بما يؤول إلى ضمان تنفيذ فعلي لأولويات خطط العمل.

ملاحظة: إنّ التقارير عن التقدم المحقق في خطة العمل القائمة تركز على الأهداف الفعلية الحقيقية المعددة فيها، في حين أنّ مراجعتها هي نفسها (أي الخطة) تتضمن نقاشًا في طبيعة أهداف التعاون في ما بين الاتحاد الأوروبي والشريك وأولوياته.

تتفاوت مشاركة المجتمع المدني في إعداد خطة عمل «سياسة الجوار الأوروبي» وتنفيذها ومراقبتها من بلدٍ لآخر. فبصورة أساسية، لم يكن هناك شرط إجرائي (تدبيري) لخطط العمل، ولذا فإنّ التجارب تتباين على نحوٍ كبير.

بيد أنه ومنذ عام ٢٠٠٤ تعاضم دور منظمات المجتمع المدني في إعداد خطط العمل المذكورة وتنفيذها ومراقبتها إلى حدٍّ بعيد. فقد باتت تقارير ومراقبات منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، أكانت وطنية أم دولية، واحدًا من أكبر المصادر التي يعتمد عليها الاتحاد الأوروبي لتقويم التقدم السنوي المحقق. وفيما تغيّب إجراءات موحّدة مكتوبة لتلقي المدخلات والمساهمات، إلا أنّ البعثات والوفود الوطنية الأوروبية تطبّق أدوات مختلفة، بما في ذلك عقد الاجتماعات وجلسات الاستماع العامة مع ممثلي منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك، صارت المفوضية تطلب، منذ عام ٢٠٠٨، تقديم تعليقات مكتوبة من الأطراف المهتمة، بما فيها المنظمات غير الحكومية وغيرها من المنظمات الناشطة في الحقول التي تغطيها خطط العمل، وتقديم المعلومات أو التقارير أو التقويمات، مع بدئها إعداد رزمة التقارير التي تتناول «سياسة الجوار الأوروبي»، بما يغطّي تنفيذ خطة عملها خلال السنوات المتتالية. ومن بالغ الأهمية أن تستخدم منظمات المجتمع المدني المقاربة والمعالِم المستندة إلى حقوق الإنسان في صوغ تقاريرها وتقويم ما أنجزته «سياسة الجوار الأوروبي».

أمّا مهلة تقديم التقارير فهي نحو شهر ونصف. كما يمكن العثور على المعلومات عن المهمل الزمنية وغيرها من التفاصيل على الموقعين الشبكيين التاليين:

<http://ec.europa.eu/world/enp>

<http://www.enpi-info.eu>

المصدر:

[http://bankwatch.org/ENP-guide/index.php?title=Civil\\_society\\_involvement\\_in\\_the\\_preparation,\\_implementation\\_and\\_monitoring\\_of\\_ENP\\_Action\\_Plans](http://bankwatch.org/ENP-guide/index.php?title=Civil_society_involvement_in_the_preparation,_implementation_and_monitoring_of_ENP_Action_Plans)

تُسهم «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية»، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني في بلدان عربية عدة، منذ عام ٢٠١٠، في مراجعة عملية خطط عمل «سياسة الجوار الأوروبي»، من خلال تقارير سنوية تقدمها عن التقدم المحقق. ولهذه الغايات، تتخذ «الشبكة» الخطوات

# المشاركة في سياسة الجوار الأوروبي وآلياتها

أن يصبح التحكم بالأموال بالغ التمركز في أيدي السلطات الوطنية المعنية.

وفي هذا السياق، وبغية ضمان قيمة متزايدة تتمتع بها منظمات المجتمع المدني في برمجة «سياسة الجوار الأوروبي» وتنفيذها ومراقبتها، فمن المهم أن توضع معايير وآليات واضحة لتطبيق مبدأ الشراكة<sup>٧٩</sup> تتضمن ما يلي:

• تأمين أساس لضمان فكرة «الشراكة»، ووضع معايير حد أدنى لضمان مشاركة منظمات المجتمع المدني<sup>٨٠</sup>؛

• التأكد من إفشاء المعلومات وإظهارها، في حينه وبصورة متواصلة، في ما يتعلق بوثائق البرمجة ومُتاجِئها باللغات المحلية؛

• إشراك أكبر عدد من منظمات المجتمع المدني في عمليات تخطيط ومراجعة أطر عمل الدعم المنفرد، وذلك من خلال بعثات الاتحاد الأوروبي؛

• التأكد من كون ممثلي منظمات المجتمع المدني قد انْتُخِبُوا من قبل منظماتهم لتمثيلها في لجان دعم الموازنة التوجيهية/الرقابية المشتركة؛

• توفير بناء القدرات باعتباره خطوة تؤول إلى رفع مستوى مشاركة منظمات المجتمع المدني في التنفيذ والمراقبة.

ولتحقيق الأهداف المذكورة، ثمة ضرورة لأن يعتمد ممثلو المجتمع المدني إلى ما يلي:

• طلب المعلومات ذات الصلة من الاتحاد الأوروبي والسلطات الوطنية المولجة، وذلك بغية ضمان توفير وثائق الاتحاد الرسمية للملأ، بغض النظر عن أي حواجز لغوية.

• طلب مشاركة المجتمع المدني الإلزامية في عمليات برمجة «آليات الجوار الأوروبي» وتنفيذها ومراقبتها (رسائل، بيانات، تقارير رقابية)؛ وبالتحديد لضمان مشاركة منظمات المجتمع المدني في الجهود الرقابية المشتركة للمفوضية الأوروبية وحكومات الدول الأعضاء في الاتحاد.

• ضمان معايينة صحيحة لمبدأ الشراكة الذي يشدّد على انخراط منظمات المجتمع المدني في كل مراحل توزيع أموال «آليات الجوار الأوروبي»؛ حيث تصبح هذه المشاركة شرطاً لازماً في كل البلدان المتلقية.

• طلب حوار ثلاثي إذا كان ذلك مناسباً في ما بين: القطاع المدني والحكومات الوطنية والاتحاد؛ وانخراط المجتمع المدني في الحوار الحكومي-الأوروبي وعملية تنمية السياسات على قدم المساواة مع الحكومات الوطنية.

لا تحدّد «آليات الجوار الأوروبي» إجراءاتٍ خاصّةً لمشاركة لاعبي منظمات المجتمع المدني الفاعلين في برمجة الأنشطة، ولكنها تذكر ضمانها الشراكة من خلال مشاركة جميع المعنيين في الانخراط حيث يكون ذلك مناسباً. وتبيّن تجارب تخطيط «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين» وبرمجتها وتنفيذها أن السلطات الوطنية إمّا أنها عاجزة عن تطوير آليات شفافة للمشاركة العامة وتنظيم حوارات وطنية، إلخ... أو هي غير راغبة في ذلك. وثمة عدد من الحالات الناجحة لمشاركة منظمات المجتمع المدني في عدد من البلدان - وقد نجم عنها تغيُّرٌ في أولويّات البرامج الدلالية، وفي إدخال معالم جديدة أيضاً.

وفقاً لتنظيم «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين»، فقد شكّلت «المراجعة النصفية (أو) الفصلية» (Midterm Review, MTR) فرصة أخرى لإجراء مراجعة وثائق البرمجة في منتصف مدتها، أو حين يكون ذلك ضرورياً.

وتأخذ «المراجعة الفصلية» بعين الاعتبار مراجعة الخطة الدلالية، بما في ذلك تخصيص الأموال للقطاعات والبرامج ذات الأولوية؛ وهي التي تقودها المديرية العامة للخدمات الأوروبية الخارجية (DG EEAS) وتستغرق أكثر من سنة حتى تُنجز. وتتضمّن العملية مشاورات مع منظمات المجتمع المدني في البلدان الشريكة للاتحاد الأوروبي، يمكن أن تتخذ شكل حوار مع البعثات الأوروبية الوطنية واجتماعات لجان خاصة خلال مهام البرمجة، أو أن تكون مشاورات على الخط المباشر (online) ومع فعاليات محدّدة مُمكنة<sup>٧٨</sup>. وقد أثار إسهام المجتمع المدني في «المراجعة الفصلية» - في حالات عديدة - على القطاعات ذات الأولوية في البرامج الدلالية الوطنية، كما الإقليمية. ولكن التجربة تختلف من بلد لآخر، وتعتمد إلى حد بعيد على إرادة بعثة الاتحاد الأوروبي المحلية في إشراك منظمات المجتمع المدني بعملية البرمجة، ناهيك عن توفّر فسحة المشاركة العامة في البلد الشريك.

وإذا أُخِذَت في الحسبان حقيقة أن «آليات الجوار الأوروبي» ستعتمد إلى تبسيط إجراءات صنع القرار، فقد كان متوقّفاً أن تكون هذه الآليات واضحة بحيث تشتمل على قواعد إلزامية لمشاركة منظمات المجتمع المدني في كل مراحل البرمجة، وألا يقتصر التواصل معها على أساس آخر. والمؤكّد أنّ «سياسة الجوار الأوروبي» الجديدة هي عملية تقدّمية من حيث توسيعها حجم المشاركة، وهي تذكر بوجه خاص «دور كل من منظمات المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيين وغير ذلك من الجهات الفاعلة غير الحكومية» في إعداد دعم الاتحاد وتنفيذه ومراقبته؛ مُفَرَّغاً بالتالي بدور المجتمع المدني لا في التنفيذ وحسب، بل أيضاً في مراحل الإعداد المبكرة وفي المراقبة اللاحقة.

وهذا يزيد كثيراً من الحاجة إلى شراكات حقيقية مع منظمات المجتمع المدني، التي يمكن أن تضطلع بدور الرائد المراقب بقصد تأمين استخدام الأموال على نحو صحيح. ومن المهم الملاحظة أنه من دون فتح أموال «سياسة الجوار الأوروبي» أمام مزيد من التدقيق والمشاركة العامّين، يمكن

• مطالبة الحكومات الوطنية بالشفافية، ليس في تخطيط الموازنة وحسب، بل في إنفاقها الموازنة أيضًا -بهدف ضمان شفافية الموازنة-، وذلك بتعظيم دور البرلمان في إعداد الموازنة وتنفيذها. وفي ما يتعلق بـ «دعم موازنة» التابع للاتحاد الأوروبي من المهم أن تتضمن الاتفاقيات المعقودة بين الاتحاد الأوروبي وبين الحكومات فقرات خاصة بمشاركة

### كيف تُزاد قدرات المجتمع المدني في العمل على مسائل «سياسة الجوار الأوروبي وآلياتها»

تظلُّ قدرات منظمات المجتمع المدني ومواردها، لإجراء رقابة على كل تلك العمليات، محدودة نظرًا لتعقيدها وامتناع الحكومات الوطنية عن التعاون.

وعلى العموم، ونظرًا لتعقيد «سياسة الجوار الأوروبي» وأهميتها بالنسبة إلى اتجاه التنمية في أيِّ بلد، فمن المهم أن تعمل منظمات المجتمع المدني -من خلال ائتلافها وتشبيكها- على المسألة كيِّمًا تتمكَّن من تحقيق المزيد من الإنجازات. كما أنّ هذا سيُسهم أيضًا في التغلُّب على الحقيقة القائلة بأنَّ مجتمعًا مدنيًا جيد التنظيم يمكِّن لاعبيه الفاعلين من النفاذ إلى الموارد والبنى الأوروبية للاستفادة منها، فيما يزداد إقصاء المجتمع المدني الضعيف على نحوٍ متزايد، أو يكون لإشراكه مجرد طابع رمزي.

المجتمع المدني في مراقبة برامج «آليات الجوار والشراكة الأوروبيين»، عبر تأمين مشاركته في اللجان الرقابية المشتركة. وفي هذا الصدد، ينبغي لمنظمات المجتمع المدني في بلدان الجوار، أيضًا، أن تدقق في امتثال دعم الاتحاد الأوروبي لـ «إعلان باريس بشأن فعالية المساعدات».

وبالتالي، قد يساعد تكثيف التشبيك وتبادل الدعم من ضمن آليات تنسيقية متعاضمة تتيح تبادل المعلومات مع المنظمات الدولية، بما فيها تلك العاملة في بروكسيل، وبما يُسهم في إطلاق آثار مباشرة وفورية على بنى صنع القرار في الاتحاد الأوروبي.

كما تجدر الملاحظة إلى ان ارتفاع مستوى اليقظة وتحسُّن المعرفة لدى منظمات المجتمع المدني، في ما يتعلق بالتنمية الأوروبية وسياسة الاتحاد الخارجية وبنى صنع قراره وآليات التمويل والموازنة، تسهم جميعها في تطوير استراتيجيات مدافعة صحيحة في مواجهة مؤسسات الاتحاد الأوروبي والحكومات الوطنية.

## منتدى المجتمع المدني للشراكة الشرقية

في أيار (مايو) ٢٠٠٩ أُقِرَّ اقتراح إنشاء منتدى للمجتمع المدني في قمة براغ، حيث أُطلِقَت الشراكة الشرقية. وفي بيان مشترك دعت القمة «المفوضية الأوروبية إلى وضع صيغ لإنشاء ما سُمِّي منتدى المجتمع المدني للشراكة الشرقية».

وقد عُقد منتدى المجتمع المدني الأول في ١٦ و١٧ تشرين الثاني (نوفمبر) بمشاركة أكثر من ٢٠٠ ممثل من منظمات المجتمع المدني في بلدان «الشراكة الشرقية»، فضلاً عن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

أمَّا هدف المنتدى فقد كان جمع ممثلي المجتمع المدني من البلدان المذكورة ودول الاتحاد الأوروبي الأعضاء ذات العلاقة بـ «الشراكة الشرقية» لإعداد التعليقات والمداخلات وطرحها للنقاش، ومن ثم تقديم التوصيات ومراقبة تنفيذ اتفاقيات الشراكة المذكورة. هذا، ويؤمن منتدى المجتمع المدني فرصة أمام المجتمع المدني ليصبح شريكاً للحكومات والمؤسسات.

يُنشئ المنتدى أربع مجموعات على أساس موضوعات برنامج عمل «الشراكة الشرقية»:

- الديمقراطية والحكم الرشيد والاستقرار؛
- التكامل الاقتصادي والتقارب مع سياسات الاتحاد الأوروبي؛
- البيئة وتغيُّر المناخ وأمن الطاقة؛
- التواصل بين الشعوب.

وقد قُدِّمت التوصيات التي أعدها المنتدى إلى اجتماع المجلس الوزاري الأوروبي في آب (أغسطس) ٢٠٠٩. وفي البيان الختامي

عبّرت منظمات المجتمع المدني عن رغبتها في أن تصبح شريكة مؤسسية طبيعية لمؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء وسلطات الشراكة الشرقية في عملية تخطيط برامج هذه الشراكة وتنفيذها ومراقبتها وتقويتها. وتقدّم هذه المبادرة فرصة للبلدان الشريكة لتتكامل مع المؤسسات الأوروبية، وذلك بتطوير بنى ديمقراطية مستقرة، ولتمكين المجتمع المدني من خوض مشاركة أكبر في مجالات كحقوق الإنسان والمعايير الانتخابية وحرية الاعلام ومكافحة الفساد وتدريب السلطات المحلية والتشبيك في ما بينها.

وينتخب المنتدى لجنة توجيهية قوامها ١٧ ممثلاً من بلدان الشراكة الشرقية ومن دول الاتحاد الأوروبي؛ بحيث تضمّ منسقين وطنيين يكمن دورهم في خلق الخطط والبرامج الوطنية في البلدان ذات الصلة، فضلاً عن منسقي المجموعات أو فرق العمل الذين يتولون تسهيل عملها في مجالات الموضوعات المشار إليها أعلاه. وأمّا الخطط والبرامج الوطنية المذكورة فهي عملية جارية في أغلبية بلدان الشراكة الشرقية.

وهذه، أي الخطط والبرامج الوطنية، يجب أن تُعتبر آليات مهمّة يستوجب استخدامها لمراقبة عناصر الشراكة الشرقية الثنائية ومتعددة الأطراف، ولتسهيل هذه العمليات، وذلك بإعداد التوصيات المتعلقة بالسياسة ومراقبة مدى تلبية الشروط القائمة، والتواصل مع أوساط العامة بم يخص الشراكة.

إذن، من المهم تقوية المنتدى على المستويين الإقليمي والوطني، ولضمان مشاركة أوسع من جانب لاعبي المجتمع المدني الفاعلين في آليات الشراكة الشرقية.

هذا، ويخطّط الاتحاد الأوروبي لإنشاء منتدى شبيه لمنظمات المجتمع المدني ومجموعاته في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لضمان مشاركتها في عمليات سياسة الجوار الأوروبي وآلياتها.

برنامج عمل سنوي يقوم على أساس برامج دلائية إقليمية أو وطنية، يحدّد المشروعات والمبادرات التي يجب تمويلها تحت "آليات الجوار والشراكة الأوروبية" وتخصيصاتها المحدّدة.	Annual Action Program	AAP
مساعدة مالية دولية يُرسل من خلالها المال مباشرة إلى موازنة البلد المستهدف الوطنية. ثمة شكلان لدعم الموازنة: دعم الموازنة العامة، ودعم الموازنة القطاعية، أي مساعدة قطاعات محدّدة من الاقتصاد الوطني (رعاية صحية، تعليم، إلخ...).	Budget Support	BS
برنامج البناء المؤسسي الشامل	Comprehensive Institution-Building Program	CIBP
سياسة الجوار الأوروبي؛ وهي إطار عمل لسياسة الاتحاد الأوروبي العامة للتأثر مع جيرانه المباشرين.	European Neighbourhood Policy	ENP
آلية الجوار والشراكة الأوروبية. هي إطار عمل مالي وتعاون تقني في ما بين الاتحاد الأوروبي وبلدان الجوار الأوروبي في إطار الجوار والشراكة.	European Neighbourhood and Partnership Instrument	ENPI
آلية الجوار الأوروبي	European Neighbourhood Instrument	ENI
فرصة للاعب الفاعل غير الحكومي (Non-state Actor, NSA) للانخراط والمشاركة في عملية السياسة.	Entry point	EP
سلة أو آلية الحكم (الحاكمية)، وهي التي تمويلها "آليات الجوار والشراكة الأوروبية" لدعم مشروعات تحسين الحاكمية.	Governance Facility	GF
البرنامج الدلالي وهو وثيقة تحدد التخصيصات المالية للمجالات ذات الأولوية الموضوعة في الورقة الاستراتيجية لمدة تتراوح بين 3 و4 سنوات.	Indicative Program	IP
آلية الاستقرار	Instrument for Stability	IFS
آلية التعاون من أجل الأمن النووي	Instrument for Nuclear Safety Cooperation	INSC
برنامج التكامل الإقليمي	Inter-Regional Program	IRP
هيئة الإدارة المشتركة في التعاون عبر الحدود، وهي هيئة تنفيذية ذات صلاحية لمشاركة دولة مختارة عضو في الاتحاد الأوروبي لتدير برنامج تعاون عابر للحدود (CBC) باسم كل المشاركين.	Joint Managing Authority	JMA
لجنة مراقبة أو رقابية مشتركة، وهي الهيئة المشتركة الرئيسية لصنع القرار في برامج التعاون عبر الحدود.	Joint Monitoring Committee	JMC
مجموعة المراقبة (أو المجموعة الرقابية)، وقد أنشئت لمراقبة استخدام "دعم الموازنة"، وتتشكّل من مسؤولين رسميين وطنيين ومن المفوضية الأوروبية. وهي مسؤولة عن الإشراف على جمع المعلومات وتنسيقها بما يتلاءم وإنجاز مجموعة من المعالم، وعن إعداد تقرير عن التقدم المحقق، ووضع مسودة المراجعة الفصلية.	Joint Monitoring Group	JMG



شكّل الآلية المالية الرئيسية للشراكة الأورو-متوسطة؛ وهو منبثق من "الإجراءات المُصاحبة": .MEsures D'Accompagnement	The MEDA program	MEDA
أهداف التنمية الألفية	Millennium Development Goals	MDGs
وهو المشروع على المستوى الوطني لأداء مساعدة المفوضية الأوروبية من خلال "آليات الجوار والشراكة الأوروبيين".	National Program	NP
صندوق تسهيل الاستثمار الجوّاري، وهو عبارة عن آلية لدعم إقراض بلدان الجوار والشراكة الأوروبيين عبر المؤسسات المالية الدولية، بهدف تعبئة أموال إضافية لمشروعات البنى التحتية في مناطق الجوار.	Neighbourhood Investment Facility Fund	NIF
برنامج دلالي وطني، وهو يحدد بتفصيل أكبر التركيز على العمليات الجارية خلال الفترة 2007-2013 بما يتوافق مع ورقة البلد الاستراتيجية.	National Indicative Program	NIP
لاعبون فاعلون لحوكميون: مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني	Non-State Actors	NSA
مكتب مجموعة دعم الجودة.	Office Quality Support Group	OQSG
عملية صنع القرار ترمي إلى تحديد استراتيجيات المفوضية الأوروبية والموازنة والأولويات لإنفاق المساعدات في بلدان لا تنتمي إلى الاتحاد الأوروبي.	Programming	-
برنامج دلالي إقليمي	Regional Indicative Program	RIP
نظام الرقابة الموجهة	Results-Oriented Monitoring System	ROM
الورقة الاستراتيجية الإقليمية	Regional Strategy Paper	RSP
هي مبادرة مساعدات مشتركة بين الاتحاد الأوروبي و"منظمة بلدان التنمية والتعاون الاقتصادي" (OECD) يكمن هدفها في تقييم التقدم المحقق في الإصلاحات ومساعدة الإدارات في إنشاء قطاع عام قائم على الإجراءات والممارسات الجيدة.		SIGMA
وثيقة تغطي فترة سبع سنوات لمنظور المفوضية الأوروبية المالي وتحدد أولويات المساعدة المتوفرة لدى الاتحاد الأوروبي وتوجيهها نحو البلد أو المنطقة المستهدفين.	Strategy Paper	SP
برنامج مساعدات تقنية أجنبية أو خارجية ينفذه المفوضية الأوروبية لمساعدة أعضاء "رابطة الدول المستقلة" (CIS) ومنغوليا في تحولها إلى الديمقراطية واقتصاد السوق. وهذا البرنامج ضُمّن في برنامج مساعدات أوروبا (EuropeAid Program).	Technical Aid to CIS program	TACIS
آلية "المساعدات التقنية وتبادل المعلومات"، وهذه عبارة عن آلية أُدخِلت إلى إطار عمل "سياسة الجوار الأوروبي". وهذه الآلية ترمي إلى دفع التعاون السياسي والاقتصادي في عدد من المناطق، وبصورة أساسية تقريب تشريعات الاتحاد الأوروبي وتطبيقها وتنفيذها <sup>81</sup> .	Technical Assistance and Information Exchange	TAIEX

1. Wider Europe, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)
2. <http://www.notre-europe.eu/media/euneighbourhoodpolicy-comelli-ne-jdi-feb13.pdf>
3. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)
4. Ibid
5. Ibid
6. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)
7. A new Response to a Changing Neighbourhood, 25 May 2011, available at: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf)
8. European External Action Service website: [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2011/250511\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/250511_en.htm)
9. Ibid.
10. The full text of the Treaty of Lisbon available at [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm)
11. C 115/28 EN Official Journal of the European Union 9.5.2008
12. (MEsures D'Accompagnement) الآلية المالية الرئيسية للشراكة الأورو-متوسطة، وهو ينبع من الإجراءات المُصاحبة (MEDA) "كان برنامج "ميدا (المساعدات التقنية لرابطة الدول المستقلة (السوفياتية سابقاً – TACIS).
13. في 26 تشرين الأول (أكتوبر) 2006 EC No 1638/2006 جرى تبني التنظيم
14. الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الوزاري الأوروبي بتاريخ 24 تشرين الأول (أكتوبر) وضع أسس البنود العامة المؤسّسة EC No 1638/2006 التنظيم الآلية الجوار والشراكة الأوروبيين:
15. [http://Ec.Europa.Eu/World/Enp/Pdf/Oj\\_L310\\_En.Pdf](http://Ec.Europa.Eu/World/Enp/Pdf/Oj_L310_En.Pdf)
16. Ibid.
17. <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/>
18. <http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/regional-updates/cross-border-cooperation.html>
19. [http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/2011\\_enpi\\_revised\\_rsp\\_nip\\_interregional\\_en.pdf](http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/2011_enpi_revised_rsp_nip_interregional_en.pdf)
20. [http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index_en.htm)
21. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_interregional\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_interregional_en.pdf)
22. آلية من آليات الاتحاد الأوروبي التي تدعم التقارب الطوعي مع تنميات الاتحاد في مجال التعليم العالي، استناداً إلى اتفاقية لشبونة وعملية بولونا في بلدان أوروبا الشرقية الشريكة وفي آسيا الوسطى وغرب البلقان ، وبرنامج علمي يؤمن المنح للطلاب والعلماء. أما في منطقة المتوسط فيجري (Bologna process) العمل، بصورة رئيسية، من خلال مشروعات التعاون مع الجامعات
23. آلية من آليات الاتحاد الأوروبي تهدف إلى تعزيز الجودة في التعليم العالي من خلال المنح والتعاون الأكاديمي في ما بين أوروبا والعالم
24. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance\\_facility\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf)

25. سيتواصل تنفيذ "آليات الجوار والشراكة الأوروبية" الفعلي، من ناحية أخرى، حتى عام 2015.
26. Ibid.
27. [http://www.academia.edu/2063604/Improving\\_the\\_EUs\\_Aid\\_to\\_its\\_Neighbours\\_Lessons\\_Learnt\\_from\\_the\\_ENPI\\_Recommendations\\_for\\_the\\_ENI](http://www.academia.edu/2063604/Improving_the_EUs_Aid_to_its_Neighbours_Lessons_Learnt_from_the_ENPI_Recommendations_for_the_ENI)
28. ENPI/ENP Bankwatch February 2011
29. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm)
30. Ibid.
31. "المادة 4 المقترحة من "آلية الجوار الأوروبي".
32. بغية الاستجابة للعلاقات التي تتطور مع روسيا، شدّد التنظيم على أنّ روسيا ستبقى بلدًا شريكًا مؤهلاً في ظل برامج "آلية الجوار الأوروبي" وبرامج التعاون الجديدة: وهي رزمة مبتكرة من الآليات الخارجية للفترة 2014-2020 تبلغ (Partnership Instrument, PI) عبر الحدود؛ فيما قد يُشكّل التعاون الثنائي آلية شراكة موازنتها 1,13 مليار يورو. أمّا هدف آلية الشراكة الإجمالي فيكمن في تعزيز مصالح الاتحاد الأوروبي وتقدمها، وذلك بدعم البُعد الخارجي للسياسات الداخلية (أي التنافسية والبحوث والابتكار والتجديد والهجرة)، وللتصدي للتحديات العالمية الكبرى (كأمن الطاقة وتغير المناخ والبيئة).
33. موازنة الاتحاد الأوروبي - خطة الإنفاق التي تترجم أولويات الاتحاد الأوروبي إلى بنود وتنسيبات مالية (MFF) يمثّل إطار العمل المالي متعدد الأطراف وحوادث إنفاقية على مدة فترة زمنية ثابتة، وتحدد الكميات القصوى المتوفرة لكل فئة إنفاقية رئيسية. معرفة المزيد عن إطار العمل المذكور يُرجى زيارة الرابط التالي <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/10-things> ; <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130128BKG59902/html/An-introduction-to-the-EU%27s-Multi-annual-Financial-Framework>
34. ورقة مشاورات دعم الموازنة (COM/2010/586).
35. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future\\_eu\\_budget\\_support\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future_eu_budget_support_en.pdf)
36. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:033E:0038:0046:EN:PDF>
37. The future of EU Budget support: political conditions, differentiation and coordination by European Think-Tanks Group available at <http://www.odi.org.uk/publications/6570-budget-support-eu-development-policy-political-conditional>
38. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
39. الجغرافية/ الأفقية، للبرمجة) EEAS وهي تضم: أ) المدير الجغرافي المسؤول؛ ب) ممثلين عن DEVCO، اللجنة التوجيهية لدعم الموازنة يرأسها مدير عام للمظاهر) DG ECFIN (ولمظاهر القيم السياسية والأساسية)؛ ج) مدراء المجالات الموضوعاتية/ الأفقية ذوي الصلة؛ د) ممثلي الخدمات الجغرافية؛ هـ) ممثلًا واحدًا عن الأمانة العامة). وتلتزم اللجنة بانتظام عندما تدعو الحاجة) DEVCO في A2 الاقتصادية الكلية/ الماكروية/ المالية؛ و) ممثلًا واحدًا عن وحد
40. أُعدت في ضوء توجيهات "دعم الموازنة" الإرشادية [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
41. <http://bankwatch.org/sites/default/files/comments-ENP-ENI-Nov2011.pdf>
42. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)
43. وعليه، فقد نُصّ على أنّه ضمن دعم الموازنة الجديد، تحتاج البلدان الشريكة إلى أن تكون نشيطة في انخراطها في مكافحة التزوير والفساد، وأن تكون مسلّحة بالآليات الملائمة والفعالة ممّا يغطي كامل "الدورة المضادة للتزوير والفساد" (منع، ملاحقة، استقصاء، فرض عقوبات)، فضلًا عن التفتيشات اللازمة وقدرات

السلطة القضائية. كما ستعمل المفوضية أيضًا على تعزيز تنمية القدرات في هذا المجال. وفي هذا السياق ستعزز المفوضية التعاون مع المكتب الأوروبي لمكافحة التزوير: وبين سلطات التحري والقضاء في البلدان الشريكة. أنظر الرابط التالي (OLAF):

[http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)

44. [http://www.lb.boell.org/downloads/Perspectives\\_02-17\\_Ziad\\_Abdel\\_Samad\\_and\\_Kinda\\_Mohamadih.pdf](http://www.lb.boell.org/downloads/Perspectives_02-17_Ziad_Abdel_Samad_and_Kinda_Mohamadih.pdf)

45. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming,design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf)

46. <http://bankwatch.org/sites/default/files/comments-ENP-ENI-Nov2011.pdf>

47. [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011\\_prop\\_com\\_ext\\_instruments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_com_ext_instruments_en.pdf)

48. "Counter Balance: Challenging the European Investment Bank"؛ الصادرة في نيسان (إبريل) 2008 من حملة "Citizens' guide to the European Investment Bank"؛ طُوِّر هذا القسم استنادًا إلى نشرة

49. منذ 30-40 (ACP) كما يقول الموقع الشبكي التابع لـ "البنك الأوروبي للاستثمار": "يمثل البنك شريكًا تنمويًا في معظم بلدان أفريقيا والكاريبى والهادئ سنة".

50. على سبيل المثال فإن لـ "البنك الأوروبي للاستثمار" تاريخًا طويلًا في دعم نظام مبارك، فأقرض مصر ما يقرب من 4 مليارات يورو خلال العقد الذي سبق الربيع العربي. وفي مجمل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا استثمر "البنك" 15,5 مليار يورو في العقد نفسه، أي ضعف ما أنفقه في أي منطقة أخرى خارج أوروبا. راجع:

"The great Middle East beanfeast", CounterBalance, [www.counterbalance-eib.org](http://www.counterbalance-eib.org)

51. [http://bankwatch.org/ENP-guide/index.php?title=EIB\\_External\\_Mandate\\_2007-2013#cite\\_note-0](http://bankwatch.org/ENP-guide/index.php?title=EIB_External_Mandate_2007-2013#cite_note-0)

52. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0293:FIN:EN:PDF>

53. ...

54. Counter Balance, Citizen's Guide p.30

55. يعمل في كل بلدان الشراكة الشرقية وغرب البلقان وتركيا، فضلًا عن كل الدول الأعضاء الجديدة، باستثناء جمهورية تشيكيا

56. EBRD: Basic documents of the EBRD, p.5

57. Ibid.

58. معضلات التحول بعد 20 سنة من بدء "البنك" "Are We Nearly There Yet?": لمزيد من التفصيل بصدد النظر في المسائل المثارة راجع تقريرنا لعام 2011 "الأوروبي للإعمار والإيماء" عملياته

<http://bankwatch.org/publications/are-we-nearly-there-yet-dilemmas-transition-after-20-years-ebdrds-operations>

59. DFID: Multilateral Aid Review summary - European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), March 2011, <http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/Who-we-work-with/Multilateral-agencies/Multilateral-Aid-Review-summary---European-Bank-for-Reconstruction-and-Development-EBRD/>

60. <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/EU.pdf>

61. "من ضمن أهداف هذا الدليل الإرشادي سيؤكِّد على آلية الخلط المنفّذة من خلال "آلية الاستثمار الجوّاري

62. مبنية على أساس مواد الرابط التالي

[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/A6790674176EA2A2C1257B8200414B22/\\$FILE/Bilal%20&%20Kratke%20-%20ECDPM%20-%202022-05-13%20Blending%20%281%29.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/A6790674176EA2A2C1257B8200414B22/$FILE/Bilal%20&%20Kratke%20-%20ECDPM%20-%202022-05-13%20Blending%20%281%29.pdf)

63. Ibid.
64. [http://ec.europa.eu/europeaid/news/2012-12-12-platform-blending-funds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/news/2012-12-12-platform-blending-funds_en.htm)
65. <http://www.counterbalance-eib.org/?p=2296>
66. 2011 لعام "آلية الاستثمار الجوّاري" تقرير عمليات: [ec.europa.eu/europeaid/.../annual\\_report\\_2011\\_nif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/.../annual_report_2011_nif_en.pdf)
67. Last checked 15th of January 2012, still has provisional list from 6th July 2011.
68. Counter Balance, Eurodad, Green تقديم للمشاورات بشأن خطة عمل الاتحاد الأوروبي المقترحة للتعاون والتنمية الخارجيين قامت به Alternative Georgia 2012 (إبريل) في 27 نيسان (إبريل):
69. A Partnership of unequals – Electricity exports from the eastern neighbourhood and western Balkans
70. EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options, January 2011.
71. Ibid.
72. Ibid.
73. Innovative Approaches to EU Blending Mechanisms for Development Finance Jorge Núñez Ferrer Arno Behrens 18 May 2011, CEPS Special Report:  
[http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user\\_upload/EU\\_Blending\\_Mechanisms.pdf](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user_upload/EU_Blending_Mechanisms.pdf)
74. EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6658.pdf>
75. 2012: آثارها منظمات المجتمع المدني العربية خلال أسبوع المدافعة الذي نُظّم في بروكسيل، [www.annd.org](http://www.annd.org)
76. Bankwatch ENP Guide.
77. [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/delivering\\_new\\_enp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_en.pdf)
78. للتشاور على الخط المباشر أنشئت صفحة شبكية تحتوي المذكرات المفهومية للبرامج الدلالية الجديدة، حيث يمكن تنصيب التعليقات خلال فترة 15 يوم كما تحتوي الصفحة معلومات عامة عن ([http://ec.europa.eu/world/enp/mid\\_term\\_review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/mid_term_review/index_en.htm)): عمل ابتداء من نيسان (إبريل) 2009 فصاعداً عملية المراجعة الفصلية.
79. <http://bankwatch.org/sites/default/files/comments-ENP-ENI-Nov2011.pdf>
80. ENP/ENPI position CEE Bankwatch doc.
81. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/taix\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/taix_en.htm)





