

وجهة نظر المنظمات الأهلية الفلسطينية حول  
خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

كانون الأول/ديسمبر 2007

مقدمة

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010 استجابة للحاجة الماسة لصياغة خطة وطنية شاملة للتنمية في الأراضي الفلسطينية الخاضعة لسيارتها.

بعد مراجعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ودراسة العملية التي جرى من خلالها إعداد هذه الخطة، ترى شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية أنه بالاستناد إلى تجربة قطاع المنظمات الأهلية في فلسطين واهتماماته فيما يتعلق بقضية التنمية أن من مسؤوليتها وواجبها طرح وجهة نظرها وموقفها حول هذه الخطة ومشاركتها مع الحكومة الفلسطينية، والأطراف الأخرى المعنية في عملية التنمية في المجتمع الفلسطيني، بالإضافة إلى الدول المانحة.

وتعتبر هذه المسألة ضرورية لضمان تنفيذ عملية شفافة وتشاركية وتشاورية تهدف إلى تبني هذه الخطة.

ومع تقدير شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية للجهود التي بذلتها الحكومة الحالية لإخراج خطة شاملة للتنمية إلى النور، فقد وفتت المنظمات الأهلية الفلسطينية على عدد من جوانب القصور التي تعترض توجه الحكومة في عملها على هذه الخطة، وهي عبارة عن مشاكل يمكن أن تبرز أثناء تنفيذ تلك الخطة. فبالنظر إلى الأوضاع الراهنة، يعترض الخلل كلاً من مضمون الخطة وقدرتها على تلبية الاحتياجات الحقيقية للمجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس.

وفي حين يعيش المجتمع الفلسطيني في ظل صعوبات سياسية وأمنية مستفحلة، وفي الوقت الذي تتدخل فيه سلطات الاحتلال الإسرائيلية في تشكيل الحياة اليومية للمواطنين الفلسطينيين والتأثير فيها، فإن خطة الإصلاح والتنمية المقترحة تقترض وبكل بساطة أن الازدهار الاقتصادي هو الهدف الرئيسي المحدد لها. وفي المقابل، لا تعرج هذه الخطة على الجوانب الحيوية الأخرى من حياة المجتمع الفلسطيني، كحرية الحركة والشعور بالأمن وضمان عدم التعرض لضغوطات كبيرة ودائمة، وتمتع المواطنين الفلسطينيين بجميع الحريات الأخرى التي يفتقدونها.

وبالإضافة إلى ما تقدم، لا تأخذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية بعين الاعتبار دعم صمود الشعب الفلسطيني وتعزيز قدرته على التغلب على الصعوبات الجمة التي يتعرض لها، ولا سيما تلك الناشئة عن مشكلة الفقر.

إننا نؤمن بأنه يتعين إيلاء أولوية لمساندة المواطنين الفلسطينيين وتعزيز قدرتهم على الصمود على نحو ذات القدر من أهمية الهدف الأسمى المحدد في الخطة والمتمثل في تحقيق التنمية والرفاه الاقتصادي لهم وتحسين جودة حياتهم ونوعيتها (من النواحي المادية والاجتماعية والنفسية والبيئية). وبقدر ما تهدف خطة التنمية إلى تحقيق النمو الاقتصادي، يجب أن تركز كذلك على ضمان الأمن الشخصي للمواطنين وكرامتهم الإنسانية.

وفي الوقت الذي يعتبر فيه استمرار تدفق المساعدات الدولية على الأراضي الفلسطينية المحتلة عاملاً جوهرياً لبقائها، فلا يجوز أن ينحرف انتباهنا عن السبب الرئيسي الذي أدى إلى تراجع عملية التنمية وتأخرها وتسبب في المعاناة التي يتكبدها المواطنون الفلسطينيون في حياتهم الاجتماعية: ويكمن هذا السبب في الاحتلال العسكري الإسرائيلي طويل الأمد للأراضي الفلسطينية وعجز المجتمع الدولي عن تسهيل الشروع في عملية سياسية ذات مغزى يمكن أن تحقق تسوية سياسية عادلة ودائمة بما يتوافق مع القانون الدولي، ولا سيما القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان الدولي. ولذلك، يتوجب علينا أن نواصل توجيه الدعوات لوضع حد للمظالم القائمة والحصول على حريتنا، كما يجب علينا العمل على تحقيق السلام ليس للفلسطينيين فحسب، بل لكافة شعوب المنطقة.

## الإفتراضات التي تثير المشاكل:

لقد تم إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية على أساس تصور لأفضل السيناريوهات الممكنة، والتي تتمثل في التوقعات بشأن تحسن الوضع السياسي عقب الشروع في عملية سياسية ذات مغزى، والتي يفترض أن تؤدي إلى تسوية سياسية عادلة توفر بيئة تنسم بالمزيد من الاستقرار وتساعد على تحقيق التنمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وعلاوةً على ذلك، تفترض هذه الخطة أن قطاع غزة والضفة الغربية تشكلان وحدة جغرافية متصلة لا تفرض أية قيود على حركة الأفراد والبضائع بينهما وبين العالم الخارجي، ناهيك عن الضفة الغربية نفسها.

ولكن الحقائق المادية على أرض الواقع تثبت عكس ذلك. فقد أضحى قطاع غزة يشكل سجنًا يقبع بداخله 1.5 مليون مواطن فلسطيني، وهو مفصول عن الضفة الغربية من الناحية المادية. كما إن القيود المشددة التي تفرضها سلطات الاحتلال على حركة المواطنين في الضفة الغربية تجعل من إمكانية تحقيق النمو الاقتصادي أمراً بعيد المنال، وذلك بحسب تصريحات البنك الدولي وغيره من الجهات المانحة. وزيادةً على ما تقدم، فقد أعلنت الحكومة الإسرائيلية مؤخراً عن قطاع غزة "كياناً معادياً"، وفرضت إجراءات صارمة من العقوبات الجماعية على سكانه، بما في ذلك تخفيض كميات الوقود التي تزودها للقطاع بصورة كبيرة، مما يخلف آثاراً خطيرةً ومدمرةً على حياة المواطنين الفلسطينيين هناك.

إن هذه الحقائق المادية بمجموعها تشير إلى ضرورة الاعتراف بأن قطاع غزة والضفة الغربية معاً يواجهان ظروفًا اجتماعية واقتصادية وسياسية متباينة برزت إلى الساحة في الآونة الأخيرة. ولذلك، يجب أن تأخذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية هذه المسألة بالحسبان.

## هل أخذت الخطة هذه الوقائع بعين الاعتبار؟

لم تأت خطة الإصلاح والتنمية على ذكر تقسيم الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى كتنتونات منعزلة عن بعضها البعض.

ووفقاً للبنك الدولي وغيره من الجهات المانحة الدولية، فلا يمكن بحال من الأحوال تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية دون بذل الجهود الجدية للتعامل مع هذه القضية. وعلى ما نحو ما جرى في السابق، فإن الفشل سيكون من نصيب المساعدات المالية التي تمنحها الدول المانحة للفلسطينيين.

لقد خلف تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية بسبب نظام الإغلاق الذي تفرضه سلطات الاحتلال الإسرائيلية على قطاع غزة والضفة الغربية والقدس آثاراً مدمرة على الروابط الاجتماعية بين المواطنين الفلسطينيين وعلى توفير الخدمات الضرورية لهم والوصول إلى أماكن عملهم وأراضيهم، إلى جانب المبادرات المخصصة لبناء نظام اقتصادي مثنين.

ولذلك، لا يمكن تجاهل هذه الحقائق. بل ينبغي إدراجها في أية مبادرة تهدف إلى إعداد خطة للتنمية. ومع ذلك، فقد تغافلت خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية المقترحة عن هذه الجوانب المهمة من عملية التنمية.

## الرؤية:

نحن نرى بوجود انطلاق خطة الإصلاح والتنمية في أساسها من رؤية مشتركة حول نوع المجتمع الذي نتطلع إلى بنائه، ومن ثم إدراج هذه الرؤية ضمن سياسة تنموية عامة يتم إطلاع المواطنين عليها ومشاركتها معهم.

وبناءً على هذه الرؤية المشتركة والسياسة العامة للتنمية، يجب أن تتضمن خطة التنمية تحديد المبادئ التي تشتمل تلك السياسة عليها. وعلى الرغم من أن الظروف الاستثنائية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية تجعل من إنجاز هذا الأمر مهمة صعبة، فمن المهم تحديد المبادئ التي يقوم إعداد الخطة على أساسها، بحيث يتفق الجميع عليها.

وذلك، تمثل خطة التنمية الخطوة الثالثة في هذه العملية، وليست الخطوة الأولى؛ حيث يجب أن تتضمن تحديداً للرؤية والسياسة في هذه الخطة.

أما السؤال المطروح فهو: ما هي المبادئ التي استندت إليها خطة الإصلاح والتنمية؟

وهل تشكل هذه المبادئ رؤية مشتركة؟

وهل ركزت تلك المبادئ على النمو الاقتصادي الكلي أو على التنمية الاجتماعية؟

إن التحليل الوافي لهذه الخطة يشير إلى أن الرؤية التي تحدها تعزز فكرة بناء دولة ذات مؤسسات تعمل في الأراضي الفلسطينية التي احتلتها إسرائيل عام 1967، بما فيها عاصمتها القدس الشرقية.

وفي حين نتفق مع البيان السياسي العام الذي تعرضه الخطة، إلا أننا نشير إلى أنه يتوجب النظر إلى بناء الدولة ضمن السياق الشامل لعملية التسوية السياسية، والتي تقع في صلبها قضية كقضية اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون خارج الأراضي الفلسطينية.

وبالإضافة إلى ما تقدم، تقوم الرؤية التي تستند إليها خطة الإصلاح والتنمية على أساس افتراض واحد يتمثل في "التنفيذ السلس" للمرحلتين الأولى والثانية من خطة خارطة الطريق، وذلك دون التطرق إلى القيود السياسية المفروضة. وفي هذا الخصوص، هناك تفسير مغاير وموقف يجانب الوضوح لما هو مطلوب من الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني في هاتين المرحلتين، حيث لا يزال يتعين عليهما التوصل بحل بشأنهما. وفي نفس الوقت، يعتمد إحراز التقدم على هذا المسار بصورة رئيسية على قدرة الحكومة الإسرائيلية على الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بإزالة نظام الإغلاق وضمان حرية الحركة للأفراد والبضائع في الأراضي الفلسطينية (داخل قطاع غزة والضفة الغربية والقدس) وبينها وبين العالم الخارجي.

وفي مثل هذا السياق، يجب إعداد خطة طوارئ تقوم على أساس مختلف السيناريوهات السياسية المحتملة، وذلك إذا ما قدر لخطة الإصلاح والتنمية أن تكتسب أهمية على المدى القصير والمتوسط.

### العملية:

تشير خطة الإصلاح والتنمية إلى أنه تمت صياغتها وإعدادها على أساس منهج تشاركي يضم جميع الأطراف المعنية.

وفي الواقع، لم يجر إشراك المجتمع المدني – على الرغم من أنه أحد الأطراف الرئيسية المعنية في عملية التنمية – في إعداد هذه الخطة، كما لم تتم استشارته بشأنها.

وهذا يمثل مشكلة جوهرية؛ فالمنظمات الأهلية تتبني توجهاً يقوم في أساسه على حقوق المواطنة والتنمية، حيث تتضمن المواطنة وفق هذا التوجه الحقوق، بما فيها الحقوق والمسؤوليات المدنية والسياسية والاجتماعية، والتي تتقاطع بدورها مع توجه اقتصادي بحث ينصب على عملية التنمية.

إن التوجه الذي تتبناه شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية يعني بالضرورة الشراكة والمشاركة، والنقاش وتوفير الأدلة، والتي تقضي إلى إعداد خطة تنموية تقوم على أساس الأدلة القائمة وتطلعات المواطنين.

فأين الأدلة التي استند إليها إعداد خطة الإصلاح والتنمية؟ وهل تم إطلاع الأطراف الرئيسية والجماعات الاجتماعية عليها وإشراكهم فيها؟

وعلاوةً على ذلك، يعتبر غياب فكرة الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني من الأمور البارزة التي تعيب خطة الإصلاح والتنمية.

كما لا تبين هذه الخطة دور المجتمع المدني والأدوار التكاملية القائمة بين الحكومة والمنظمات الأهلية بصورة مستفيضة، وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار الخبرات الغنية التي تتمتع بها المنظمات الأهلية المدنية في مجالات التنمية وقدرتها على توفير الخدمات الأساسية للشرائح الفقيرة والجماعات المهمشة في المجتمع الفلسطيني.

ولذلك، يجب أن تركز خطة الإصلاح والتنمية على إشراك المنظمات الأهلية بصورة فاعلة كجزء من عمليات الإصلاح وتحسين الأداء على صعيد الحكم، وذلك من خلال إعداد آليات للمساءلة على مستوى المجتمع من أجل تحقيق قدر أكبر من المشاركة العامة في عملية التنمية.

واعتقد بأنه كان يتعين على القائمين على إعداد هذه الخطة استشارة المنظمات الأهلية الفلسطينية. فهذه المنظمات تتطلع كذلك إلى التعاون مع الإدارات الحكومية من أجل إنجاز الأهداف المرجوة التي تكفل تحقيق ظروف معيشية أفضل للمواطنين الفلسطينيين.

ولكن لسوء الحظ، لم تسنح الفرصة المطلوبة للشروع في نقاش عام حول هذه الخطة بهدف ضمان أقصى قدر ممكن من مشاركة المؤسسات الاجتماعية على جميع مستوياتها فيها.

### **النماء الاقتصادي: كيف يمكن تحقيقه والهدف منه؟**

لقد تجاهلت خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية العوامل الخارجية المهمة التي تعوق حركة الاقتصاد الفلسطيني وتحققه، والتي تشكل في جانب كبير منها عملية التنمية في فلسطين بصورة عامة.

وقد تضمن عرض إطار الخطة إشارة صريحة إلى هذه المسألة بأسلوب فني تقني، حيث استخدمت المؤشرات الاقتصادية باعتبارها تمثل المعايير الرئيسية المطلوبة لإحراز التقدم على صعيد تحقيق النماء الاقتصادي، دون التطرق إلى المؤشرات السياسية والاجتماعية التي ترتبط برفاه المواطنين ونوعية حياتهم.

### **إمكانية تنفيذ الخطة:**

إن المسألة المتعلقة بإمكانية تنفيذ خطة ما في هذا الجزء من العالم لا تمثل ترفاً فكرياً. ففي السياق الراهن، تعتبر هذه المسألة من بين أولى المسائل التي تثار عند تحديد الأجندة الاقتصادية والاجتماعية. وتتمثل الأسئلة المشروعة التي تطرح في هذا الشأن فيما يلي:

(أ) هل تنطبق خطة الإصلاح والتنمية على قطاع غزة، وكيف يمكن تنفيذها دون ضمان تكامل هيكلية حكم واحدة وامتداد جغرافي متصل؟

(ب) ماذا بشأن المواطنين الفلسطينيين القاطنين في القدس الشرقية، والبالغ عددهم 250,000 مواطن؟ كيف تتعامل هذه الخطة معهم؟

(ت) ما نوع التدخلات التي حددتها الخطة للتعامل مع التبعات المترتبة على بناء جدار الفصل العنصري، والذي سيتمخض عن استكمال مصادرة أكثر الأراضي الفلسطينية خصوبة بالإضافة إلى أهم المصادر المائية وضمها إلى إسرائيل، علاوة على إلحاق أضرار جسيمة بما يربو عن 400,000 مواطن فلسطيني بسبب هذه المأساة؟

(ث) في ظل سياسة إسرائيل في فرض الإغلاق على المناطق الفلسطينية وسيطرتها على المعابر والنقاط الحدودية، وبالنظر إلى بروتوكول باريس الذي يسمح لإسرائيل بالتدخل في أي قرار من القرارات التي تمس الاقتصاد الفلسطيني، ما هي الفرص المتوفرة لتطوير اقتصاد فلسطيني سليم ومستقل يكفل خفض نسبة الفقر ويضمن تحسين ظروف حياة السكان الفلسطينيين في المناطق التي لا تزال إسرائيل تسيطر عليها وتحتلها؟

### **المساءلة والتنمية الاجتماعية:**

نعتقد بأنه ينبغي أن تؤكد أية خطة من خطط التنمية في ثنائياها وبما لا يدع مجالاً للشك أمام الجمهور العام والهيئات القانونية القائمة بأنها تسعى في المقام الأول إلى تحقيق الشفافية، وذلك كي تكتسب صفة شرعية.

وتشتمل خطة الإصلاح والتنمية على عناصر تقدمها وتروج لها على أنها تمثل امتداداً للقانون والإصلاح الديمقراطي. غير أن هذه الخطة لم تأت حتى على ذكر دور المجلس التشريعي المنتخب على أساس عملية ديموقراطية في هذه العملية أو الصلاحيات الممنوحة له في مناقشة هذه الخطة وتبنيها ومراقبة تنفيذها.

ومما يثير دهشة المرء كذلك أن تلك الخطة لا تتضمن نقاشاً لدور منظمات المجتمع المدني وكيفية المحافظة على هذه المنظمات الحيوية في فلسطين وتطويرها.

ولنا هنا أن نطرح سؤالاً مشروعاً حول ما إذا كانت هذه الخطة تتناول التنمية الاجتماعية التي تؤدي إلى إنشاء كيانات مجتمعية تنسم بالمزيد من القوة وتعزيز مشاركة مختلف الأطراف المعنية في عملية التنمية، أو ما إذا كانت تتعلق بتحقيق النمو الاقتصادي وتحسين الأداء المالي بشكل حصري؟

## وما إذا كانت هذه الخطة تخدم جماعات محددة أو المجتمع الفلسطيني بعمومه، وهو ما ينبغي على القائمين عليها وضعه نصب أعينهم؟

ومن جانبنا، نحن نعتقد بأن التنمية تمسّ الجوانب التالية:

- أ- زيادة الخيارات والفرص المتاحة أمام المواطنين؛
- ب- ضمان مشاركة المواطنين بصورة كاملة وفاعلة؛
- ت- إدخال التغييرات وإجراء الإصلاحات على الهيكليات الاجتماعية التي تعوق مجرى العدالة وفرض الحقوق المتساوية؛
- ث- النظر إلى الإصلاح باعتباره أداة تهدف إلى بناء مؤسسات تخضع للمساءلة وتتمتع بالشفافية؛
- ج- وإدخال تحسينات ملموسة على ظروف حياة المواطنين وتلبية توقعاتهم وتحقيق آمالهم.

كما إننا نعتقد، بناءً على هذا الفهم، بأن خطة الإصلاح والتنمية تنظر إلى مسألة الأجندة الاجتماعية من خلال عدسة اقتصادية بحثة، حيث تشكل العادات والنفقات والإصلاح المالي في الموازنة الحكومية الأعمدة والركائز التي تقوم عليها.

وتهدف هذه الخطة إلى فرض تقليصات كبيرة على النفقات الحكومية من خلال خفض أعداد الموظفين العموميين وتجميد أجور موظفي القطاع العام، باستثناء موظفي قطاعي التعليم والصحة.

وفي نفس الوقت، تسعى هذه الخطة إلى زيادة العائدات من ضريبة الدخل، إلى جانب وقف الإقراض العام لفواتير الماء والكهرباء.

ويمكن النظر إلى هذه الإجراءات للوهلة الأولى باعتبارها تشكل أسلوباً ناجعاً لتقليص النفقات العامة الكبيرة وتحسين فعالية النظام الاقتصادي.

ولكن الواقع يشير إلى أنه يجري فرض تلك الإجراءات في ظل غياب نظام ضمان اجتماعي يكفل توفير الحماية الاجتماعية لمعظم الشرائح الفقيرة والأقل حظاً في المجتمع الفلسطيني.

وفي حين تسعى خطة الإصلاح والتنمية إلى فرض تقليصات ضخمة على الإنفاق العام، إلا أن البديل الوحيد الذي تملكه الحكومات في سبيل محاربة الفقر وتقليص أعداد الموظفين يتمثل في جذب الاستثمارات الخاصة والعامة وخلق بيئة تسمح بتفعيل استثمارات القطاع الخاص، بما في ذلك تشكيل نظام قضائي فعال.

**فالسؤال يكمن فيما إذا كان هذا التوجه يفضي إلى نتائج واقعية يمكن أن تؤثر على الاقتصاد الكلي بمجمله بالنظر إلى السياق السياسي الراهن والمتوقع. وفي واقع الأمر، تساورنا شكوك جمة حول إمكانية تحقيق مثل هذه النتائج.**

### الخلاصة:

لا تركز خطط التنمية على إعداد أطر منطقية وتوظيف المؤشرات الاقتصادية بهدف تحسين أداء النظم وقياس النتائج.

إن هذه الخطط تنصبّ في المقام الأول على تحقيق التنمية البشرية والاجتماعية. وبذلك، يعتبر كل من الرؤية والتوجه والعملية عوامل مهمة وأساسية على هذا الصعيد. فحين تتوافق هذه العوامل مع الاحتياجات الحقيقية للسكان، يمكن أن يحدونا الأمل بأن تفضي خطة التنمية المقترحة إلى النتائج الإيجابية المرجوة.

وفيما يتعلق بالأراضي الفلسطينية المحتلة، تتضمن الشروط المسبقة الجوهرية لضمان تحقيق النماء الاقتصادي (والنماء الاجتماعي) - كما أشار البنك الدولي إلى ذلك مراراً وتكراراً - الشروط التالية:

- (1) إدخال تحسينات جوهرية على البيئة الأمنية؛
- (2) إزالة القيود التي تفرضها سلطات الاحتلال الإسرائيلية على حركة الأفراد والبضائع؛
- (3) وإحراز التقدم على صعيد الإصلاح وبناء المؤسسات الفلسطينية.

ودون الوفاء بهذه الشروط المسبقة، يصرّ البنك الدولي على أن المساعدات التي تتلقاها السلطة الوطنية الفلسطينية من الجهات المانحة لن تؤتي ثمارها.

ونحن بدورنا نعتقد أن تجربتنا على مدى السنوات الثلاث عشرة الماضية، التي اقترنت بالمساعدات الضخمة التي عجزت عن تحقيق النمو الاقتصادي ولم تأخذ بالحسبان الأسباب الجذرية للفقر – وهي بالتحديد الاحتلال العسكري الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية – قد أدت إلى فشل تلك المساعدات والمعونات، إلى جانب نشوء أزمة في الأنظمة التي تحول دون تنفيذ خطط التنمية مهما كانت درجة جودتها. وبعبارة أخرى، لن تُبارح خطة الإصلاح والتنمية المقترحة مكانها إن لم توازيها تدخلات سياسية ملموسة من قبل المجتمع الدولي.