

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

السلطة والدولة

قراءة في تجربة حكومة سلام فياض

إعداد
ميس نعيم دسوقي قيسي

إشراف
د. رائد نعيرات

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في برنامج التخطيط والتنمية السياسية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2012م

السلطة والدولة

قراءة في تجربة حكومة سلام فياض

إعداد

ميس نعيم دسوقي قيسي

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2012/6/18م، وأجيزت.

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

.....

1. د. رائد نعييرات / مشرفاً ورئيساً

.....

2. د. عماد البشتاوي / ممتحناً خارجياً

.....

3. د. نايف أبو خلف / ممتحناً داخلياً

الإهداء

إلى وطني المعذب، امثنتائر، الغائب الحاضر دوما... لك فلسطين.

وإلى العزيزة التي تستحق دون منازع، وطني الثاني.. أمي الغالية.

إلى من يراني دائما كنجم السماء.. والدي الطيب.

إلى من رافقني حرفاً حرفاً في هذا العمل.. طفلي الحبيب.

إلى من ساندني دوما.. زوجي العزيز.

إلى باقي أجزاء الحياة... إخوتي.

وإلى رفيق دربنا... خالي العزيز صالح.

لكم جميعاً حيث معانيكم أهديكم عملي هذا، على أمل أن يكون إضافة

علمية، في مجال البحث العلمي.

الشكر والتقدير

بداية كل الشكر والعرفان بحفظ دوما للدكتور رائد نعيث الذي
يارشادته وتعاونته اكتملت ملامح هذه الأروحة، كما كل الشكر للهبة
التدريبية في قسم العلوم السياسية ما نبذله من جهود في سبيل تعزيز
البحث العلمي.

كما أتقدم بجزيل الشكر لدكتور النحو العربي د. مأمون مبارك لتفضله
بتدقيق الرسالة وإخراجها بأفضل وجه، وكذلك للأستاذ تبسي منصور
لتفضله بترجمة ملخص الأروحة.

وأخيرا وليس آخرا أتقدم بآيات الشكر وتقدير و العرفان لعائلي
العزيرة على ما قدموه من تعاون ودعم لانجاز هذا العمل.

الإقرار

أنا الموقعة أدناه، مقدمة الرسالة التي تحمل العنوان:

السلطة والدولة

قراءة في تجربة حكومة سلام فياض

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة كاملة، أو أي جزء منها لم يُقدم من قبل لنيل أي درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name:

اسم الطالبة:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع	الرقم
ج	الإهداء	
د	الشكر والتقدير	
هـ	الإقرار	
و	فهرس المحتويات	
ط	فهرس الأشكال والجداول	
ي	الملخص	
1	الفصل الأول: مقدمة الدراسة وخلفيتها	
2	المقدمة	1.1
4	مشكلة الدراسة	2.1
4	أسئلة الدراسة	3.1
5	فرضية الدراسة	4.1
5	أهمية الدراسة	5.1
5	أهداف الدراسة	6.1
6	حدود الدراسة	7.1
6	منهج الدراسة	8.1
7	فصول الدراسة	9.1
7	دراسات سابقة	10.1
11	الفصل الثاني: الإطار النظري	
12	مفهوم حكومة التكنوقراط	1.2
13	مفهوم السياسة العامة	2.2
15	مؤسسات صنع ورسم السياسات	3.2
15	السلطة التشريعية	1.3.2
16	السلطة التنفيذية	2.3.2
16	القوى السياسية (المجتمع المدني)	3.3.2
17	النظام السياسي الفلسطيني	4.2
19	نماذج تقييم السياسات	5.2

الصفحة	الموضوع	الرقم
26	هوية المشكلة (سياساتها)	6.2
30	الدولة الفلسطينية... إجماع على الهدف واختلاف المضمون	7.2
30	الدولة الفدرالية أو ثنائية القومية	1.7.2
30	مشروع الدولة الديمقراطية الفلسطينية	2.7.2
31	رؤية منظمة التحرير الفلسطينية	3.7.2
31	رؤية حركة فتح	4.7.2
33	رؤية حماس	5.7.2
36	الدولة الفلسطينية حسب القانون الأساسي الفلسطيني	6.7.2
38	حكومة مشروع "إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال" رؤية سلام فياض للدولة الفلسطينية	8.2
40	تحديات الحكومة	1.8.2
41	فلسفة الحكومة	2.8.2
43	المواقف المحلية	3.8.2
49	المواقف الدولية	4.8.2
52	الفصل الثالث: البرامج والسياسات الحكومية للتعاطي مع المشكلة	
53	البرنامج الحكومي: الأهداف والأولويات والآليات	1.3
56	قطاع الحكم	1.1.3
57	قطاع التنمية الاجتماعية	2.1.3
58	قطاع التنمية الاقتصادية	3.1.3
59	قطاع البنية التحتية	4.1.3
60	الأداء الحكومي على مستوى القطاعات الأربعة	2.3
60	قطاع الحكم: (تطوير المؤسسات، القضاء، الأمن)	1.2.3
77	القطاع الاقتصادي	2.2.3
90	قطاع البنية التحتية	3.2.3
92	قطاع الخدمات الاجتماعية	4.2.3
98	غزة في السياسات الحكومية، (الانقسام، الاقتصاد)	3.3
101	الفصل الرابع: تقييم السياسات العامة للحكومة	
102	تأثير القوى والظروف البيئية في السياسة العامة	1.4

الصفحة	الموضوع	الرقم
103	الاحتلال	1.1.4
104	فوضى المؤسسات	2.1.4
104	الانقسام	3.1.4
105	الموقف الدولي	4.1.4
107	تأثير السياسة العامة في الظروف والقوى البيئية	2.4
107	الاحتلال	1.2.4
111	الموقف الدولي	2.2.4
113	الانقسام	3.2.4
115	رتابة المؤسسات	4.2.4
119	مؤشرات القياس	3.4
119	الفاعلية	1.3.4
126	الكفاءة	2.3.4
132	العدالة الاجرائية	3.3.4
133	العدالة	4.3.4
134	الحرية	5.3.4
135	المشاركة الشعبية	6.3.4
137	الاستنتاجات والتوصيات	
142	قائمة المصادر والمراجع	
b	Abstract	

فهرس الأشكال والجدول

الصفحة	الشكل والجدول	الرقم
80	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة خلال الفترة (2010-2004)	شكل (1)
81	حركة الرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الفترة (2010-2004)	شكل (2)
122	عدد المستعمرات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية	شكل (3)
122	عدد المستعمرين في المستعمرات حسب السنة والمنطقة خلال الفترة 2010-2005	جدول (1)

السلطة والدولة قراءة في تجربة حكومة سلام فياض

إعداد

ميس نعيم دسوقي قيسي

إشراف

د. رائد نعيرات

الملخص

تبحث الدراسة في إشكالية مشروع "إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال" الذي قدمته حكومة د. سلام فياض كمسار لإقامة دولة فلسطينية. فانطلقت الباحثة من فحص فرضيتها القائلة؛ بأن المشروع وسياساته مجتمعة لا تقود إلى إقامة دولة فلسطينية، وإنما ستعزز نمو مؤسسات السلطة الفلسطينية، عبر خلق واقع جديد.

وقد جاء اختيار الباحثة للدراسة في هذا موضوع كنتاج لعدة عوامل مثلت بمجملها أهمية هذه الدراسة، حيث أن ولادة حكومة فلسطينية بمخاض وظروف استثنائية ومرورها في عدة مراحل سياسية، شكل العامل الأول، بينما كان العامل الثاني بما تمخض عنها من سياسات تضع قضية إقامة الدولة الفلسطينية على أولويات الهدف الاستراتيجي، فدفعت هذه العوامل الباحثة للوقوف على تفاصيل مشروع "إقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء الاحتلال"، وصولاً لهدف الدراسة في إبراز قدرة تلك السياسات وفعاليتها في تحقيق هدفها الاستراتيجي عبر تقييمها، وقياس مدى المسافة الفاصلة ما بين الهدف "الدولة" والسياسات " الآليات".

استعرضت الباحثة في دراستها خلفية الحكومة وفلسفتها، والظروف البيئية والعوامل المحيطة، وطبيعة مؤسسات النظام السياسي الفلسطيني، إضافة إلى الوقوف على تحديد هوية المشكلة وسياستها، حيث حددت المشكلة على أنها عامة وتاريخية، وبأن السياسات التي أتى بها المشروع هي سياسات تنظيمية، مادية، رمزية.

قامت الباحثة بعملية تحديد النموذج المناسب لتقييم سياسات الحكومة الثالثة عشرة، وهو نموذج "DAY" الذي يحتوي على ثلاث مجموعات من الأسئلة أولها، أسئلة وصفية، وتدور

المجموعة الثانية حول الأسباب، وتتمحور المجموعة الثالثة حول آثار السياسات العامة. وقد تم إدخال بعض الروابط و المعايير لغرض توسيع مساحة التحليل، مع الروابط الست التي تبحث في التأثير التبادلي للسياسة العامة، وإضافة معايير علمية للتقييم والحكم على مدى جدوى السياسة العامة وفقاً للهدف الاستراتيجي؛ وبهذه التوليفة العلمية حصلنا على نموذج تقييم السياسات بمكوناته الأساسية الثلاث الوصفية، والتحليلية، والتقييمية.

تطرقت الباحثة للسياسات والبرامج الحكومية التي وضعتها لتحقيق هدفها المعن بإقامة الدولة وإنهاء الاحتلال، وهذا ما قام مقام الأساس الوصفي، ومن ثم درست الباحثة المكونات التحليلية والتقييمية، ذلك عبر تفسير السياسة العامة وفقاً للعلاقة التبادلية في التأثير ما بين القوى والعوامل البيئية بين السياسة العامة.

وتمت الإجابة عن التساؤل الرئيس للدراسة وهو (ما مدى فاعلية السياسة العامة للحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة في تحقيق هدفها في إقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء الاحتلال؟) وذلك عبر ما توصلت له الباحثة عبر عملية التحليل والتقييم للمشروع والتي دلت على التالي:

- إن السياسة العامة والآليات المتبعة ضمن خطة بناء الدولة وإنهاء الاحتلال لا تحقق الهدف الاستراتيجي، فلم يكن فاعلاً من حيث النتائج فلم ينته الاحتلال ولم تقم الدولة الفلسطينية، إلا أنها تمكنت من الحفاظ على مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية التي بنيت في عهد اتفاقية أوسلو، مع بناء النزر القليل من المؤسسات التي تتماشى مع متطلبات المرحلة. كما أنه ليس هناك إمكانية لإقامة الدولة الفلسطينية دون تجسيد العاملين الديموغرافي والجغرافي.

- إن السياسات العامة اهتمت بالبعدين؛ الداخلي والدولي. قضية إدارة البعد الداخلي انتابها التشرذم السياسي، وكان غير قادر على خلق إجماع حول الفكرة. أما البعد الدولي فأنتنت نتائج التصويت على طلب العضوية الكاملة لفلسطين في الأمم المتحدة مظهرة بأن بوصلة التحرك الدولي للترويج للمشروع لم تكن مضبوطة بشكل صحيح.

- كان لتلك السياسات انعكاسات سلبية على المجتمع الفلسطيني، فقد مست الحياة السياسية الفلسطينية، والحريات العامة في العديد من الأماكن بشكل أو بآخر.

وقدمت الباحثة عدة توصيات من أبرزها:

- على القيادة الفلسطينية تعزيز التماسك الفلسطيني الداخلي عبر إعادة اللحمة ما بين شطري الوطن.
- أن يتم تطوير أدوات وآليات المشروع بحيث يحتوي على حلول جذرية وحقيقية للمكونين الديموغرافي والجغرافي لإقامة دولة فلسطينية، وأن لا يغفل حقيقة توفير حياة سياسية فاعلة.
- ضرورة إصلاح م.ت.ف. لتكون قادرة على تحمل مسؤولياتها حيث لا تملك السلطة الوطنية الفلسطينية الأدوات أو الإمكانيات التي تمكنها من حمل مشروع إقامة الدولة الفلسطينية
- إعادة النظر في الدبلوماسية الفلسطينية، وآليات التفاوض مع "إسرائيل"، و كذلك بالاتفاقيات الموقعة معها، التي تعزز الاحتلال.

الفصل الأول

مقدمة الدراسة وخلفيتها

الفصل الأول

مقدمة الدراسة وخلفيتها

1.1 المقدمة

منذ انفجار النزاع الفلسطيني الإسرائيلي عام 1948، ما فتئت المشاريع والاقتراحات الهادفة لحل أو لتسوية هذا النزاع تنهال من كل صوب، وعلى أسس ومعايير مختلفة باختلاف الدولة أو الجهة المقدمة، إلا أن فكرة حل النزاع على أساس إقامة الدولتين حظيت بالمقبولية الدولية والمحلية أكثر من غيرها، حتى باتت أساس أي طرح سياسي واقعي في هذا المجال.

قبل إن اتفاقية أوسلو 1993 تمهد لإقامة الدولة الفلسطينية، والتي بموجبها أنشئت مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن أوسلو لليوم لم تستطع تحقيق الهدف المنشود نتيجة لعدة عوامل وانعطافات سياسية لسنا بصدد مناقشتها هنا، إلا أن الهدف من الإشارة لها هنا هو التنبيه إلى أن العديد من التقلبات والتغيرات الثورية والانعطافات الحادة عادة ما تحول دون حتى الاقتراب من حل النزاع أو تحقيق إقامة الدولة الفلسطينية مع اختلاف طبيعة تلك الانعطافات وحدثها.

إن مرحلة تضخم الحالة السياسية الفلسطينية، تجلت ما بين عامي 2006-2007 والتي أدت إلى انشطار الوطن سياسياً إلى شطرين متناقضين في جل الأبعاد والرؤى السياسية، بعد إرهابات عنيفة وأليمة ضربت بعمق المجتمع الفلسطيني، عبر الانقسام والصراع المرير ما بين حركة حماس من جهة والسلطة الفلسطينية ومؤيديها من جهة أخرى، إذ آل إلى السيطرة العسكرية لحركة حماس على قطاع غزة، وحدث شق سياسي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى انشقاقات وانقسامات اجتماعية بين مختلف الطبقات في الضفة والقطاع.

في إحدى نتائج هذا الانشطار كانت ولادة حكومة الطوارئ برئاسة الدكتور سلام فياض في حزيران 2007، بإعلان من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية محمود عباس، فأنت هذه

الحكومة لتعالج الأزمة السياسية، وتتعامل مع المعطيات المستجدة التي خلقتها الانحرافات السياسية سالفة الذكر. وعنونت الحكومة آنذاك بعنواني الأمن والاقتصاد أولاً.

بعيدا عن التطورات والتغييرات التي جرت على الحكومة من تعديلات وزارية، ومن رفض و قبول، يلاحظ وبعد عمر قليل من قيادة الدكتور سلام فياض للشؤون الحكومية، أن حكومته لم تعد تقدم نفسها على أنها حكومة طوارئ، بل تطرح نفسها على أنها حكومة مهنية تعمل ضمن سياسات معينة، وذات مشاريع مستقبلية، لعل أنقلها "مشروع إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال"¹، والذي خلف الخطة المقدمة لمؤتمر الدول المانحة في خريف 2008.

كان لتلك السياسات المتتابعة من حكومة سلام فياض انعكاسات متعددة ومتشعبة في الوسطين الداخلي والخارجي، داخليا هناك من اعتبره نهجا فياضياً جديداً، متطلعا لإحداث تغييرات جذرية وإصلاحات حقيقية في مؤسسات السلطة، ويقودها نحو التقدم والرفاه، وآخر من اعتبر أنه تمثيلا لرغبات سياسية خارجية، ويقصي النهج السياسي على مختلف تياراته من الهرمية السلطوية الفلسطينية، وطرف آخر يرى بأن الحكومة مولود غير شرعي وقانوني. هكذا تنقسم ردود الفعل حول حكومة سلام فياض ما بين الضدية أو التوافقية أو المتعاطف الواقف على مسافة بعيدة نسبياً، وهذا يعد أمراً طبيعياً لحكومة تعمل في ظروف خاصة.

أما على الصعيد الدولي فإن حكومة سلام فياض كانت قادرة على نيل الثقة والإعجاب، فالدول المانحة رأت بمنهج فياض ملامح الحكم الرشيد الذي تقل فيه ثغرات الفساد المالي فتطمئن تجاه أموالها المدفوعة لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية وتكون قادرة على ضبط الأمن فلسطينياً، وأبرز من لعب هذا الدور كان الاتحاد الأوروبي. وعلى جانب آخر لعبت بعض الدول دوراً رئيسياً في محاولة بناء المؤسسات الفلسطينية، كالولايات المتحدة الأمريكية والتي تلاعبت بالظروف السياسية الفلسطينية بما يخدم أجندتها الخاصة².

¹ وثيقة بناء الدولة وإنهاء الاحتلال 2009-2011. رام الله: السلطة الوطنية الفلسطينية- وزارة التخطيط.

² دن، ميشيل: "حل الدولتين يستوجب وجود حياة سياسية فلسطينية". بيروت: مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. 2010.

إن حكومة سلام فياض كما نرى قد أثارت جدلاً شغل العديد من الشرائح السياسية، نظراً لما أتت به من سياسات على كافة القطاعات، وأنها لازالت تحافظ على وجودها رغم قسوة الظروف المحيطة بها، لذا سنأتي على دراسة وتحليل سياسات الحكومة ومعرفة مراميها وقراراتها، لقياس مدى قدرتها وقربها أو بعدها من تحقيق الهدف الأعلى الناظر عالياً نحو إقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء الاحتلال الإسرائيلي، لذا فإن سياسات هذه الحكومة تستحق الدراسة والتحليل والتقييم، عبر دراسة برامجها وتحليل مشاريع وخطط حكومة سلام فياض.

2.1 مشكلة الدراسة

تبرز مشكلة الدراسة بعد تطور حكومة الطوارئ بقيادة الدكتور سلام فياض، من حكومة إدارة أزمة إلى حكومة تكنقراط تدير شؤون الدولة، وقد أنجبت مشروعاً طموحاً ينظر نحو إقامة الدولة الفلسطينية، رغم عدم بهتان أيٍّ من مظاهر الأزمة الداخلية، أضف إلى ذلك التحدي التاريخي القائم ببقاء معالم الاحتلال، ففي ظل ما سلف تكمن مشكلة الدراسة بما هيئة مشروع الدكتور سلام فياض " إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال" وهل سيكون هذا المشروع قادراً على أن يقيم الدولة الفلسطينية، أم أنه سيكون مشروعاً آخر لبناء السلطة ومؤسساتها على أرض بلا سيادة؟

3.1 أسئلة الدراسة

هناك عدة أسئلة ستجيب الدراسة عليها تتفرع من السؤال الرئيسي لها وهو: ما مدى فاعلية سياسات حكومة الدكتور سلام فياض في تحقيق إقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء الاحتلال؟ وهل ستنجح أم إنها ستفشل في تحقيق ذلك مع نجاح جزئي في بناء مؤسسات عصرية للسلطة الوطنية الفلسطينية دون دولة؟

- ما هو مفهوم الدولة الفلسطينية، ومرتكزاتها، وأسسها؟

- ماذا تحمل سياسات فياض من فلسفة سياسية لتحقيق مشروعها السياسي؟

- كيف تعالج السياسات "الفياضية" مشكلة إقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء الاحتلال؟ وما مدى إمكانيتها في تحقيق أهدافها؟

- ماذا يواجه السياسات "الفياضية" من تحديات ومعيقات؟

4.1 فرضية الدراسة

ستعمل الدراسة على إثبات الفرضية القائلة بالتالي:

إنَّ ما يقدمه سلام فياض من سياسات وبرامج في ظل الحكومة، لا تقود إلى إقامة الدولة الفلسطينية، و هي غير قادرة على أن تكون نموذجا لإقامة الدولة في ظل الاحتلال، بل ستعمل على تعزيز المؤسسات القائمة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل واقع سياسي جديد.

5.1 أهمية الدراسة

إن التطلع لتحقيق الهدف الاستراتيجي يتطلب العمل المضماني لرسم السياسات والآليات التي تقود له، يوازي ذلك العمل على تقييم تلك السياسات وآليات معالجة المشكلة، حيث أصبح التقييم متطلبا حيويا لا بد منه للحكومات التي تتطلع للنجاح.

وهكذا فإن تقييم سياسات حكومة فلسطينية ولدت استثنائية ورسمت هدفا استراتيجيا وأنت ببرامج ورؤى تسعى لتحقيق هدف إقامة الدولة عبر سياسات معينة، يكفل معرفة مسارها المستقبلي ومدى المسافة التي تفصلها عن الهدف، مما يعد أمرا نوعيا في دراسة سياسات الحكومات الفلسطينية.

6.1 أهداف الدراسة

تتطلع الدراسة إلى التالي:

- فهم فلسفة ونهج سياسات حكم سلام فياض.

- إبراز مدى فاعلية السياسات والبرامج الحكوميّة لحكومة الدكتور سلام فياض العاملة على تحقيق الهدف الاستراتيجي بإقامة الدولة وإنهاء الاحتلال.
- إحداث إضافة نوعية عبر تقييم سياسات إحدى الحكومات الفلسطينية وتبيان مدى قدرتها على تنفيذ مشروعها السياسي، وتحقيقها للهدف عبر وضعها على نموذج خاص بتقييم السياسات الحكومية كفيل بقياس مدى قربها أو بعدها عن تحقيق الهدف، مع الخروج ببدائل تُسهم في تطوير السياسات الحكومية في سبيلها نحو الهدف.
- معرفة مدى إمكانية تلك السياسات في تحقيق إقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء الاحتلال.

7.1 حدود الدراسة

- الحد المكاني: يقع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
- الحد الزمني: يمتد من عام 2007 - وهو تاريخ ولادة حكومة سلام فياض - لغاية 2012 - بهدف قراءة الملامح المستقبلية لسياسات سلام فياض.

8.1 منهج الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، والذي يختص بقراءة ملامح المشكلة ويحدد مسارها عبر جمع وتحليل البيانات، بالإضافة إلى نموذج تقييم السياسات، حيث أن الدراسة تعتمد على اتخاذ منهج لتقييم سياسات وبرامج حكومة الدكتور سلام فياض عبر اقترايات متعددة من اقترايات تحديد وتحليل المشكلة، طبقاً لنموذج¹ "Dye" وهو ما ستأتي الدراسة على توضيحه من خلال الإطار النظري.

¹ دسوقي، أحمد. إسماعيل، محمد: أصول تحليل السياسات العامة. القاهرة: جامعة القاهرة-مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة. 2009. ص ص 97-119.

9.1 فصول الدراسة

الفصل الأول: مقدمة الدراسة وأهميتها ومشكلتها وفرضياتها والدراسات السابقة.

الفصل الثاني: ويتضمن إيضاحاً لمفاهيم الدراسة، بالإضافة إلى تمهيد حول حكومة الدكتور سلام فياض.

الفصل الثالث: ويشتمل على دراسة رؤية رئيس الوزراء في بناء المؤسسات عبر ما قدّمته الحكومة من خطط وبرامج.

الفصل الرابع: و يدور حول دراسة القوى والعوامل والظروف البيئية التي تعمل الحكومة بإطارها، على المستويين الذاتي والموضوعي، ومدى تأثير سياسات الحكومة وخططها بها وما ينعكس على الهدف العام، وبالتالي تقييم مدى تأثير السياسات العامة على تلك القوى والظروف البيئية.

الاستنتاجات والتوصيات.

10.1 دراسات سابقة

- دراسة بعنوان،تقييم أداء الحكومة الثانية عشرة بعد مضي سنة على تشكيلها، 2008 والتي أعدها الدكتور أحمد مصلح، وكانت هذه الدراسة بمثابة تقييم أداء الحكومة في المجال السياسي، والاقتصادي والمالي، والشأن الخدماتي والإداري، والشأن التشريعي.

وهذا التقييم كان وفق عدد من مؤشرات قياس الأداء والموضوعة ضمن معايير الحكم الرشيد في الشؤون سألقة الذكر.

لقد خلصت الدراسة إلى العديد من النتائج بخصوص كل شأن، أبرزها بأن الحكومة استطاعت تحقيق تقدم ملحوظ في مجال العلاقات الخارجية، بالإضافة إلى إحراز تقدم في المجال الاقتصادي والمالي، مع الحفاظ على النمط الإداري السابق في المؤسسات

الحكومية، وأشارت الدراسة إلى أن تعطل المجلس التشريعي دفع بالحكومة للقيام بمهام ليست ضمن اختصاصها. وقد تناولت الدراسة أيضا بعض التحديات والصعوبات التي تواجه الحكومة، وذلك بعد مرور عام واحد على توليها القيادة.

إن الدراسة السابقة تناولت تقييم الحكومة ضمن معايير الحكم الرشيد، رغم كونها حكومة طوارئ، أما الجديد الذي ستأتي به الدراسة الحالية فهو بأنها ستقيم سياسات وبرامج الحكومة بعدما باتت تحمل مشروعا سياسيا واضح المعالم، وقد بنيت توجهاتها وبرامجها وآليات عملها بشكل متطلع نحو الهدف الاستراتيجي وهو ما لم يكن متوفرا أثناء الدراسة للدكتور أحمد مصلح وهذا ما يجعل الدراسة الحالية تأتي بنتائج جديدة بعد إسقاط سياسات حكومة الدكتور سلام فياض على نموذج خاص بتقييم السياسات وليس فقط تقييمها وفق مؤشرات الحكم الرشيد.

- دراسة قام بها ناثان ج. براون، بعنوان هل يبني الفلسطينيون دولة؟، حزيران 2010 في هذه الدراسة يفحص ناثان براون مدى قدرة سياسات فياض على بناء دولة فلسطينية، وتخلص الدراسة إلى نفي تلك القدرة، ويورد العديد من الحجج التي تدعم تحليله لعدم قدرة تلك السياسات على تحقيق دولة فلسطينية، إلى جانب ذلك لا تتكرر هذه الدراسة العديد من الانجازات التي حققتها حكومة سلام فياض، رغم عجزها عن تحقيق الهدف الاستراتيجي، وفيها لا يبدو ناثان براون من المتفائلين بصدقية سياسات فياض، خاصة على الصعيد الداخلي وفيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان والديمقراطية على وجه الخصوص. رغم أن هذه الدراسة أتت بنتائج وحقائق تعد مهمة بالنسبة للدراسة، إلا أنها تناولت الحكومة ضمن قطاعات فهي أشارت إلى بعض السياسات المتخذة في قطاعات متعددة ومنفصلة مع التركيز على دور وأهمية الديمقراطية وحقوق الإنسان، فهي أغفلت مدى تأثير السياسات المتبعة في كل قطاع على القطاعات الأخرى في ظل نظام سياسي يتسم بتداخل قطاعاته وقوة تأثير كل قطاع على الآخر، بالإضافة إلى إغفالها مدى تأثير العامل الخارجي أو البعد الدولي لسياسات حكومة إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال، فهي ركزت على البعد والبيئة الداخلية دون دراسة البيئة والبعد الخارجي السياسي وهذا ما سنتناوله الدراسة بالتحليل ومعرفة ماهية

البعد الخارجي لسياسات حكومة الدكتور سلام فياض ومدى تأثير المشروع فيها مع تزاوجه مع البعد الداخلي للمشروع.

- دراسة لميشيل دن، بعنوان، **حل الدولتين يستوجب وجود حياة سياسية فلسطينية، 2010**، في هذه الدراسة تركّز ميشيل على دور المجتمع الدولي وتأثيره في بناء مؤسسات السلطة الفلسطينية، وتسلب الضوء بمزيد من الاهتمام على دور الولايات المتحدة الأمريكية وسياساتها وتأثيرها السلبي على بناء المؤسسات في السلطة الفلسطينية، وكيف أنها أسهمت بشكل فاعل على تأخر نضوج الحياة السياسية في فلسطين عبر تجاهلها لبناء المؤسسات الفلسطينية والتفاتتها لأمر وقضايا قصيرة المدى، ثم تذهب الدراسة للحديث عن خطة سلام فياض والمعوقات التي زرعتها الولايات المتحدة الأمريكية مسبقاً لفشل هذه الخطة، بما في ذلك عدم رغبة الولايات المتحدة في تحقيق المصالحة ما بين فتح وحماس وما يخلفه ذلك الوضع غير الصحي في الحياة السياسية الفلسطينية من تعطل لمؤسسات مهمة للنظام السياسي كالمجلس التشريعي، وقد ناقشت ميشيل دن كيف أن تلك العناصر تضعف وبشكل قوي خطة سلام فياض.

إن تلك الدراسة تتناول بعض المعوقات التي قد تُفشّل خطة سلام فياض من باب واحد وهو باب آثار الانقسام الفلسطيني وإرث ضعف المؤسسات الفلسطينية على مدى ديمومة الخطة، متناشئة أن حكومة الدكتور سلام فياض أتت منذ البداية كحكومة لإدارة أزمة الانقسام وهذا لا يعني أن الانقسام لا يؤثر سلبيًا عليها، وإنما هي ورثت تلك الظروف القاسية من ضعف في المؤسسات ومن حالة انقسام وهي أتت لمعالجة ذلك الضعف في المرحلة الأولى ضمن برنامج خطة سلام فياض والتعامل مع مخرجات الانقسام، وهنا لا ننكر بأن العوامل السابقة تشكل تحديات كبيرة لنجاح أو فشل خطة سلام فياض، لكن أيهما أخطر على خطط الحكومة وأيهما أكثر تهديدًا بفشلها؟ في مقياس تقييم السياسات ستوضح أوزان تلك المخاطر على حكومة ومشروع الدكتور سلام فياض.

- دراسة بعنوان "زوال حل الدولتين" للباحث ناثن.ج. براون، وفيها يتناول براون عدة سيناريوهات لمدى إمكانية حل وحسم الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، عبر تقديمه لعدة بدائل وتصورات منها ما تحدث عن حل الدولتين والذي اعتبره أكثر مقبولية وواقعية بالنسبة للعديد من الأطراف، بيد أنه تراجعت ظروفه في الوقت الحالي نظرا لضعف العديد من المعطيات التي يجب أن تتوفر لقيام ونجاح مثل هذا الخيار، والسيناريو الآخر هو الدولة الواحدة مزدوجة القومية وبنظره أن هذا الخيار يتأتى من السراب في ظل شدة حرارة النزاع التاريخي، فهو خيار غير واقعي، أما الخيار الثالث فهو الحل القائم على فكرة التعايش المؤقت وهو يشبه بذلك الهدنة التي لا بد وأن تنفجر، والخيار الأخير يكمن في الانتصار العسكري الإسرائيلي وتقويض قوى حماس، وهذا أيضا خيار لا يتمتع بالنجاعة.

ما يهمنا في هذه الدراسة هو دراسة سيناريو قيام الدولتين بمعنى وجوب وجود دولة فلسطينية، وفي هذا يدرس الباحث دور الولايات المتحدة في تحقيق ذاك الهدف أو عدم تحقيقه، الدراسة تضع السيناريو ومحدداته ومعيقاته، وبما أن هذا السيناريو هو ما تطمح حكومة الدكتور سلام فياض لتحقيقه بشكل أو بآخر فأين تلتقي معها في قضية المحددات والعناصر والمعوقات؟ وكيف يبدو سيناريو الدكتور سلام فياض لقيام الدولة الفلسطينية؟

الفصل الثاني

الإطار النظري

الفصل الثاني

الإطار النظري

إنه لمن المفيد في فهم أي قضية، الإحاطة بكافة معطياتها وأبعادها، لذا فمن الضروري تكوين إطار معرفي حول مفاهيم القضية قيد الدراسة، والتي تدور في فلك مفهوم حكومة التكنوقراط، و السياسة العامة للدولة، إذ أضحت السياسة العامة حقلاً مهماً من حقول العلوم السياسية، بما حصده من دراسات متعددة ومتخصصة بالتزامن مع تطور مفهوم ودور الدولة، ومتطلبات النظام السياسي، فبتغيير دور الدولة الحديثة، أضحى لعلم تحليل السياسات العامة " دورق مهمٌ ومتميزٌ كأداة منهجية لتحديد الخيارات المستقبلية، وكأداة لتحليل المشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة ووسيلة لابتنكار الحلول ممكنة التحقق وبشكل تمثل معه نتائج تحليل السياسات العامة الأساس المنطقي لعمليات التخطيط والبرمجة وإعداد الموازنات التقديرية".¹

1.2 مفهوم حكومة التكنوقراط

يعود هذا المفهوم للأصل اليوناني، وهي "فلسفة شعبية نشأت في الولايات المتحدة في عام 1932، أساسها الفرضية القائلة بأن إنتاج الآلات قد جعل من أنواع السيطرة الاقتصادية الاجتماعية السائدة آيلة إلى الزوال. واقترح أصحابها إنشاء منظمات سياسية اجتماعية عقلانية من العلماء والمهندسين".² فحكومة التكنوقراط هي الحكومة التي "تسيطر عليها العناصر الفنية ويستحوذ على السلطة فيها التقنيون"³ وتحكمها شرعية العقل.

إن الحكومة التي بصدد دراسة ما أقدمت عليه من مشروع لإقامة الدولة الفلسطينية تقدم نفسها على أنها حكومة تكنوقراط أتت للتعاطي مع الأزمة المركبة التي تعاني منها الساحة الفلسطينية، لكن وفقاً لعناصر مفهوم التكنوقراط التي تضم المهنية والفنية أولاً وأخيراً وبعيداً عن

¹ دسوقي، أحمد. مرجع سابق. ص 87.

² الدجاني، محمد: معجم القدس للمفردات والمصطلحات الدولية. القدس: مكتب الشؤون العامة الأمريكي. 2001. ص 276.

³ المرجع السابق. ص 276.

أي تأثير حزبي، فإن إسقاط تلك العناصر على الحكومة كفيل بدحض ذلك الادعاء، حيث أن الحكومة جاءت بطابع ولون سياسي قادر على التعامل مع أزمة سياسية متأصلة، كما تؤكد التشكيلة الحكومية ذلك حيث أن حوالي ثلاثة عشر وزيرا هم من المنتمين وبشكل فاعل لأحزاب فلسطينية، لذا قد يكون للحكومة محاولات لإظهارها بمظهر التكنوقراط، إلا أن تلك المحاولات باءت بالفشل لكون الحكومة تتلون بأطياف حزبية سياسية متنوعة، نظرا لخصوصية الظروف التي أتت للتعامل معها.

2.2 مفهوم السياسة العامة

لقد لاقى هذا المجال اهتماماً كبيراً من قبل الباحثين في الغرب، ونضجت الدراسات حوله فعجت المكتبات بالدراسات حول مفهوم السياسة العامة وتطور النظريات والمداخل الخاصة بدراساتها وتحليلها وتقييمها، خلافاً للعالم العربي والذي بدأ متأخراً بالاهتمام به، لذا لازالت المكتبات العربية تفتقر إلى حد الندرة للكاتب التي تتناول السياسة العامة كعلم ملح في زمن تأخذ العلوم السياسية أولوية في إدارة الدولة.

مصطلح السياسة العامة حاله كحال العديد من مصطلحات العلوم الإنسانية، غير محدد المقصد والتعريف، إذ ليس هناك اتفاق بين جموع العلماء المتخصصين في دراسات السياسات حول مفهوم السياسة العامة وكيفية دراسته، لذا ستعرج الباحثة على بعض ما ورد في أدبيات الباحثين حول مفهوم السياسات العامة، وصولاً لتعريف يؤتي المقصد الذي ينسجم مع حالة الدراسة.

حيث عرفها "توماس داي" على أنها اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل¹، ورغم اقتراب هذا التعريف المبسط للمقصد، إلا أنه لا يفرق بين ما تتخذه الحكومة ضمن إطار السياسة العامة وما يقع خارج ذلك النطاق من قرارات، كما أن السياسة العامة لا تعني فقط القرارات وإنما هي نشاط الحكومة المترجم لبرنامج حكومي.

¹ Thomas Dye, Understanding Public Policy, New Jersey Prentice, Hall, 2nd, 1975, p.1

أما "جيمس أندرسون" فيعرفها على أنها " نمط محدد من نشاطات وسلوك الحكومة بشأن موضوع ما لتحقيق هدف محدد"¹ هذا التعريف يورد شرطاً من شروط السياسة العامة وهو وجوب وجود هدف ما تسعى الحكومة عبر السياسات العامة التي وضعتها لتحقيقه.

ويعرفها **خيري عبد القوي** بأنها "تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضٍ للمشكلة"².

لربما يكون هذا التعريف أكثر شمولاً مما سبقت الإشارة إليه، حيث يتضمن مراحل حياة السياسة العامة بدءاً من تحديد المشكلة وصلاً إلى اختيار البديل الأنسب لحلها، إذ عبر تلك الإجراءات والمراحل يتم رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة وهذا ما سيكون خلال دراستنا، مع الإشارة إلى أن علم تحليل السياسات علم وصفي وتحليلي في ذات الوقت، فهو يعمل على تحديد المشكلة، ومحاولة حلها عبر الاستعانة بجل الوسائل والمناهج العلمية والفكرية الحديثة، وتحديد البدائل والمفاضلة بين تلك البدائل لاختيار الأكثر انسجاماً مع مقتضيات البيئة المحيطة.

بعد الوقوف عند بعض ما يقصد من السياسة العامة، نستطيع أن نرفد الدراسة بتعريف مبسط حولها عبر التأكيد على أن السياسة العامة هي برنامج حكومي شامل يتخلق من مطالب المجتمع، ويترجم إلى قرارات حكومية وأعمال تتخذ لتحقيق مرمى معين بهدف حل المشاكل السياسية والاجتماعية، مع توخي الظروف والعوامل المحيطة بالحكومة، وذلك عبر آليات ومعايير تتواءم مع إمكانياتها، ويتم اعتمادها وتنفيذها من قبل مؤسسات الدولة أو الجهات المختصة بالدولة - كل دولة حسب نظامها - بتنفيذ السياسة العامة.

¹ القريوتي، محمد.: رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة. عمان: المؤلف. 2006. ص 30.

² عبد القوي، خيري: دراسة السياسة العامة. الكويت: ذات السلاسل. 1989. ص 92

3.2 مؤسسات صنع ورسم السياسات

أشرنا سابقاً بأن حقل السياسات تطور مع تطور الدولة، واستجابة للتغيير في دور الدولة حسب النظام السياسي فيها، والذي يعني اختلاف جهات رسم وتنفيذ السياسات العامة في الدولة، وهذا ما يولد عصياناً على تنميطها، فنظراً لاختلاف مراكز القوى في أجهزة الدولة تختلف طرق رسم وتنفيذ السياسة العامة وبالتالي عند تقييم السياسات لا بد من أخذ هذه النقطة بعين الاعتبار، إذ تحدد المنطلقات والفلسفة التي انطلقت منها السياسة العامة.

هناك دول ذات نظام برلماني، وأخرى ذات نظام رئاسي، وأخرى ذات نظام شمولي، فلهذا الاختلاف في نوع النظام دورٌ كبيرٌ وأساسيٌ في كيفية إدارة الدولة، بمرتكزاتها، ومؤسساتها، وأيديولوجيتها، فمدى السلطة الممنوحة لجهات ومؤسسات الحكم تحدد طبيعة هيكلية الدولة وإدارتها، ومدى مركزيتها، فيحدد نوع النظام مراكز صنع القرار في الدولة وبالتالي جهات ونقاط رسم وتنفيذ السياسات العامة.

كما أن تغيير دور الدولة عبر التطورات التاريخية التي اعترته خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، يلعب دوراً مهماً وبارزاً في تحديد كيفية التعاطي مع السياسات العامة عند الحديث عن تقييمها، فما مدى سيطرة الدولة على هذا القطاع أو ذاك؟ وما الفلسفة التي تقوم على أساسها الدولة بإدارة هذا الجانب مثلاً؟

دون الخوض بمتاهات النظم السياسية تجب الإشارة -وبعد الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل نظام سياسي وبيئته المحيطة به-، إلى أن مؤسسات صنع السياسات في الدولة هي كالتالي:¹

1.3.2 السلطة التشريعية

تختلف مسميات هذه السلطة من نظام سياسي لآخر، فتسمى مجالس برلمانية (في النظام البرلماني) وقد تسمى مجالس الشورى، (في الدول ذات النظام الديني الشمولي)، أو مجلس

¹ انظر أندرسون، جيمس: صنع السياسة العامة. ترجمة عامر الكبيسي. عمان: دار المسيرة. 2007. ط3. ص ص 55-

النواب، وبالتالي تختلف مهمتها وطريقة أدائها أو إدارتها داخل الدولة، فهي إحدى جهات صنع وصياغة القرارات وبالتالي تعكس سياسات الدولة، فشكل هذه السلطة وطريقة اتخاذ القرارات فيها، وحتى كيفية تشكيلها أو طريقة انتخابها كلها تعد مرآة عاكسة لسياسات الدولة، إلا أنها أيضاً في كثير من الأحيان تعكس موازين القوى، وسيطرة الأحزاب الموجودة في السلطة التشريعية عند الإقدام على أخذ القرارات أو حتى صنع القرارات، بالإضافة إلى عدم إغفال أهميتها في تبني المشاريع والقرارات، والقوانين، ورسم سياسات الدولة والمصادقة عليها، فشرعية ومشروعية السياسات في إدارة الدولة تمنح من هذه السلطة، وهذه السلطة إحدى الأضلع المفقودة للنظام السياسي الفلسطيني خلال فترة هذه الدراسة، وهو ما تسبب في إشكالية المشروعية.

2.3.2 السلطة التنفيذية

وهي تمثل الجهة التنفيذية بالدولة، وبشكل أساسي يشار إلى مجلس الوزراء، وتختلف أدواره حسب دستور البلاد، إلا أنه من صناعات السياسات الأساسيين، إذ توضع أولويات السياسات على أجندة الحكومة لدراستها وتنفيذها، وتقع سلطاتها تحت رقابة السلطة التشريعية، بالنسبة للوضع الفلسطيني فهي أهم سلطة فاعلة بالدولة وتقوم بمهامها بشكل منفصل عن رقابة المجلس التشريعي أو أي نشاط آخر له، حتى إنها الجهة صاحبة المشروع السياسي التي أضحت جل السياسات تنفذ لتحقيقه.

3.3.2 القوى السياسية (المجتمع المدني)

إن المجتمع المدني يعد أحد أهم جهات صنع السياسات، وصياغتها، ويقصد به " مجمل البنى والتنظيمات والمؤسسات التي تمثل مرتكز الحياة الرمزية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي لا تخضع مباشرة لهيمنة السلطة"¹ فالأحزاب، والنقابات، والجماعات الضاغطة، تشكل المجتمع المدني، الذي يعد الجهة غير الرسمية التي تشارك في صنع السياسة العامة، عبر تشكيل ضغط على صناعات السياسات لدفعهم باتجاه سياسة ما.

¹ الخزرجي، ثامر: النظم السياسية الحديثة. عمان: دار مجدلاوي. 2004. ص 108

4.2 النظام السياسي الفلسطيني

هذه معطيات يجب الإلمام بها قبل الخوض في عملية تحليل وتقييم السياسات، ولذا لا بد وأن نحدد طبيعة النظام السياسي الفلسطيني لمعرفة مؤسسات صنع السياسة العامة وتحديد سبل تقييمها.

لقد مر النظام السياسي الفلسطيني بأطوار مختلفة، فهناك من يعيد نشأته إلى نشأة منظمة التحرير الفلسطينية خارج الأراضي الفلسطينية، وآخرون يعتبرون أن النظام السياسي نشأ مع المنعطف النوعي الذي أدى إلى إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية، إثر اتفاقية أوسلو 1993، وهذا ما أدخل النظام السياسي الفلسطيني في العديد من مراحل التطور والتحديث والاستحداث والصراعات المختلفة التي تنتج معطيات جديدة. حول ماهية النظام السياسي الفلسطيني، فنظام الحكم في فلسطين حسب المادة "5" من القانون الأساس الفلسطيني المعدل 2003 هو "نظام ديمقراطي نيابي" وتؤكد المادة "34" من القانون نفسه، انتخاب "رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني" مما يعني أن نظام الحكم الفلسطيني ليس برلمانياً صرفاً وله مظاهر رئاسية بحكم القانون، إلا أنه وبعد استحداث منصب رئيس الوزراء أخذ النظام السياسي الفلسطيني شكل النظام السياسي المختلط، يجمع ما بين خصائص النظام الرئاسي وخصائص النظام البرلماني إذ للسلطة التشريعية سلطات عديدة، وهي من تمنح الثقة للسلطة التنفيذية، ومن جهة أخرى منصب الرئاسة ليس فخرياً، ويقوم النظام السياسي الفلسطيني على مبدأ فصل السلطات مع ضمان التعاون فيما بين السلطات الثلاث، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، إلا أن هذا التطبيق والنموذج خلقا غموضاً وإشكاليات على الواقع العملي في النظام السياسي الفلسطيني وساهم بشكل كبير في تفاقم الأزمات السياسية، وسهل من تداول الإشكاليات بدلاً من تداول السلطات، وبات نظاماً غير محدد المعالم والصلاحيات بشكل غير قابل للتأويل، حيث إنه ليس هناك جزمٌ بأنه نظامٌ رئاسيٌّ خالصٌ ولا هو برلمانيٌّ خالصٌ، وصنف على أنه نظام مختلط.

إن مؤسسات صنع السياسة العامة في النظام السياسي الفلسطيني تصنف كالتالي:

- منظمة التحرير الوطنية الفلسطينية، بسلطاتها وأجهزتها المتعددة، والتي يكون رئيسها رئيسا للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهي بسلطاتها أعلى من السلطة الوطنية، وتقوم بمهام محورية في النظام السياسي الفلسطيني- رغم ترهل العديد من مؤسساتها- كتوليها ملف المفاوضات الفلسطينية وعقد الاتفاقيات المختلفة مع الجانب الإسرائيلي، وتمثيل فلسطين في الدول الأجنبية، حيث إنها الجهة الممثلة لكافة الفلسطينيين في الوطن والشنات، وتضم الحركات الفلسطينية باستثناء حركتي حماس والجهد الإسلامي.

- السلطة الوطنية الفلسطينية: والتي خلقتها م.ت.ف عبر توقيعها اتفاقية أوسلو 1993، وبمقتضاها عززت م.ت.ف قيام السلطة الوطنية الفلسطينية والتي تدير شؤون الفلسطينيين، وبها تشكل النظام السياسي الفلسطيني و لها مؤسسات شبيهة بمؤسسات الدولة وتقوم بوظائفها التقليدية وتقسم حسب السلطات المنوطة بها إلى:

■ السلطة التنفيذية: ممثلة برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية منتخباً من الشعب بصورة مباشرة، بالإضافة إلى الحكومة الفلسطينية التي يكلف رئيس وزرائها بتشكيلها من قبل رئيس السلطة الفلسطينية.

■ السلطة التشريعية: وهي المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يتشكل من نواب فلسطينيين يتم انتخابهم مباشرة من الشعب وعددهم 132 منتخباً.

■ السلطة القضائية.

- المجتمع المدني الفلسطيني: وهو أيضا أحد مؤسسات صنع السياسة العامة في النظام السياسي الفلسطيني، بما يشمل من أحزاب ونقابات وهيئات ومؤسسات أهلية.

لقد واجه النظام السياسي الفلسطيني العديد من المنعطفات الهامة والتي تركت بصمات حقيقية أثرت عليه، إلا أن أبرز تلك المنعطفات تجلت بأحداث السيطرة العسكرية لحماس على قطاع غزة بعد إرهابات الانتخابات الفلسطينية، وهذا خلق ردود أفعال سياسية عديدة، قضت بوجود سلطين فلسطينيين، بالقطاع وأخرى بال الضفة، وهذا ما خلق خصوصية النظام الفلسطيني

التي أشرنا لها سالفاً، عندما تعطلت السلطة التشريعية متمثلة بالمجلس التشريعي الفلسطيني بالضفة الغربية، وتشكيل حكومة "سلطة تنفيذية"، لإنفاذ حالة الطوارئ في 2007/6/14¹، وبعد شهر من تشكيلها تم إنهاء عملها وتشكيل حكومة تسيير أعمال² لا زالت تعمل تحت هذا المسمى، و دون الرجوع للسلطة التشريعية الفلسطينية، وهي حكومة برئاسة الدكتور سلام فياض التي أنتت بمشروع "إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال" و التي تتناولها الدراسة بالبحث والتحليل، إذ أضحت أهم مؤسسات صنع السياسات، بما قدمته من رؤية ذات هدف استراتيجي نسعى لتقييمها بناءً عليه.

يقودنا التطرق لمؤسسات صنع السياسة العامة، إلى نماذج تحليل السياسات التي تأتي بها مؤسسات النظام السياسي.

5.2 نماذج تقييم السياسات

استجابة لأهمية وتطور السياسات العامة، ظهرت مداخل علمية لدراسة وفهم السياسات، في إطار علم تحليل السياسات والذي يعنى بمعالجة المشكلات السياسية والاجتماعية المتوقعة والقائمة، وهو كأي علم يجد جذوره في التاريخ القديم للحضارات العريقة كحضارة ما بين الرافدين، والصين،-على سبيل المثال لا الحصر-، لم يكن قرار بناء سور الصين العظيم كضربة حظ أو بمحض صدفة، وإنما عبر دراسة الخيارات والإمكانيات التي كانت متوفرة آنذاك.

وعبر التطور الحضاري تطور علم تحليل السياسات ليكون له أطره الفكرية ومناهجه العلمية ونماذجه التحليلية والتقييمية، إذ بات اليوم من أهم العلوم لأنه يستبطن فهم وتحديد المشكلات ومعالجتها عبر الابتكار والإبداع في خلق البدائل واختيار البديل الأفضل للمشاكل الآنية والمستقبلية.

¹ مرسوم رئاسي رقم (10) لسنة 2007م، بشأن تشكيل الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ.. الوقائع الفلسطينية. رام الله. العدد الحادي والسبعون/ 9 آب 2007. ص 7.

² مرسوم رئاسي رقم (29) لسنة 2007، بشأن تعديل مرسوم تشكيل مجلس الوزراء. الوقائع الفلسطينية. العدد الثالث والسبعون/ 13 أيلول 2007. ص 38.

أبرز المدخل العلمية لدراسة السياسات العامة هي:

- **المدخل الموضوعي "substantive"**: والذي "يركز على دراسة مشكلة عامة معينة وسياسات الحكومة نحوها، كدراسة سياسة التوظيف، العمالة، التعليم، حماية البيئة، [...]"¹ إن هذا المدخل يعنى بدراسة مشكلة ما في حد ذاتها، وتحديد أبعادها وآثارها، للوصول إلى عدة بدائل تسعى إلى حل المشكلة والمفاضلة بين تلك البدائل لإيجاد البديل الذي يشكل السبيل الأفضل في التعاطي مع المشكلة وحلها.

- أما المدخل الآخر فهو **المدخل الإجرائي "procedural"**: " هدفه دراسة إجراءات صنع وتنفيذ السياسة أياً كان موضوعها، ويتركز الاهتمام على معرفة الأجهزة التي تتفاعل والخطوات التي تتبع والصراعات التي تجري في صنع السياسة العامة، [...]"² ولدراسة السياسات طبقاً لهذا المدخل تتبع أساليب ونماذج متعددة، يركز بعضها على المؤسسات وآخر يختص بالجماعات، ويعنى آخر بالخطوات المتبعة في صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة.

إن المدخل الإجرائي هو ما يشكل القاعدة التي تبنى عليها هذه الدراسة، إذ إن دراستنا لا تقتصر على دراسة مشكلة فرعية من السياسات العامة المتبعة في السلطة الفلسطينية، وإنما تدرس السياسات العامة التي أتت بها الحكومة الفلسطينية برئاسة الدكتور سلام فياض لمواجهة مشكلة الدولة الفلسطينية، وللتعاطي مع مشكلات متعددة إذ ترجمت تلك المشاكل والمطالب إلى سياسات عامة، بحاجة اليوم إلى تحليلها وتقييمها لمعرفة مدى اقترابها أو ابتعادها عن تحقيق الهدف الإستراتيجي الذي وضعت لأجله.

لفهم كيفية تعاطي الحكومة الفلسطينية مع هدفها المعلن، سندرس آلياتها للتعرف على توجهات الحكومة بشأن المشكلة، ومن ثم تقييم البرامج والخطط الفعلية المنفذة والتي لا تزال قيد التنفيذ، وخلق البدائل المتعددة للتعاطي مع القضية، ومن ثم اختيار الحل الأنسب. فوفقاً لعلم

¹ الخزرجي، ثامر. مرجع سابق. ص 33.

² المرجع السابق. ص 33

تحليل السياسات ندرس آليات وأساليب الحكومة الفلسطينية التي تعتمد عليها في حل المشكلة العامة والتي وضعتها نصب عينها، وحددتها بإقامة الدولة الفلسطينية.

وكما أشرنا سالفاً، فإنه طبقاً لتغيير دور الدولة، فإن تحليل السياسات ووفق نماذج علمية، يلعب دوراً مميزاً كأداة منهجية لتحديد الخيارات المستقبلية للدولة، وهذه النماذج يجب أن تتوافق وتتسجم مع خصوصية النظام السياسي، بالإضافة إلى نوع المشكلة، ولذا فإنها نماذج متعددة لتعدد المشكلات السياسية، فكل نموذج منطلقاته ومحدداته التي قد تتناسب سياسة ما وقد لا تتناسب مع أخرى.

هذه النماذج متعددة بحيث ليس بمقدور هذه الصفحات القليلة، تناولها بكافة تفاصيلها، لذا سنشير إلى أبرزها واختيار ما يناسب دراستنا، وقد قسمت النماذج المستخدمة في تحليل وتقييم السياسات إلى نوعين رئيسيين هما:

- نماذج وصفية "كيفية".

- نماذج كمية.

أهم النماذج الكيفية المعروفة والمستخدمه في تحليل السياسات هي: ¹

النموذج المؤسسي

والذي يفترض بأن المؤسسات الحكومية هي التي تصنع السياسات العامة وتضفي عليها الشرعية والعمومية، والقادرة على تنفيذها، لقد كان هذا النموذج من أهم النماذج المتبعة في تحليل السياسات، إلى أن توصل الباحثون إلى عدم كفايته، والقول بأنه نموذج ستاتيكي ثابت، فضلاً عن السرية التي تفرض على بعض الملفات الحكومية.

- **النموذج الجماعي:** والذي ينطلق بفهمه للسياسات العامة من أنها حالة من التوازن بين الجماعات، وتفاعل مصالحها المتعددة، فالنظام السياسي يدير تلك التفاعلات والصراعات

¹ للمزيد انظر القريوتي، محمد. مرجع سابق. ص 314-349.

بين الجماعات من خلال وضع التسويات والاتفاقيات، وبالتالي ينفذ ما يتم التوصل إليه بين تلك الجماعات.

- **النموذج النخبوي:** تحلل السياسات وفقاً لهذا النموذج على اعتبار كونها تفضيلات لقيم وأولويات الصفوة أو النخبة بالمجتمع، وبالتالي فإن من يرسم السياسة العامة بشكل أساسي هو النخبة وفقاً لمصالحهم.

- **نموذج الاختيار العام:** يتبع هذا النموذج طرق التحليل الاقتصادي، إذ ينظر للاعبين السياسيين شأنهم شأن المستهلك في نظام السوق، الذي يختار ما يتناسب مع مصلحته الخاصة، فهو يركز "على الجانب الاقتصادي من نشاطات الحكومة، وعلى دور إدارة الدولة في الاقتصاد وتنمية المجتمع ومكافحة التضخم ومعالجة العجز المالي، وإعادة توزيع الدخل لتحقيق التوازن الاجتماعي".¹ و هذا النموذج يدرس سياسات البيروقراطيين، من "زيادة حجم موازنات دوائهم الحكومية وهذه المحاولة تحدوها الرغبة في دعم مركز البيروقراطي نفسه وليست بالضرورة موجهة إلى الصالح العام مما يؤدي إلى الإسراف في الإنفاق الحكومي وتضخم الجهاز البيروقراطي عدا عن كونه لا يؤدي إلى زيادة كفاءة الوظيفة الحكومية".² ويصلح استخدام نموذج رياضي خلال هذا النموذج.

- **نظرية اللعبة:** وهو نموذج يستعمل في تحليل السياسات العامة بناءً على افتراض أن كل مشارك في العملية السياسية يتخذ قراراته بشكل عقلائي، إذ يحسب ما سيعود عليه من نتائج جراء مشاركته، إذ أن هناك أطرافاً أخرى مشاركة ولها خيارات ورغبات أيضاً، ويتم تمثيل خيارات واضعي السياسة العامة وفق مصفوفة matrix، تتضمن خيارات كل طرف، فلو كان للعملية السياسية طرفان ولكل طرف خياران في اتخاذ القرار فإن مجموع الخيارات المتاحة وهو حاصل ضرب خيارات كل منهما أي (2*2=4 خيارات).

¹ شهوان، أسامة. إدارة الدولة المفاهيم والتطور. رام الله: دار الشروق. 2001. ص99

² المرجع السابق. ص 79.

- نموذج Dye: هذا النموذج من النماذج الوصفية التحليلية، و" يتضمن ثلاث مجموعات من الأسئلة:

أولها، أسئلة وصفية: تصف السياسات العامة، أي تصف ما تفعله الحكومة وما لا تفعله في مجالات، [...]، وتدور المجموعة الثانية حول أسباب أو محددات السياسة العامة، [...] وتتمحور المجموعة الثالثة حول آثار السياسات العامة"¹.

وقد طور عالم السياسة "توماس داي" نظام روابط تحليل السياسات العامة، ويتضمن ست روابط تجمعها علاقة تبادلية في التأثير و هي:²

- الرابطة أ: ما هي آثار القوى والظروف البيئية في المؤسسات، والعمليات، و الحكومة؟.
- الرابطة ب: ما هي آثار المؤسسات، والعمليات، والتصرفات السياسية والحكومية في السياسات العامة؟.
- الرابطة ج: ما هي آثار القوى والظروف البيئية في السياسات العامة؟.
- الرابطة د: ما هي آثار التغذية الراجعة للسياسات العامة، في القوى والظروف البيئية؟.
- الرابطة هـ: ما هي آثار التغذية الراجعة للمؤسسات، والعمليات، والأعمال السياسية الحكومية في القوى والظروف البيئية؟.
- الرابطة و: ما هي آثار التغذية الراجعة، للسياسات العامة في المؤسسات، والعمليات والأعمال الحكومية السياسية؟.

إن هذا النموذج يعمل على تحليل السياسات من خلال التركيز على العلاقة التفاعلية ما بين المجتمع والنظام السياسي وإمكانية تأثر كل طرف بالآخر بشكل أو بآخر، إذ إن أسئلة هذا النموذج بمحاورها المختلفة، واقعية وتدور حول ما فعلته الحكومة وما لم تفعله، ولماذا، والسبب

¹ دسوقي، أحمد. مرجع سابق. ص 88

² Thomas dye, understanding public policy,p.5

في اختيار سياسة ما، كما لا يغفل دور المؤسسات وقوى المجتمع المدني، والظروف البيئية المحيطة بالحكومة، وتأثيرها على صياغة السياسات، بالإضافة إلى دراسة التأثيرات المختلفة للسياسات العامة على صعد متعددة، من المؤسسات، والمواطن، والظروف الاجتماعية والاقتصادية، والثقافية.

بالإضافة إلى نماذج أخرى، كالنموذج العملياتي، والنموذج العقلاني، والنموذج التدريجي.

نلاحظ عند دراسة النماذج الكيفية، بأن كونها وصفية لا يعني أنها غير قابلة للمعالجة الرياضية، بل يمكن معالجتها رياضياً عبر تحويل البيانات لرموز ومعادلات، رغم طرحها لمقدمات وافتراضات وصفية أكثر من كونها كمية.

وفيما يتعلق بالنماذج الكمية¹ فهي تنقسم كالتالي:

- النماذج الرياضية الرمزية وتشمل:

1. **معادلات التفاضل:** الذي يقوم على المقارنة بين قيمة المتغير في وقت ما مع الوضع السابق، وشكل المعادلة في هذا النموذج هي، $(ت=1)=(1+ق) ت$ (ت صفر)، يستخدم هذا النموذج في تحليل السياسات السكانية.
2. **نموذج خطوط الانتظار:** وهو يعالج المشاكل التي تتعرض لها مراكز الخدمات من حيث تجمع طالبي الخدمة، ويهدف إلى تخفيض نسبة العملاء الذين يغادرون مركز الخدمة جراء ذلك الازدحام.
3. **نموذج تحليل التكلفة والمنفعة:** وهو نموذج يعتمد على تحديد الآثار الإيجابية والسلبية، الحالية والمستقبلية، والتعبير بشكل رقمي عن حجم التكلفة والمزايا المترتبة على سياسة ما، وبناءً على التحليل يتم تبني أو رفض تلك السياسات.

¹ القريوتي، محمد. مرجع سابق. ص340.

4. بالإضافة إلى نموذج المحاكاة: الذي يستخدم في تحليل السياسات المعقدة التي يصعب وصفها في قالب رياضي لتعدد متغيراتها، وهو يستخدم لتحديد كفاءة نظم الخدمات المختلفة من منطلق نظرية النظم.

5. نموذج سلاسل ماركوف: وهو يستخدم في تحليل السياسات التي تتوقف الحالة المستقبلية لها على الحالة الراهنة.

- النماذج اللفظية: وهي نماذج غير رياضية تعكس رأي محلل السياسات على شكل تقارير.

- النماذج المؤكدة والنماذج الاحتمالية: حيث تمثل النتائج المؤكدة علاقات محسوبة ومعروفة بين عناصر المشكلة كما هو الحال في المعادلات الكيميائية. أما الاحتمالية فهي التي تصف علاقات غير مؤكدة بين المتغيرات.

- النماذج الثابتة والديناميكية: تعبر النماذج الثابتة عن فترة واحدة ومحددة، أما الديناميكية فتعبر عن قرارات خلال فترات مختلفة.

- النماذج المعيارية: وهي تصف الحالة المثالية التي يجب أن تكون أو تصل لها حالة معينة.

إن العرض السريع لبعض نماذج تحليل السياسات إنما يهدف إلى تبيان أن نماذج تحليل السياسات تتعدد بتعدد السياسات، واحتياجات دراستها، إذ " يتطلب بناء نموذج لتحليل السياسات العامة أن يكون قادراً على التعبير عن مخرجات السياسات العامة المقترحة، وعلى قياس تلك المخرجات"¹ كما لا تعني هذه النماذج أن على محلل السياسات أن يأخذها كما أخرجت وإنما هناك العديد من الحالات يتطلب تحليلها وتقييمها عدة نماذج أو صنع توليفة من عدة نماذج لنجاح عملية تحليل وتقييم الحالة، لذا ونظراً للأسباب سالفة الذكر حول نموذج Dye، والإمكانيات الوصفية المتوفرة فيه فإننا نرى بأنه أنسب النماذج في تحليل السياسات في الحالة الفلسطينية، مع العمل على دمج روابط "توماس" الست في النموذج لإيجاد التركيبة القادرة على تفسير السياسات

¹ القريوتي، محمد. مرجع سابق. ص 348

الفلسطينية، لذا سيتم مقارنة السياسات بعد وصفها وفقاً لروابط "ثوماس" التي توضح وتفسر علاقة التأثير التبادلية بين عناصر البيئة والظروف السياسية من جهة والسياسة العامة من جهة أخرى.

وبعد اعتماد هذه الروابط لفهم السياسات الفلسطينية في إقامة الدولة الفلسطينية، فإننا سنتبنى مؤشرات علمية تقييمية لإكمال كافة أضلع تحليل تلك السياسات وتقييمها، وهكذا يمكن للباحثة أن تحلل تلك السياسات اعتماداً على نموذج داي ووفقاً لمجموعات ثلاثة من الأسئلة الوصفية إلى جانب إدخال عناصر تقييمية علمية، فليست الأسئلة الوصفية في نموذج "Dye" كافية لتقديم تقييم شامل للسياسة العامة الفلسطينية، رغم أهميتها.

6.2 هوية المشكلة (سياساتها)

إذا كانت أولى خطوات البدء بالتحليل للسياسات هو تحديد القضية، ونوعها، وحجمها، وأبعادها، فما هي المشكلة الأساسية التي تسعى سياسات الحكومة الفلسطينية إلى حلها؟

إن تحديد هوية المشكلة يكون عبر ربطها بالهدف العام للسياسة العامة، والهدف العام كما عبرت عنه الخطط الحكومية المتعددة، هو إقامة الدولة الفلسطينية. وإذا كانت المشكلات متعددة الوصف وفقاً لأبعادها ومحاورها، فأى نوع من المشكلات تقف الحكومة الفلسطينية بمواجهتها؟ توصل الباحثون إلى تصنيفات عديدة في أنواع المشكلات وفقاً لمعايير مختلفة، ونحن نسعى إلى استخلاص زبدة تلك الأنواع بما يفيد الدراسة.

إذا لم تكن أبعاد المشكلة واسعة المدى، والتأثير، ولا تهم فئات الشعب المختلفة، فهي تبقى مشكلة خاصة، وما عكس ذلك فهي مشكلة عامة، أي عندما تكون انعكاساتها طويلة المدى، وتهم فئات الشعب المختلفة، فإنها تكون مشكلة عامة، وتحتاج لتدخل الحكومة، واستنهاض كافة الموارد اللازمة لحلها، فالسياسات العامة تكون بمثابة حلول وبدائل لحل المشكلة العامة.

فعمومية السياسات تعني أنها "تستهدف معالجة مشكلة عامة أو موضوع عام يهم عامة الشعب أو أفراد المجتمع موضع التحليل؛ أو لأن محتوى هذه السياسات يطبق على جميع الشعب

دون تحيز لفئة دون أخرى، أو لأن السياسات نتاج السلطة العامة التي تعبر عن عامة المجتمع وتمثلها الحكومة والمجالس النيابية أو المنظمات الدولية وأجهزتها"¹

بالإضافة إلى كونها تشكل ضغطاً على القيم المجتمعية ومؤشرات التنمية في الدولة، فإن ذلك يؤكد بأن المشكلة التي نحن بصدددها هي مشكلة عامة بكل أبعادها، بإقامة الدولة وإنهاء الاحتلال أضحت قضية ملحة وتهم كافة أطراف الشعب الفلسطيني، وتشكل ضغطاً شديداً على القيم المجتمعية والسياسية، وعلى مؤشرات التنمية في "الدولة" بكافة أبعادها وهي بهذا تقع على رأس أولويات الحكومة وأجندتها. بالإضافة لكونها مشكلة تاريخية، تمس أهم قيمة لأي مجتمع تتمثل بقيمة وحق المواطنة وقيمة الحرية بالإضافة إلى الحقوق المدنية الأخرى، كما خلقت العديد من القيم الرمزية المجتمعية، ولا نغفل الإشارة إلى الأبعاد الدولية لهذه القضية، وآثارها الإقليمية.

إذاً فإن ضروب السياسات تتنوع حسب المشكلة التي توضع على أولويات الأجندة الحكومية، ولقد وجدت السياسات العديد من الأسس التي تصنف عليها وفقاً لتصنيف المشكلة التي توضع لحلها. منهم من صنفها على أساس الزمن، وآخر على أساس النطاق، بالإضافة إلى عنصر التحكم حسب "كوشران"، أما أندرسون فصنف السياسات حسب طبيعة السياسة، وتشمل المجموعات التالية:²

- السياسات الفعلية والإجرائية.
- السياسات التوزيعية والتنظيمية.
- السياسات المادية والرمزية.
- السياسات الليبرالية والمحافظة.

¹ دسوقي، أحمد. مرجع سابق. ص 105

² أندرسون، جيمس. مرجع سابق. ص 161-171.

إن ما تتبعه حكومة الدكتور سلام فياض من سياسات يصب في نوع مركب من السياسات، أي أنها سياسات أبعادها تنظيمية، ورمزية، ومادية، حيث أتى هذا التقسيم من أساس نوعية وطبيعة المنافع التي تقدمها الحكومة، فالسياسات المادية " تقوم بصورة فعلية بتقديم موارد مادية، أو قدرة وسلطة حقيقية للمستفيدين منها، أو تفرض تكاليف فعلية على الذين يتضررون منها"¹

ولأن حكومة الدكتور سلام فياض أتت مطالبة بحل أزمة الرواتب والتداعيات الاقتصادية التي عانت منها الحكومة من بعد تشكيل حماس للحكومة، بالإضافة إلى أن الضلع الاقتصادي كان أهم أضلع عمل حكومة سلام فياض، وقد نبتعد بذلك للقول بأن الجزء الكبير من شرعيتها استمدتها من هذا الجانب، وأتينا بالقول على أنها سياسات رمزية بمعنى أنها " سياسات ليس لها تأثير مادي محسوس ولا تخصص منافع مادية محددة وليس لها مزار مادية معينة."²

فكثير من سياسات الحكومة وجهت نحو القيم الاجتماعية العليا مثل الاستقرار الاجتماعي، السلام والوطنية، وضرورة العدالة الاجتماعية، وتحقيق دولة الرفاه، والأمن الاجتماعي، ومن الأمن الاجتماعي صنفناها على أساس أنها تنظيمية، حيث تفرض " قيود على سلوك الأفراد والمجتمعات والتحكم في طريقة القيام بأنشطة معينة"³. وهذا عبر ما وضعته من برنامج للتخلص من الفلتان الأمني الذي أصاب أوتاد الوطن، بالإضافة للضربات الوقائية لمنع تكرار تجربة غزة. كلها سياسات تترك وراءها آثاراً بحاجة لقياس لمعرفة مدى فاعلية تلك السياسات. هناك العديد من المؤشرات التي تعتبر معايير للحكم على جدوى وفاعلية السياسات، إذ يجب أن تتخذ عدة معايير في تقييم السياسات بعد تحليلها وفقاً لنموذج dye، وهذه المعايير التي يجب أن نتوخاها هي:

¹ الحسين، أحمد. مدخل لتحليل السياسات العامة. عمان:المركز العلمي للدراسات السياسية. 2002. ص 40

² المرجع السابق. ص40.

³ المرجع السابق.ص 37.

- الكفاية "حجم الفوائد التي تترتب على تنفيذ سياسية ما مطروحاً منها التكاليف Net Benefit

- الفاعليّة Effectiveness وتعني قدرة السياسية على تحقيق الأهداف المتوخاة منها.

- العدالة Equity وتعني مدى عدالة توزيع الفوائد والتكاليف المترتبة على تنفيذ سياسة ما.

- المساواة Equality في تحمل التكاليف والاستفادة من المنافع المتأتية من سياسة معينة.

- مدى المشاركة الشعبية Public Participation في رسم سياسة معينة.

- مدى الحرّية freedom المتوفرة للأقليّة في التعبير عن رأيها أمام الأغلبية بشأن سياسة معينة.

- القدرة على التنبؤ بنتائج السياسة Predictability .

- العدالة الإجرائية Procedural Fairness¹

إن الأهم من إيجاد منهج التحليل ومؤشرات التقييم يتمثل بمعرفة الهدف الذي ستُقيم عليه سياسات الحكومة الفلسطينية، وقد سبق أن حددت حكومة سلام فياض ذلك الهدف "بإقامة الدولة وإنهاء الاحتلال"، لكن لا يتم أخذ الأهداف مجردة من أبعادها، لذا فإننا نسير نحو تحديد أبعاد هذا الهدف، الذي يشكل بحد ذاته معضلة حقيقية للحكومة، نظراً لإشكالية الإجماع على مفهوم الدولة من كافة الأطياف الفلسطينية، فما هي الدولة التي تسعى سياسات الحكومة لإقامتها، وكيف ستنتهي الاحتلال؟ هذه الأسئلة تطرح من قراءة التاريخ الفلسطيني الذي يُظهر تعدّداً في طرح الرؤى حول ماهية الدولة الفلسطينية وذلك بتعدد الجهات الفلسطينية، وقد نبتعد بالقول بأن نفس الجهة تمتلك رؤى للدولة الفلسطينية لتعود تحت وطأ الظروف السياسية لتغيير تلك الرؤية إلى أخرى مختلفة تماماً، كمنظمة التحرير، وحركة حماس، فرغم الإجماع على هدف إقامة الدولة، إلا أن هناك اختلافاً وتباعداً حول ماهية الدولة، وآليات إقامتها.

¹ القريوبيتي، محمد. مرجع سابق. ص 353.

7.2 الدولة الفلسطينية... إجماع على الهدف واختلاف المضمون

إن مشروع الدولة الفلسطينية يعد الهدف الحيوي على المستويات المتعددة المحلي منها والإقليمي والدولي، فكما أسلفنا هو مشروع يجد جذوره بالقرون المنطوية، و لازال يتمتع بإلحاح قوي، لذا تعددت المشاريع المطروحة لإيجاد تلك الدولة، بتعدد الجهات التي تهتم بهذه المعضلة، وأنت المشاريع كالتالي:¹

1.7.2 الدولة الفدرالية أو ثنائية القومية

بمعنى إقامة اتحاد بين دولتين الأولى يهودية والأخرى عربية، وترسم الحدود ومتابعة التفاصيل الاقتصادية والسياسات الخارجية وما إلى ذلك عبر مفاوضات ما بين الطرفين، ولقد طرح في الفترة السابقة لعام 1948. هذا المشروع هو أحد المشاريع الذي مات فور ولادته فلم يرَ النور، و لم يحظَ بانتشار واسع بين الأوساط الفلسطينية واليهودية أيضاً، و بعد حرب 67، تغير شكل هذا الطرح وأتى على شكل اتحاد كونفدرالي ما بين إسرائيل من ناحية وفلسطين بالضفة الغربية وغزة من ناحية أخرى.

2.7.2 مشروع الدولة الديمقراطية الفلسطينية

وهو من أقدم ما طرح من الجانب الفلسطيني، وهي رؤية عبرت عنها منظمة التحرير الفلسطينية، وقبلها المنظمات الفدائية في مؤتمرها الأول عام 1968 الذي انعقد بالقاهرة، وهذه الرؤية تفترض وجوب إقامة الدولة الفلسطينية الديمقراطية على حدود فلسطين التاريخية، وهي دولة لكل مواطنيها ويتمتع اليهود الذين عاشوا في فلسطين قبل عام 1948 بحقوقهم الدستورية والقانونية كمواطنين في دولة فلسطين.

¹ السعيد، محمد وآخرون: الدولة الفلسطينية: رؤية مستقبلية. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب. 2009. ص

3.7.2 رؤية منظمة التحرير الفلسطينية

أُنشئت م. ت. ف. في عام 1964، وتضم حالياً كافة الفصائل الفلسطينية باستثناء حركتي حماس والجهاد الإسلامي. وتبنت منظمة التحرير فكرة الكفاح المسلح لإقامة الدولة الفلسطينية وتحرير فلسطين التاريخية بعد انضمام الفصائل الفلسطينية لها عام 1968، إلا أنه وبسبب الظروف الدولية والإقليمية وتغيير ميزان القوى لصالح الجانب الإسرائيلي، فقد طرأ تغيير على هذه الرؤية حسب منظمة التحرير التي أُنشئت بهدف تحرير فلسطين عبر الكفاح المسلح، حيث إنَّ البرنامج المرحلي للمجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير للمنظمة في عام 1974 نص على إقامة سلطة وطنية على أي جزء يتم تحريره أو الانسحاب منه،¹ وهو ما يعني ضمناً قبول المنظمة حينها بفكرة تقسيم فلسطين دون تحديد للحدود. من ثم وفي عام 1988 تبنت رؤية حل الدولتين، والعيش جنباً إلى جنب مع إسرائيل في سلام شامل يضمن عودة اللاجئين واستقلال الفلسطينيين على الأراضي المحتلة عام 67 والقدس عاصمة لفلسطين و ذلك بموافقتها "على قرارات الأمم المتحدة، (181)، (242)، (338)، كمرجع أساسي في عملية التسوية السياسية مع "إسرائيل"².

هذه الرؤية هي ما استمرت عليها منظمة التحرير حتى الآن وتسعى لتحقيقها عبر خيار المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي إلى الآن لإقامة الدولة الفلسطينية، إلا أن ما أسفرت عنه المفاوضات حتى هذا الوقت هو سلطة ذات حكم ذاتي، بعدما تم الاعتراف رسمياً من الجانب الفلسطيني بدولة إسرائيل، عبر اتفاقية أوسلو 1993 لحين إقامة الدولة الفلسطينية عبر استكمال المفاوضات الشاملة لقضايا الوضع النهائي.

4.7.2 رؤية حركة فتح

حركة التحرير الوطني فتح التي انطلقت في عام 1962، حيث لم تكن قد وجدت بعد أي حركة من الحركات الفلسطينية الفاعلة اليوم، وهي من أبرز حركات الشعب الفلسطيني في

¹ الميثاق الوطني الفلسطيني. المادة الثانية. منظمة التحرير الفلسطينية. 10-7-1968.

² ياسين، عبد القادر وآخرون: منظمة التحرير الفلسطينية التاريخ - والعلاقات - والمستقبل. بيروت: باحث للدراسات. 2009. ص 35.

الوطن والشتات، بالإضافة لكونها أكبر فصائل م.ت.ف. وهي تسعى لإقامة الدولة الفلسطينية، فبالنسبة لحركة فتح فإن " إقامة دولة مستقلة للشعب الفلسطيني على أرض فلسطين، وحسب قرارات الشرعية الدولية وخاصة القرار 242 و338، هو وحده الكفيل بتمكين الشعب الفلسطيني من المشاركة بشكل فاعل مع محيطه الإقليمي والدولي في المسيرة الحضارية، وتحقيق الأمن والسلم في المنطقة والعالم.¹ إن الدولة التي تسعى حركة فتح لإقامتها تقع ضمن حدود الرابع من حزيران لعام 1967، والتي تشمل كافة أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشريف.

وبالنسبة للنظام السياسي الفلسطيني " فترى حركة فتح بأن النظام السياسي في الدولة المستقلة هو النظام الديمقراطي البرلماني القائم على الانتخابات الحرة والنزيهة، والتي تعتمد نظام التمثيل النسبي الكامل، [...] "² ويجب أن يعتمد على التعددية الحزبية، وحرية تشكيل الأحزاب وخوض الانتخابات بنسبة حسم بسيطة لتمكين الفصائل الصغيرة من لعب دور في المجتمع الفلسطيني "³

وبالنسبة لأيدولوجية النظام فإن حركة فتح وكونها حركة غير أيديولوجية فإنها لا تؤمن بأن يكون للنظام أيديولوجية بعينها، إنما "تؤمن ببرنامج عمل وطني يعتمد على إعادة بناء وترسيخ سياسية منفتحة للنظام السياسي بعيدا عن الأيدولوجيات المنغلقة الفكرية والدينية."⁴

لتحقيق هذا الهدف فإن حركة فتح تعتمد على آليات متعددة في طريقها لتحقيق إقامة الدولة، فالمفاوضات تعد أوضح السبل التي اعتمدها الحركة منذ 1974، واليوم لم تعد الخيار الإستراتيجي الوحيد، ففي برنامجها الذي تبنته في مؤتمرها السادس، فإن " كل الخيارات المشروعة التي تكفلها المواثيق الدولية حق للشعب الفلسطيني، وفي هذه الفترة فإن فتح تتبنى

¹ رباح، يحيى: رؤية حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح". الرؤية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة الفلسطينية القادمة. سهير نصر. منتدى غزة للدراسات السياسية والإستراتيجية. غزة: مركز التخطيط الفلسطيني. 2008/ ص ص 146-152. ص 147.

² المرجع السابق. ص 150.

³ مقابلة خاصة للباحثة مع أمين سر حركة فتح -إقليم رام الله- رائد رضوان. ديوان الرئاسة 10-03-2011.

⁴ المرجع السابق.

خيار تصعيد المقاومة الشعبية السلمية، لإقامة الدولة وإنهاء الاحتلال، خاصة أن هذا الخيار يجرج الاحتلال ويكسب الشعب المزيد من المتضامنين وتقضح الممارسات الإسرائيلية. والمفاوضات إلى جانب ذلك تجسد المطالب الفلسطينية لأمر واقع يؤدي إلى إقامة الدولة ولكنها ليست الخيار الوحيد إنما الخيارات مفتوحة، كما أن المفاوضات باتت مشروطة - كما عبر عنها الرئيس أبو مازن- بوقف الاستيطان وتحديد سقف زمني [...] بالإضافة إلى خيارات أخرى كتوجه القيادة الفلسطينية لمجلس الأمن، وتحقيق الدولة الفلسطينية كأمر واقع بعد سلسلة الاعترافات الدولية بحدود 67، وما تفعله حركة فتح هو تقييم الخيارات وتحديد أنجعها بما لا يكلف الشعب الفلسطيني أثماً باهظة وهو ما يعرف لدى الحركة بالواقعية السياسية.¹

تجدر الإشارة إلى أن المفاوضات في فترة كتابة هذه الأطروحة، تعاني من أزمات عدة أثرت على سير عملها، وصولاً إلى تعطلها، وبالتالي تعتمد الحركة على المساندة والاعترافات الدولية و حشد المساندة الدولية عبر نسج علاقات صداقة دولية مع الدول التي تحمل التعاطف للشعب الفلسطيني، كما تلقي حركة فتح اليوم بكل ثقل الثقة على المقاومة السلمية الشعبية، إلا أنها كأسلوب معتمد لدى الشعب الفلسطيني لم تتضح بعد، حيث أنها لم تعمم لتكون جزءاً من الثقافة الفلسطينية العامة، بالإضافة إلى إسقاطها بشكل أو بآخر على مناطق محددة حيث نقاط الاحتكاك المباشرة كمنطقة نعلين.

5.7.2 رؤية حماس

ظهرت حركة حماس في فلسطين في عام 1987، كحركة مقاومة إسلامية، تهدف للجهاد من أجل تحرير كل شبر من فلسطين وطرد اليهود منها، ففي ميثاق حركة حماس فإن الدولة الفلسطينية تقوم على كافة أراضي فلسطين التاريخية، حيث أن الحركة تعتبر "أرض فلسطين التاريخية أرض وقف إسلامي على أجيال المسلمين إلى يوم القيامة، لا يصح التفريط أو

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع أمين سر حركة فتح -إقليم رام الله- رائد رضوان. مرجع سابق.

التنازل عن أي جزء منها"¹ لدى حركة حماس اعتقادات دينية وتاريخية بقضية الحق الفلسطيني لأرض فلسطين، ورفض وجود إسرائيل، ولا تعتمد إلا وسيلة المقاومة في حل النزاع الفلسطيني الإسرائيلي، إذ ليس لديها فئاعات مكرسة حول عملية التسوية السلمية، ولا تعتمد على المفاوضات المباشرة مع الجانب الإسرائيلي، ففي المادة الثالثة عشرة من ميثاق الحركة فإن "المبادرات تتعارض، وما يسمى بالحلول السلمية والمؤتمرات الدولية لحل القضية الفلسطينية مع عقيدة حركة المقاومة الإسلامية، فالتفريط في أي جزء من فلسطين تفريط في جزء من الدين، فوطنية حركة المقاومة الإسلامية جزء من دينها"²

حماس بموقفها المؤكد على أن إسرائيل ستزول وبأن للشعب الفلسطيني الحق التاريخي بالأرض، إنما تعتمد على نظرية بأن إسرائيل ما هي إلا دولة وظيفية أوجدها الغرب لدعم وحماية مصالحها بالمنطقة، وبترجع تلك المصالح و بروز جهات إقليمية تدعم المقاومة وتقف على النقيض مع الغرب كحزب الله، أو إيران، فإن حماس يبقى لها الدور بالحفاظ على استمرارية اشتعال الصراع العربي الإسرائيلي عبر كونها أداء مقاومة في المنطقة، وذلك لحين تحقيق الهدف الأسمى الذي يتجلى بتحرير فلسطين التاريخية.

يبقى ما سلف فلسفة تعمل ضمنها حركة حماس، لكن على ما يبدو بأن الحركة باتت مقتنعة بأنها وفي ظل الظروف الدولية والإقليمية الراهنة لا تستطيع تحقيق هدفها الإستراتيجي بتحرير فلسطين التاريخية وإقامة الدولة الإسلامية على أرضها.

إن الموقف النظري للحركة قد تغير عملياً مع دخول حركة حماس للانتخابات التشريعية للعام 2006، بعد إدراك حركة حماس " أن الظروف العربية والدولية قد تغيرت وأن العالم العربي يعاني من حالة ضعف وأن هناك اتفاقيات سلام وقعتها أطراف عربية والسلطة الفلسطينية مع إسرائيل"³ لذا باتت الحركة تقبل ببعض الحلول المرحلية التي تساعدها على

¹ ميثاق حركة حماس المادة 11، في: عزام، عبد الله: حماس الجذور التاريخية والميثاق. القدس: دار الإباء. 2005. ص 78.

² ميثاق حركة حماس المادة 13. مرجع سابق.

³ مقابلة مع غازي حمد. أجراها الباحث محمود جرابعة. غزة. تشرين الثاني 2007.

البقاء، كالقبول بالدولة الفلسطينية على حدود فلسطين المحتلة لعام 1967. بيد أن حماس لم تغير ميثاقها بما يتناغم مع الإستراتيجيات الجديدة التي تعتمدها، إذ لا يزال يعتري موقفها بعضٌ من الضبابية فيما يتعلق بالدولة وآليات قيامها، وموقفها من القبول بحل الدولتين إذ لا يزال ميثاقها يقيداً نظراً للمواقف الواردة فيه، والتي تقتضي بخسارة حركة حماس لتنظيمها الإيديولوجي وخصوصيتها الدينية في حال أقدمت على تغيير ميثاقها أو العمل على خلاف ما ورد فيه حول التثبيت الديني بأرض فلسطين التاريخية.

إلا أنه مؤخراً - ما بعد دخول الحركة للمجلس التشريعي ونتيجة للحوارات المتتالية بشأن المصالحة- تطايرت بعض التصريحات والمواقف البراغمية للحركة، والتي تعد رسمية تعبر عن موقف الحركة من قبولها بإقامة الدولة الفلسطينية على حدود 67، بمعنى القبول بحل الدولتين، مع رفضها للمفاوضات المباشرة، وهذا ما تردد مراراً على لسان القيادي في حركة حماس خالد مشغل، إذ صرح بأن "حماس تقر بأن إسرائيل أمر واقع لكنها لن تنظر في الاعتراف الرسمي بإسرائيل إلا بعد قيام دولة فلسطينية[..] أنا لا أتعامل مع هذا الأمر الواقع من منطلق الاعتراف أو الإقرار به... هذا أمر واقع نشأ من ظروف تاريخية ونحن اليوم نتحدث عن استعداد فلسطيني عربي للقبول بدولة على حدود عام 1967".¹

وعلى صعيد آخر أكدت الحركة في برنامجها الحكومي و كذلك عبر مصادقتها على وثيقة الوفاق الوطني، على ضرورة إقامة الدولة الفلسطينية على أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس. إذ نصت وثيقة الوفاق الوطني بأن " الشعب الفلسطيني في الوطن والمنافي يسعى من أجل تحرير أرضه وإنجاز حقه في الحرية والعودة والاستقلال وفي سبيل حقه في تقرير مصيره بما في ذلك حقه في إقامة دولته المستقلة وعاصمتها مدينة القدس الشريف على جميع الأراضي المحتلة عام 1967، وضمان حق العودة للاجئين، وتحرير جميع الأسرى والمعتقلين، مستنديين في ذلك إلى حق شعبنا التاريخي في أرض الآباء والأجداد، وإلى ميثاق الأمم المتحدة، والقانون الدولي، وما كفلته الشرعية الدولية".²

¹ شبكة النبا المعلوماتية <http://www.annabaa.org/nbanews/61/34.htm>

² وثيقة الوفاق الوطني الفلسطيني. 28 حزيران 2006.

يبدو أن الحركة قد أدركت بأن هدفها بإقامة الدولة الفلسطينية على كامل حدود فلسطين التاريخية، والذي يتطلب زوال إسرائيل؛ بأنه أمر غير متاح الإمكانيات في الوقت الراهن، إذ كتب عدنان عصفور بأن الحركة " لا تستطيع تدمير دولة إسرائيل أو إزالتها من الوجود؛ فهذه ليست مهمة حماس وإنما مهمة الأمة الإسلامية"¹

حري بنا أن ننوه إلى أن حركة حماس من الناحية النظرية لا زالت تعبر عن رفضها للاتفاقيات الموقعة ما بين م.ت.ف والجانب الإسرائيلي، خاصة اتفاقية أوسلو 1993 التي بموجبها شيدت مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، كما أن الحركة اليوم ممسكة بزمام الأمور وإدارة "مؤسسات السلطة" في قطاع غزة بعد أزمة السيطرة العسكرية من قبلها على القطاع، وبتلك السيطرة أتيحت الفرصة لحماس لتعبر عن منهجيتها وأجندتها الإسلامية و تدفع بها قدماً في إدارتها " للدولة"، وهذا ما خلق إشكالية وضبابية في طبيعة علاقة الحركة كحركة تعد المقاومة أيديولوجيتها، وما بين الحركة داخل السلطة التي تقف دائماً تحت المطالب العملية لسير الحياة والتي تسيطر عليها إسرائيل بشكل أو بآخر، بالإضافة إلى عدة أزمات بدءاً من الانقسام وصولاً إلى الحصار.

وبالنسبة لأيديولوجية النظام السياسي الفلسطيني فإن حماس تتطلع إلى إرساء نظام سياسي يقوم على أسس عقديّة دينية إسلامية، بعيدة - نظرياً- عن مبدأ السلام والتنسيق مع إسرائيل. وهذه الرؤية تختلف تماماً مع نموذج د.سلام فياض الذي يحمل من الناحية النظرية توجهات "تكنوقراطية"، ومبدأ السلام والتنسيق مع إسرائيل والمجتمع الدولي. حركة حماس تعتمد على نموذج أيديولوجي في بنائها وإدارتها للدولة على خلاف حركة فتح وحكومة د.فياض اللتين لا تؤمنان بأيديولوجية محددة للنظام السياسي الفلسطيني.

6.7.2 الدولة الفلسطينية حسب القانون الأساسي الفلسطيني

القانون الأساسي الفلسطيني وضع لتنظيم شؤون السلطة خلال المرحلة المؤقتة لحين إعلان الدولة الفلسطينية، وفيه تحدد معالم الدولة السياسية، ففي المادة الخامسة من الباب الأول

¹ عصفور، عدنان. صحيفة الرسالة. غزة. العدد 383 / 2 شباط، 2006. ص 3

ينص القانون على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني".¹ ويقوم النظام الفلسطيني على مبدأ فصل السلطات، والدين الإسلامي هو مصدر رئيسي للتشريع.

وفقاً لما سبق وحسب القانون الأساسي الفلسطيني، فإن نظام الحكم الفلسطيني ليس رئاسياً خالصاً، وليس برلمانياً خالصاً، لذا يعتمد النظام المختلط، أما بالنسبة للايدولوجيا السياسية فهي غير محددة المعالم بشكل واضح بالقانون الأساسي، لكنه يرى الدولة ديمقراطية وتعتمد على التعددية السياسية، لكن يجدر لفت النظر إلى أن مؤسسات النظام السياسي الفلسطيني بنيت آنذاك وفقاً لشريعة الحزب الحاكم - حركة فتح - وعززت ثقافته بمؤسسات النظام الفلسطيني، وبنيت على أسس تساعد و تدعم سياسات الحركة، لذا عندما ظهر شريك سياسي على الساحة الفلسطينية طفت على السطح العديد من الإشكاليات، والانتقادات للقانون الأساسي الفلسطيني على أنه قاصر عن تلبية احتياجات النظام السياسي.

في محاولة لسد ثغرات القانون الأساسي، أصدر المجلس الوطني الفلسطيني تكليفاً للجنة لإعداد الدستور الفلسطيني، وقد تم إعداد المسودة الأولى في أواخر شهر أيلول/2000، وقد حدث تنقيح وتفسير للنصوص الموضوعية حتى الوصول إلى المسودة الثالثة عام 2003، نصوصه تعكس فلسفة الحكم بالدولة، وتنظم العلاقات بين مؤسساتها طبقاً لطبيعة العقد الاجتماعي الذي يحدد بالدولة.

إن هذا الدستور لا زال يؤكد على خيار النظام البرلماني وعلى أن لا يكون للنظام السياسي الفلسطيني أيديولوجية معينة، ولم يبتعد عن بقاء النظام السياسي مختلطاً. ففي المادة الأولى من الباب الأول لمسودة الدستور تحدد طبيعة النظام لدولة فلسطين، حيث أن " فلسطين دولة مستقلة ذات سيادة، نظامها جمهوري"² وإقليم الدولة يكون ضمن حدود الرابع من

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل. 2003. المادة 5، الباب الأول.

² المرجع السابق. المادة 1. الباب الأول.

حزيران 1967، و المادة الثامنة من الباب الأول، تتناول النظام السياسي بشكل تحدد معه بأن "النظام السياسي الفلسطيني، نيابي برلماني، يقوم على التعددية الحزبية، وكفالة حقوق المواطنين وحياتهم ومنها حرية تكوين الأحزاب وممارستها لنشاطها على أساس القانون.

بعد تناول تصور عدة جهات للدولة الفلسطينية ومرتكزاتها، فإنه من الضروري دراسة فلسفة الحكومة قيد الدراسة، للدولة الفلسطينية بهدف فحص الإجماع المحلي حول الدولة الفلسطينية، عبر دراسة مقاربات كل رؤية ومدى التقائها مع فلسفة ورؤية الحكومة، لفحص إذا ما كانت تشكل نقطة ضعف أو قوة للحكومة في مشروعها نحو إقامة الدولة الفلسطينية.

8.2 حكومة مشروع "إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال" رؤية سلام فياض للدولة الفلسطينية

إن الحكومة التي نحن بصدد دراستها، هي الحكومة الثالثة عشر والتي جاءت بعد انتهاء حكومة الطوارئ وصدور المرسوم الرئاسي¹ بتاريخ (2007/07/13) والذي بناء عليه استمرت الحكومة المستقلة رقم 12 بالعمل كحكومة تسيير أعمال والقيام بالواجبات، فهي حكومة انتقالية لحين تشكيل حكومة وفاق وطني في حال عولجت أزمة الانقسام، وهذا ما شدد عليه الدكتور سلام فياض "على أن حكومته سينتهي عملها لحظة إجراء انتخابات تشريعية جديدة أو في حال توافق الفصائل الفلسطينية على تشكيل حكومة وفاق وطني ضمن اتفاق ينهي الانقسام الداخلي"²

كما تطرح نفسها على أنها حكومة "تكنوقراط"، فوفقاً للمفهوم النظري يفترض أن تكون الحكومة محتكمة لشريعة العقل، وتمتاز بالمهنية المطلقة، إلا أن التشكيلة الحكومية نفت هذه الادعاءات، حيث أن حوالي ثلاثة عشر وزيراً من الحكومة ينتمون إلى أحزاب فلسطينية كحركة فتح، وحزب الشعب، والجبهة الديمقراطية، وفاعلون فيها، بالإضافة لرضوخ وتأثر قرارات الحكومة لبعض التوجهات الحزبية، ومن أهم العوامل التي تدحض كون الحكومة حكومة تكنوقراط، هي أن هذه الحكومة أتت في ظل أزمة سياسية داخلية وخارجية معقدة، وبالتالي كان عليها أن تأخذ طابعاً ولوناً سياسياً معيناً حتى تتقاطع مع الظروف الدولية والمحلية.

¹ مرسوم رئاسي رقم (29) لسنة 2007 مرجع سابق..

² صحيفة القدس العربي. لندن. 6208 / 21-أيار - 2009، ص 5

ولقد أكد الدكتور سلام فياض بأن "برنامج حكومته السياسي هو برنامج الرئيس محمود عباس وبرنامج منظمة التحرير الفلسطينية، منوهاً إلى أن حكومته ستتعاوى مع مطالب اللجنة الرباعية لعملية السلام"¹

رؤية هذه الحكومة للدولة تتناغم مع رؤية رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس منظمة التحرير الفلسطينية محمود عباس، إذ تتطلع "لبناء فلسطين دولة عربية مستقلة وديمقراطية وتقدمية وعصرية، تتمتع بالسيادة الكاملة على ترابها الوطني في الضفة الغربية وقطاع غزة وعاصمتها القدس على حدود عام 1967"².

لقد أجريت العديد من التعديلات الوزارية على هذه الحكومة وأنت بخطط ومشاريع عديدة حتى وصولها لخطة "إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية"، تنطلق هذه الخطة من هدف بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية "وبنيته التحتية، وتمكين تلك المؤسسات الرسمية من الاستجابة الفعالة لاحتياجات المواطنين، وتعزيز قدرتهم على الصمود، وتفعيل انخراطهم الشامل في إنجاز المهام الوطنية التي حددتها الوثيقة، وصولاً إلى إنهاء الاحتلال وتحقيق الحرية والاستقلال"³ وبعد انتهاء المدة الزمنية لهذه الخطة بقيت الحكومة تعمل وفق خطة التنمية الوطنية 2011-2013 والتي تعمل وفقها حتى تاريخ كتابة هذه السطور.

نظراً للظروف السياسية التي أتت على إثرها وامتدت هذه الحكومة، وما ينقصها من منح الثقة من المجلس التشريعي -حسب القانون الأساسي الفلسطيني- بسبب تعطله منذ السيطرة العسكرية لحركة حماس على قطاع غزة، وما تلا ذلك من أحداث ألفت بظلالها على المجتمع الفلسطيني ككل وبشكل خاص على المؤسسات الحكومية وغيرت من طريقة عملها، لفرضها أمراً واقعاً يتطلب التعاطي معه لتسيير أمور البلاد، فما يجدر الإشارة له هنا هو جدلية شرعية الحكومة الفلسطينية، إذ إنها نقطة من الأهمية بمكان، تبيان مكانتها في هذه الدراسة، إذ إننا

¹ صحيفة القدس العربي. لندن. 6/208 / 21-أيار - 2009، ص 5.

² وثيقة "إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية 2009-2011". مرجع سابق. ص 6

³ الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الأول (2009\5\19 - 2009\8\31). الحكومة الثالثة عشرة. رام الله.

2009، ص 2.

وبصدد دراسة هذه الحكومة لا نحاول إثبات مدى شرعيتها، وإنما ندرس ما اتخذته من مجموع السياسات، مع الأخذ بعين الاعتبار تأثيراتها على كيفية سير العملية السياسية الفلسطينية.

1.8.2 تحديات الحكومة

لقد ولدت الحكومة كما أشرنا سالفاً عبر مخاضٍ صعب و في ظل ظروف استثنائية، مكبلة بالعديد من التحديات ثقيلة العيار، فألقيت على عاتقها مسؤوليات كبيرة، تتبع من استثنائية الظروف، حيث أن ولادتها كانت بسبب الانقسام الفلسطيني بين الضفة وقطاع غزة بعد أحداث دموية، خلفت مسؤوليات أمنية معقدة التركيب، فكانت بحاجة لضبط الأوضاع الأمنية في الضفة الغربية لتجنب نسخ تجربة غزة على الضفة الغربية وذلك بإحكام السيطرة والقبضة على حركة حماس وعناصرها من جهة، ومن جهة أخرى ضبط الفلتان الأمني الذي استفحل بالضفة الغربية وترك آثاراً، تضعف أي حكومة فلسطينية. وبذلك تصدرت المسؤوليات الأمنية أولويات سلم التحديات التي تواجه الحكومة.

لم تأت هذه الحكومة لإدارة شؤون الدولة ببساطة الأمور، وإنما بأعقد الأمور والمسؤوليات والمتطلبات، فكانت بمثابة المفتاح لحل المشكلة الاقتصادية التي تولدت من الحصار الدولي وعدم تقديم المعونات للسلطة الفلسطينية بعد تسلم حركة حماس، وحجز إسرائيل على أموال السلطة من عائدات الضرائب، وما تبع ذلك من انقطاع في الرواتب، وعدم قدرة السلطة الفلسطينية بمؤسساتها من الإيفاء بالتزاماتها المالية على كافة الصعد. وهذا ما وضع الحكومة تحت طائلة المسؤوليات التي عبر عنها بأنها مطالب الشعب لأي حكومة قادمة.

كما أن النظام السياسي الفلسطيني وتركيبته الخاصة ألفت أيضاً بثقلها على الحكومة فكان عاملاً في تضخيم الأزمة عبر ما يحتويه بالأساس من مشاكل، فمن جهة الإقرار بترهل منظمة التحرير الفلسطينية، وضعف في طبيعة العلاقة مابين مؤسسات م.ت.ف ومؤسسات السلطة وما يتلو ذلك من إشكالية في العلاقة، ومن جهة أخرى إشكالية الشرعية التي تعاني منها مؤسسات الحكم الفلسطينية، بدءاً من تعطل المجلس التشريعي والذي يعد قلب النظام السياسي الفلسطيني، و انتهاء الولاية القانونية للرئيس الفلسطيني محمود عباس، وصولاً إلى جدلية

الأحزاب الفلسطينية وحظر عملها وإحكام المراقبة والمتابعة لكافة فعاليتها، وبالتالي خلق إشكالية وتحدياً جديداً يتجلى بإشكالية الديمقراطية والحريات في فلسطين، والاتهامات المتتالية للحكومة بالمساس بنصوص القانون الأساسي التي تحفظ الحريات.

تلك الظروف والمشاكل السياسية العامة وضعت الحكومة تحت مجهر الأزمة، مطالبة بإدارتها وحلها. هذه المشاكل معقدة التركيب مابين الجانب الدولي والمحلي، من رحمها تبلور برنامج الحكومة وفلسفتها للتعاطي مع الأمور وحسمها.

2.8.2 فلسفة الحكومة

تقدم الحكومة نفسها على أنها حكومة تكنقراط، تعتمد على مرجعيات أكاديمية علمية، أتت لتنفيذ مخططات وضعت على أسس منهجية وتسعى لرفع الكفاءة المهنية في مؤسسات السلطة الوطنية، البارزة من فلسفة تجسيد عمل المؤسسة وليس الأفراد، بالسير على طريق ونهج بناء المؤسسات.

وعلى جانب آخر تظهر رغبتها بخصوص الابتعاد عن التجاذبات الحزبية، وتكريس مبدأ اللاحزبية في عمل الحكومات، لرغبتها في التقليل من أثر التضاربات بالمواقف الحزبية على الأداء الحكومي، وجعل الاهتمام ينصرف للالتفاف الشعبي وليس الحزبي في دعم وتأيد البرامج الحكومية.¹

وفيما يخص فلسفتها بإدارة الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي وقضية إنهاء الاحتلال، فإنها تتاغمت مع الاتفاقيات الموقعة من قبل منظمة التحرير الفلسطينية، ومتطلبات الأمر الواقع، إذ تتفق مع توجه م.ت.ف باعتماد المفاوضات كآلية لتحصيل الحقوق الفلسطينية ولإنهاء الاحتلال والوصول إلى تسويات حقيقية بشأن هذا الصراع، ولا تغفل البعد الدولي وأهمية صناعة وحشد الدعم الدولي للجانب الفلسطيني، فهي بهذا تعتمد على آليات م.ت.ف، مع تبنيها و تأييدها لآلية المقاومة السلمية لدفع "إسرائيل" للإيفاء بالتزاماتها التي وقعت عليها عبر الاتفاقيات

¹ انظر مقدمات خطط الحكومة الثانية عشرة. و مقدمة خطة التنمية الوطنية 2011-2013 إقامة الدولة وبناء المستقبل. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. رام الله. 2011.

بين الطرفين، ولقد عبرت الحكومة عن هذه الآلية بعدة مظاهر؛ كالمشاركة ببعض المظاهرات السلمية الدائمة والمستمرة ضد الجدار الذي أقامته إسرائيل على الأراضي الفلسطينية بحجة ضمان أمنها، وكذلك عندما عقد مجلس الوزراء جلسته الدورية 2010/02/29 في الخليل بعد إعلان الحكومة الإسرائيلية ضم الحرم الإبراهيمي في مدينة الخليل ومسجد بلال بن رباح في مدينة بيت لحم لقائمة ما يسمى بالتراث الإسرائيلي، كتعبير عن رفض الحكومة والقيادة الفلسطينية لهذا القرار، وإصدار قرارات تحظر بيع منتجات المستوطنات، وتشجيع المنتج المحلي الفلسطيني.

بالنسبة للشق الاقتصادي فإن الخطة تعتمد على مبادئ الاقتصاد الحر، وتوجهات الحكومة الاقتصادية تدل على أنها تركز على الجانب الاقتصادي كأساس لبناء الدولة الفلسطينية ذات السيادة، فصبت اهتمامات كبيرة نحو تحسين الأوضاع الاقتصادية والمعيشية، كأساس الخطة تمثل بتحقيق التنمية الاقتصادية، وذلك على اعتبار أن التنمية الاقتصادية "ذات فلسفة ومنطلق سياسي مقاوم، يقوم على أساس تثبيت المواطن على أرضه"¹

ولذا ركزت الحكومة على الإتيان بمشاريع اقتصادية تنموية، شكلت محور الخطة الهادفة لبناء المؤسسات وإقامة الدولة، فحاولت الاستفادة من الدعم الخارجي للسلطة بعد تسلم فياض لرئاسة الحكومة.

إن أساس الفلسفة التي نشأت عليها رؤية الدكتور سلام فياض والتي ما انفك يؤكد عليها في أحاديثه، ومقابلاته، هي فلسفة "تغيير الأمر الواقع"، لأن فكرة "الأمر الواقع هي فكرة مرتبطة بالإجراءات الإسرائيلية، والرد على هذه الفكرة -حسب د. فياض- هو "خلق أمر واقع إيجابي من ناحيتنا على الأرض"² وبهذا يراهن الدكتور سلام فياض على نجاح خطته ورؤيته على الإنسان الفلسطيني المتعطش للتغيير، وتحقيق مطالبه بالأمن والأمان والانتعاش الاقتصادي.

¹ حوار رئيس الوزراء سلام فياض مع الصحفيين. جريدة الحياة الجديدة. رام الله. 4684/11-11-2008. ص 9
² مسلم، أكرم. و صدقة، جعفر: تحديات التنمية والأمن في واقع سياسي متقلب. مجلة سياسات. رم الله. 2008/4. ص 81-91. ص 81.

إن رؤية طامحة كرؤية الدكتور سلام فياض، بالضرورة تخلق حولها العديد من المواقف وردود الأفعال، على مستويات متعددة في البيئتين الداخلية والخارجية، لذا فمن الأهمية بمكان تناول تلك المواقف للإمام بالمحيط الذي تعمل به هذه الحكومة وما قد تشكله من عوامل نجاح أو فشل، لذا سيتم تقسيم هذه المواقف إلى قسمين مواقف محلية (داخلية) ومواقف خارجية.

3.8.2 المواقف المحلية

انقسمت المواقف السياسية الرسمية اتجاه الحكومة ما بين معارض ومؤيد أو مؤيد على مضض، وفي هذه الجزئية نبحث بمواقف الجهات ذات الوزن السياسي على الساحة السياسية الفلسطينية، فسنتناول موقف منظمة التحرير الفلسطينية على اعتبارها الممثل الشرعي للفلسطينيين وحاضنة السلطة الوطنية، ومن ثم موقف حركة فتح لما لها من دور مهم في اللعبة السياسية الفلسطينية، بالإضافة لحركة حماس والتي تشكل الطرف الآخر على الساحة الفلسطينية وذات الخصوصية العالية نظراً لسيطرتها على قطاع غزة.

ودراسة مواقف تلك الجهات يأتي لوضع الإشارة تحت قضية الإجماع المحلي وقناعات تلك الجهات لرؤية إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال كما قدمها الدكتور سلام فياض، وذلك للأثر الكبير الذي تعكسه الضدية أو التوافقية مع هذه الرؤية، ما بين دعم أو إفشال.

1. موقف م.ت. ف

في مقدمة برنامج عمل الحكومة الثالثة عشرة أكدت الحكومة مراراً وتكراراً التزامها ببرنامج م.ت.ف السياسي، وآلياتها في إدارة الصراع الفلسطيني الإسرائيلي عبر اعتماد المفاوضات خيارها، وحرصها على الالتزام بكافة الاتفاقيات الموقعة من قبلها، أضف إلى ذلك أن الحكومة حظيت بتأييد ودعم من رئيس منظمة التحرير الفلسطينية "محمود عباس"، لكن ذاتها م.ت.ف تعاني من إشكاليات تثقل كاهلها، فرغم أهمية منظمة التحرير إلا أنها تمر في حالة من الترهل في مؤسساتها، وإجماع كافة الحركات الفلسطينية على ضرورة إصلاحها وتفعيلها.

وجهت العديد من الانتقادات للدكتور فياض بأنه يسعى للقفز عن م.ت.ف بتقويض ولايتها على السلطة والحكومة الفلسطينية، هذه الاتهامات دفعت د.فياض للتأكيد على أن منظمة التحرير هي صاحبة الولاية على كل ما يتعلق بالشأن الفلسطيني، وليس فقط في الشأن السياسي.¹

رغم ولاية م.ت.ف. المفترضة على السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن واقع الحال يسير على النقيض من ذلك، فضعف م.ت.ف اليوم فتح المجال أمام الحكومة لتتغول على صلاحيات منظمة التحرير الفلسطينية، بشكل أو بآخر، وعزى لحكومة فلسطينية إطلاق مشروع لإقامة الدولة الفلسطينية

2. موقف حركة فتح

بالنسبة لموقف حركة فتح من خطة وسياسات حكومة الدكتور سلام فياض، فهي ترى بأنها "وجدت لاستكمال بناء مؤسسات الدولة التي بدأت منذ عهد ياسر عرفات بعد دخول السلطة للأراضي الفلسطينية، لتحقيق شروط إقامة الدولة الفلسطينية على المستوى الداخلي، كما أن الحكومة تتلقى توجيهاتها من السيد الرئيس وتعمل ضمن رؤية تراعي الظروف المحلية والدولية، وهي مشروطة بإقامة الدولة. فتح لا تقبل بأن تستمر الخطة إلى ما بعد شهر أيلول/2011 لتكون وكأنها تتعايش مع الاحتلال"² فحركة فتح تقبل بالخطة ضمن الحد الزمني لها والذي ينتهي بأيلول/2011، وهذا يعد ترجمة للموقف الرسمي الذي أعلنه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية "محمود عباس" بخصوص الإبقاء على الحكومة ومشروعها، وسريان عملها لحين انتهاء حدها الزمني.

لكن هذا ما لم يعبر عنه تيار آخر في الحركة، والذي يفهم على أنه مناوئ لهذه الحكومة ومشروعها، "إذ يواصل العديد من أعضاء كتلة فتح البرلمانية وكوادر في الحركة الاحتجاج على الحكومة الجديدة التي أطلق عليها بعض من قيادات فتح وكوادرها " الحكومة الأمريكية

¹ جريدة الحياة الجديدة. ارم الله. 5181/4-4-2010. ص 8.

² مقابلة خاصة للباحثة مع أمين سر حركة فتح - إقليم رام الله، رائد رضوان، مرجع سابق.

الإسرائيلية للفلسطينيين"¹ ولقد كان عزام الأحمد رئيس كتلة فتح البرلمانية أبرز من عبروا عن رفضهم دعم حكومة فياض، وطالبوا بإحداث تغييرات على التركيبة الوزارية، بشكل يضمن لحركة فتح حصة أكبر من مقاعدها، خاصة فيما يتعلق بالوزارات السيادية، وهذا ما عبر عنه مسؤولون في المجلس الثوري لحركة فتح، حيث رغبوا في أن "تؤول الحقائق الوزارية الرئيسية مثل وزارة الداخلية والمالية والخارجية لأعضاء من فتح، بدلاً من الموالين لفياض"²

لكن ما فتىء رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير "محمود عباس" يدعم الحكومة ويلقي بثقله خلفها، مما أعطاها ذلك بشكل أو بآخر غطاء م. ت. ف. بما في ذلك الفصائل المنطوية تحتها.

يبرز مما سلف وجود انقسام في موقف حركة فتح اتجاه الحكومة، ما بين معارض وداعم، حتى أننا نستطيع أن نقول بأن الكثير ممن باتوا يؤيدونها أيدها على مضمض استجابة لضغوط الرئيس محمود عباس الذي يتأس قيادة الحركة، وموقفه الرسمي الداعم للحكومة، رغم ذلك لازلنا نستطيع أن نلاحظ و نقرأ الاحتجاجات من قبل فتح على طريقة إدارة فياض للدولة، خاصة فيما يتعلق بالأجهزة الأمنية، وسيطرته وإدارته لأموال الدولة، وهو ما يعد الاحتجاج الأعمق من حركة فتح على حكومة د. سلام فياض.

3. موقف حماس

يعد موقف حركة حماس من حكومة الدكتور سلام فياض من أوضح المواقف، إذ ما فتئت إثر إعلان تشكيل الحكومة من إصدار التصريحات الراضة للحكومة، والمشهرة بشرعيتها، منذ بداية تكوينها كحكومة طوارئ حتى امتدادها كحكومة مشروع.

¹ صحيفة القدس العربي. 6208. مرجع سابق، ص 5

² مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي لسنة 2010. تحرير محسن صالح. بيروت. 2011. ص 29.

عبر خالد مشعل عن رفض حركة حماس لهذه الحكومة عبر تصريحه "أن حماس ترفض أي حكومة فلسطينية يترأسها فياض"¹ والسبب وراء ذلك حسب ما يرى عضو المجلس التشريعي عن كتلة التغيير والإصلاح "د.أيمن ضراغمة" "أن هذه الحكومة نشأت في أزمة الانقسام ولم تأخذ ثقة المجلس التشريعي، لذا ينقصها الشرعية"². إلا أن موقفه يتسم بالمرونة أكثر من مواقف قيادات المكتب السياسي لحركة حماس الراضين جملةً وتفصيلاً لحكومة سلام فياض، وبرنامجهما، وشخصه، وقد بلورت الحركة موقفها وفقاً لعدة أسباب، أولاً: لأن الحكومة برئاسة د.سلام فياض كانت "جزء من مرحلة الانقسام، [...]، و الشعب يريد أن يتجاوز، شكلاً ومضموناً، مرحلة الانقسام. ثانياً، هو خيار دولي وليس حمسائياً أو فتاحياً. ثالثاً، فياض جزء من مشروع خارجي للعبث بالساحة الفلسطينية" [فهم يعتبرون أن إصرار أمريكا وإسرائيل والاتحاد الأوروبي على تسميته] لأنه يدخل في مشروعهم ولا يخدم الشعب الفلسطيني. رابعاً، حصر رئاسة الوزراء بشخص [...]".³ وهو ما لا ترغب حركة حماس بتجسيده.

لكن هناك من يعتقد بأن الحكومة برئاسة د.سلام فياض وعلى الرغم مما يشوبها من عيوب و نقص في الشرعية، أمر ضروري لأن مصالح الناس تقتضي وجوب حكومة تراعي مصالح الناس. و بأن الحكومة وسلام فياض وضعوا " هدف بناء مؤسسات السلطة حتى تكون رافعة لإقامة الدولة وهذا الطموح لقي دعماً رسمياً ومادياً ومعنوياً من الممولين وهذه النتائج مفيدة للمجتمع الفلسطيني بغض النظر عن التقديرات الإستراتيجية للمطالب الفلسطينية، إلا أن التحدي يكون في الموعد المحدد لها"⁴ وقد أخفقت الإنجازات التي وثقتها تقارير دولية بإقناع العالم لقبول فلسطين عضواً كامل العضوية في هيئة الأمم المتحدة في أيلول/2011.

¹ وفدا فتح وحماس في القاهرة لاسـتئناف الحوار. الجزيرة نت. 15-5-2009.
<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/5BBA295C-82DC-44B6-A867-2AEA7F554FCF.htm>

² مقابلة خاصة للباحثة مع د. أيمن ضراغمة، النائب في المجلس التشريعي عن كتلة التغيير والإصلاح، رام الله، 17-03-2011.

³ 4 أسباب لدى حماس لرفض فياض رئيساً لحكومة الوحدة. وكالة فلسطين برس. 1-7-2011.
<http://www.palpress.co.uk/arabic/index.php?action=detail&id=11829>

⁴ مقابلة خاصة للباحثة مع د. أيمن ضراغمة، عضو المجلس التشريعي عن كتلة التغيير والإصلاح، مرجع سابق.

فقيام الدولة يتطلب أرضاً محررة، شعباً حراً، وهما غير موجودين في ظل سياسات الاحتلال، وبالتالي هذه المكونات الرئيسية غير موجودة وعملياً الخطة حسب اعتقاد أيمن ضراغمة لا تحمل ثمار النجاح في تحقيق هدفها الاستراتيجي، ولا تعني بناء المؤسسات ضرورة لبناء الدولة حيث أن "هناك تجارب ودولاً كثيرة كالهند تحررت ثم بنت دولة، والخطة لا تحمل برنامجاً للمقاومة والتحرر، والمقاومة الشعبية السلمية مجرد شعار"¹

كما أن الحركة لها عدة تحفظات على فكرة حكومة التكنوقراط ذاتها، وتعيد ذلك لعدة أسباب" أولاً: أن أي حكومة تأتي إلى السلطة هي حكومة عليها مسؤوليات وليس لها صلاحيات. ثانياً، هذه حكومة سياسية لا مجرد حكومة خدمات. ومعلوم أن الخدمات كلها متعلقة بالعدو. وهو الذي يقرر تسييرها أو توسيعها أو تضيقها. وبالتالي فإن القرار هنا سياسي لا فني. ثالثاً في ظل الصراع السياسي، وفي ظل وجود فلتان أمني، فإن أي وزير إن لم تكن له شوكة لا يستطيع أن يقوم بإدارة أعماله، وبالتالي فإن مسألة الوزير المستقل سيكون فيها كثير من المظالم.[...]، بصورة عامة فإن مشكلة المستقل في الساحة الفلسطينية يجب أن نضعها في موضعها، فما بالك إذا كان هذا المستقل من "التكنوقراط"؟ أي مجرد رجل مستغرق في مجاله العلمي و الأكاديمي، وليس مسموحاً له في أن يكون حراً في تطبيق علمه وخبرته في القضايا الاختصاصية"²

في نهاية هذه الجزئية تجدر الإشارة إلى عدة أمور أبرزها التالي:

- أن الباحثة حاولت فحص مواقف الحركات الفلسطينية من الحكومة، عبر إجراء مقابلات مع عدد من قادة الحركات لكن كان هناك العديد من التحفظ لدى الحركات، وعدم قبول أطراف في إبداء مواقف رسمية لاعتبارات عديدة منها الحزبية، وأخرى مخاوف أمنية نظراً لحساسية الموقف ما بين الحكومة وفتح وحماس، كنتائج للانقسام الداخلي.

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع د. أيمن ضراغمة، عضو المجلس التشريعي عن كتلة التغيير والإصلاح، مرجع سابق

² كيالي، ماجد. حوار مع موسى أبو مرزوق. مجلة الدراسات الفلسطينية. رام الله. مجلد 17. عدد 67. 2006. ص 7.

- حكومة الدكتور سلام ضمت العديد من الوزراء من حركة فتح بعد مشاورات وضغوطات متعددة، وقد شاركت الجبهة الديمقراطية، ورفضت الجبهة الشعبية المشاركة فيها على اعتبارها أنها تعيق الحوار الوطني، أما حركة حماس فهي أيضاً لم يكن لديها أي مشاركة في الحكومة.

- نستنتج من مواقف الحركات بأن حكومة سلام فياض تواجه تحدياً واضحاً فيما يتعلق بالحركات الفلسطينية، فعندما نتحدث عن الأسباب التي لا تتفق فيها حركة فتح مع توجه الحكومة ورؤيتها فإننا نشير بإصبعنا إلى النهج الفياضي وفلسفته الراجبة بإدخال عنصر ثقافي جديد يعمل على تغيير النسق السياسي الحزبي داخل المجتمع الفلسطيني، وذلك بدفعه باتجاه اللاحزبية، وهذا ليس بمعنى إلغاء التعددية الحزبية في الوسط الفلسطيني، وإنما التقليل من حدة الفئوية التي خلقت العديد من الاعتبارات وبالتالي ألقت بظلال من المتاعب والمشاكل التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني، وبهذا الجانب تواجه الفياضية من حركة حماس ما تواجهه من حركة فتح.

أما بالنسبة لآليات إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال فإن حركة فتح تتفق في ذلك مع فلسفة الحكومة، فكلاهما يعتمد المفاوضات ويؤمن بالوسائل السلمية وبفكرة التعايش وحسن الجوار كمن للحصول على دولة فلسطينية، وهذا ما تتفق م.ت.ف عليه أيضاً، لكن الفياضية كنهج تواجه الرفض من قبل حركة حماس التي لا تؤمن بموقفها الرسمي بذات الآليات لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية.

تلك كانت قراءة لموقف الجهات الفاعلة على الساحة الفلسطينية، لإيضاح معتقداتها حول الفياضية، ومعرفة ما تشكله من عوامل داعمة أو مثبطة لها. لكن كما بات معروفاً فإنه لا حكومة تعمل ضمن بيئة محلية فقط، أو منسلخة عن البيئة الخارجية، والبيئة الدولية تشكل أهمية ذات خصوصية عالية لأي حكومة فلسطينية بشكل خاص، نظراً لطبيعة القضية الفلسطينية التي تم تدويلها منذ زمن، بالإضافة لطبيعة ارتباط السلطة الوطنية الفلسطينية بقضية المانحين

الدوليين، لذا فنجاح أي حكومة فلسطينية يعتمد بشكل كبير أيضاً على العامل الخارجي إضافة للعامل المحلي، لذا ما هو الموقف الدولي من الحكومة؟

4.8.2 المواقف الدولية

حكومة الدكتور سلام فياض تعتمد بشكل كبير على المجتمع الدولي، وهي بحاجة ماسة للدعم السياسي والمالي لإنفاذ الخطة الموضوعية كبرنامج عمل لها، فإلى جانب كون البيئة الدولية أو الخارجية مهمة لعمل أي دولة، فإن تلك البيئة تستحوذ على أهمية مضاعفة لدى أي حكومة فلسطينية، نظراً لارتباطها السياسي والمالي بها ولكون القضية الفلسطينية أضحت دولية. بعد استلام حركة حماس للحكم في السلطة الفلسطينية إثر نتائج الانتخابات، وما تلا ذلك من مشكلات مع المجتمع الدولي، فإن الإتحاد الأوروبي يقدم الدعم المالي والسياسي للحكومة التي تلتزم بشروط الرباعية الدولية.

منذ نشأتها- حكومة سلام فياض- وهي تؤكد على التزامها بقرارات الشرعية الدولية كأساس لحل القضية الفلسطينية، والمواثيق الموقعة، والالتزام بشروط الرباعية، بالإضافة لاعتمادها على خطة خارطة الطريق، بمعنى أنها حكومة تتوافق على المبادئ العامة مع المجتمع الدولي، لذا لاقت قبولاً واعترافاً بها، وبالتالي عادت المساعدات التي كانت قد توقفت عند استلام حركة حماس للحكومة، رغم أن هذه المساعدات من الدول المانحة لا تشكل نقطة قوة حقيقية للحكومة بمقدار ما تشكله من ضعف أو تهديد.

بلغ الدعم الخارجي للسلطة في عام 2008 " نحو 1.763 مليون دولار منها 446 مليوناً من الدول العربية [وقد تراجع هذا الدعم ليصبح] نحو 1415 مليون دولار سنة 2009 منها 462 مليوناً من الدول العربية"¹ ولقد كان هذا التراجع نتيجة اعتبارات سياسية تجلت بالحوار الوطني الفلسطيني واستقالة حكومة سلام فياض، لكن بعد فشل الحوار واستعادة سلام فياض لمنصبه تم إعادة تفعيل المساعدات الخارجية للسلطة الفلسطينية.

¹ صالح، محسن: دراسة: حكومة سلام فياض. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. 2010-11-20.

على المستوى السياسي لاقت الحكومة ترحيباً ورضياً دولياً خاصة من الجانب الأمريكي الذي عبرت سياساته عن رفض حكومة حماس، و رغبتها بحكومة تنبذ العنف، وكذلك كان موقف الاتحاد الأوروبي، والذي دعم خطة الحكومة بشكل واضح، إذ أعلن "خافيير سولانا" مسؤول الشؤون الخارجية في الاتحاد الأوروبي في اجتماع له مع رئيس الوزراء سلام فياض في 30-8-2009 عن دعم الاتحاد الأوروبي لوثيقة إنهاء الاحتلال و بناء الدولة، والاستعداد التام للتعاون مع الأطراف الدولية الأخرى- الولايات المتحدة الأمريكية، والأمم المتحدة- لتقديم كل ما يلزم لترجمتها بصورة عملية، ودعم جهود السلطة في هذا الاتجاه.

في آخر ما أتى به المجتمع الدولي من مواقف للحكومة كان إشادة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والأمم المتحدة بإنجازات الحكومة وبأنها اقتربت من إنجاز الجاهزية لإقامة الدولة الفلسطينية، إذ جاء في تقرير أعدته المؤسسة المالية التي تكافح الفقر التابعة للبنك الدولي " إذا حافظت السلطة على أدائها الحالي في بناء المؤسسات وتقديم الخدمات العامة، فإنها ستكون في موقف يمكنها من إقامة الدولة"¹ إلا أنها تخوفت من النمو الاقتصادي الذي يعتمد على المساعدات الخارجية.

إن المجتمع الدولي كان قادراً على تقديم المساعدات المالية ودعم حكومة سلام فياض والإشادة بإنجازاتها، إلا أنه لم يكن قادراً على كبح جماح القوة الاستيطانية لإسرائيل أو حتى ردعها دولياً عن الإتيان بالحرب على غزة أو معاقبتها على جرائمها، بالإضافة إلى ما تشكله إجراءات الاحتلال من إعاقة لتحقيق الخطة وإقامة الدولة الفلسطينية، وهذا ما أورده البنك الدولي في تقريره سالف الذكر، حيث اعتبر بأن القيود المفروضة من قبل إسرائيل على حركة الناس والبضائع هي العامل الأساسي لإعاقة الاستثمار في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

مما سلف نرى أن المجتمع الدولي بشكل عام مرحباً بحكومة الدكتور سلام فياض وما أتى به من خطة لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية، وترجمت تلك المساندة عبر إعادة

¹ زيون، كفاف: البنك الدولي يشيد بإنجازات حكومة فياض.. ويؤكد أن جاهزيتها لإقامة الدولة وشيكة. جريدة الشرق الأوسط. 11617. 2010.

تفعيل المساعدات الخارجية من الدول المانحة، بالإضافة إلى عقد العديد من الاتفاقيات القاضية بتمويل مشاريع تقوم بها السلطة الفلسطينية بهدف بناء وتقوية مؤسساتها على مستوى البنية التحتية والدعم اللوجستي.

الفصل الثالث

البرامج والسياسات الحكومية للتعاطي مع المشكلة

الفصل الثالث

البرامج والسياسات الحكومية للتعاطي مع المشكلة

يقتضي هذا الفصل من الدراسة تناول البرامج والسياسات الحكومية وصفيًا، والتطرق لمحددات السياسة العامة، طبقاً للمجموعتين الأولى والثانية من الأسئلة التي وردت في نموذج داي.

1.3 البرنامج الحكومي: الأهداف والأولويات والآليات

في الثالث عشر من تموز/2007، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مرسوماً رئاسياً¹ يقضي باستمرار الحكومة الثانية عشرة بالعمل، لتصبح الحكومة الثالثة عشرة حكومة تسيير الأعمال بعد انقضاء حالة الطوارئ، وعليه فقد قدم رئيس الوزراء المكلف من الرئيس الفلسطيني البرنامج السياسي للحكومة الثالثة عشرة والذي يستند إلى المبادئ التالية:²

- التزام الحكومة بالبرنامج السياسي للرئيس محمود عباس، الذي يستند على البرنامج الوطني الفلسطيني، وإعلان الاستقلال الصادر عن المجلس الوطني الفلسطيني 1988، ومبادرة السلام العربية، وقرارات الشرعية الدولية.
- الالتزام بالاتفاقيات الموقعة من قبل م.ت.ف. بصفتها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.
- تبني الديمقراطية وتعزيزها، وممارستها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، والالتزام بأسس الحكم الصالح ومواصلة الإصلاح كنهج لعمل السلطة، وباعتماد الكفاءة المهنية والنزاهة في عمل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.
- التأكيد على وحدة الشعب الفلسطيني.

¹ مرسوم رئاسي رقم (29)، مرجع سابق.

² خطاب رئيس الوزراء د.سلام فياض بعد تكليفه تشكيل الحكومة الثالثة عشرة. رام الله. 22-7-2007.

بناءً على تلك المبادئ الأساسية أظهر البيان الحكومي اهتمام الحكومة بعدة محاور ملحة، بدءاً من المحور السياسي وما وضعته من مبادئ تعتمد عليها الحكومة فيما يتعلق بالعملية السلمية، والعلاقات الدولية، وأسس الحكم الرشيد وإعادة تفعيل وتقوية وجود السلطة الفلسطينية. والمحور الاقتصادي، الذي تطلب من الحكومة مواجهة تحديات الركود الاقتصادي وأزمة الرواتب والفقر والبطالة، ومشاكل القطاعات الاقتصادية الأخرى.

ومحور الخدمات، إذ تعتبر الحكومة أن من أولوياتها في هذا القطاع تطوير البنية التحتية، وتطوير وتقوية المؤسسات الخدماتية كمؤسسات الصحة والتعليم.

وصولاً إلى المحور الأمني والذي له نصيب الأسد في عمل الحكومة، المطالبة بتوفير الأمن والأمان للمواطن الفلسطيني بعد سلسلة الفلتان الأمني، وإعادة الهيبة والثقة للأجهزة الأمنية، وفرض سيادة القانون والنظام.

والحلقة المتصلة بالمبادئ والأولويات تتجسد بالأهداف، وقد وضعت الحكومة لنفسها عدداً من الأهداف طبقاً للأولويات وهي على النحو التالي:¹

- تحقيق الأمن والأمان للمواطن الفلسطيني عبر فرض سيادة القانون واحترام النظام.
- إعادة الهيبة والثقة بمؤسسات السلطة الفلسطينية.
- تحقيق الوحدة الوطنية لشقي الوطن وإزالة الحالة الاستثنائية المتولدة جراء الانقسام ما بين غزة والضفة الغربية.
- مواجهة التحديات الاقتصادية، ومشكلات الفقر والبطالة.
- الاستمرار في تقديم الخدمات ومسؤوليات السلطة اتجاه المواطنين في غزة.

¹ الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الفلسطينية الثانية عشرة (16-6-2007-31-

12-2007).. رام الله. 2008. ص 15

تجدر الإشارة إلى أن الأهداف قد نبعت من بطن التحديات والمطالب الشعبية التي جاءت الحكومة لمواجهتها، ولتحقيق تلك الأهداف والالتزام بالأولويات عبر د. سلام فياض عن الآليات الأولية لتحقيق الإنجاز، إذ ستعمل الحكومة على إعداد خطط لتنفيذ الأجندات السياسية للحكومة، والتي من شأنها معالجة التحديات، وهي:

- خطة قصيرة المدى "خطة الإنعاش السريع للاقتصاد" ومدتها ستة أشهر.
- الخطط متوسطة المدى وهي "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية" وهي ممتدة للفترة 2008-2010. ويتم إحداث تدخلات تطويرية عليها كل ستة شهور، وتهدف لتطوير رؤية تنموية لبناء الاقتصاد الوطني ومؤسسات الدولة الفلسطينية، وتبقى هذه الخطة هي الرئيسية في عمل الحكومة. بالإضافة إلى "خطة موعد مع الحرية" 2010، التي تنظم برنامج وأولويات عمل الحكومة في ذلك العام بناءً على الهدف الاستراتيجي للحكومة الموضوع في خطتها ذات المدى البعيد. والخطة الأخرى هي خطة "إقامة الدولة وبناء المستقبل" 2011-2013، وهي أيضا امتداد لبرنامج عمل الحكومة، وتستند في منهجيتها وأهدافها وآلياتها على سابقتها، مع إدخال التحسينات اللازمة لأداء الهدف.
- خطة بعيدة المدى "إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال" هذه الخطة تشكل أساس الخطط السالفة وكل ما سبق إنما يعمل لخدمة هذه الخطة وتدعيم هدفها الاستراتيجي، وأهدافها الأساسية في القطاعات الأربعة كما حددتها الحكومة.

إن الخطة قصيرة المدى، والخطط متوسطة المدى، تعد ترجمة للهدف الاستراتيجي، و تعمل لخدمة هدف الخطة طويلة المدى والتي بها حدد الهدف الاستراتيجي للحكومة وعبرت بها عن أولوياتها وأجندتها السياسية، و تعمل الحكومة منذ وضع خطة الإصلاح والتنمية (الخطة متوسطة المدى) على عمل بعض التدخلات عليها كل ستة أشهر، وذلك "انسجاما مع موعد مؤتمر الدول المانحة الذي يعقد كل ستة شهور، وذلك ضمن أجندة الحكومة لتغيير آلية المانحين، وفرض الأجندة الفلسطينية التي تفرض على المانح المجالات التي تقدم لها المنح

للتطوير والتشغيل"¹. لذا خلال هذا الفصل سنعمل على تناول برنامج عمل الحكومة والخطط الموضوعية في القطاعات الأربعة التي حددتها الخطة طويلة المدى " إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال"، وهي قطاع الحكم، وقطاع التنمية الاجتماعية، و قطاع التنمية الاقتصادية، و قطاع البنية التحتية. من ثم نقابل الخطط بما أتت عليه الحكومة من أداء في تلك القطاعات لنعمل على تحليلها للنفاد للفصل التالي المعني بتقييم أداء الحكومة.

1.1.3 قطاع الحكم

تتركز سياسات الحكومة في هذا القطاع في خمسة محاور وهي:²

- محور الإدارة العامة: وهدف الحكومة في هذا المجال هو تعزيز وتطوير بيئة العمل المؤسسي، والرقي بالأداء المؤسسي بما يضاها المعايير الدولية. لذلك وضعت الحكومة عدة آليات لتنفيذ هذا الهدف وهي:

- تطوير الهياكل المؤسسية بطرق عصرية.
 - رفع قدرة الموارد البشرية، وتزويدها بأحدث الوسائل التكنولوجية.
 - تطوير المؤسسات الرقابية وتعزيز مبدأ فصل السلطات.
- محور العدالة المدنية والجنائية: وفيه تهدف الحكومة إلى توطيد العدالة المدنية والجنائية. وذلك عبر الآليات التالية:

- تعزيز مبدأ فصل السلطات.
- بناء قدرات الموارد البشرية في أجهزة القضاء والشرطة والدفاع المدني.
- تطوير البنية التحتية المناسبة لتطوير الأداء.

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع عائد المصري. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. رام الله. 24-5-2011.

² وثيقة إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة 2009-2011. مرجع سابق. ص 22-31

- محور المؤسسة الأمنية: ستعمل الحكومة على رفع مهنية وكفاءة الأداء في المؤسسة الأمنية وذلك لتعزيز الأمن والأمان. عبر الآليات التالية:

- إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية بناء على معايير مهنية.
- توفير التدريب والمعدات والبنية التحتية للمؤسسة الأمنية.
- تعزيز مساءلة الأجهزة الأمنية.

- محور الحكم المحلي: وستعمل الحكومة على:

- تطوير قدرات هيئات الحكم المحلي وتعزيز مشاركتها في العملية التنموية.
- تعزيز المساءلة وتطوير نظم الرقابة.

- محور الاستقرار المالي: هدف الحكومة هو الاستقلال المالي للدولة الفلسطينية وتقليص اعتمادها على المساعدات الخارجية. لذا ستعمل الحكومة على:

- تطوير النظام المالي.
- ضبط النفقات وتقليص العجز في الموازنة العامة.
- تعزيز دور القطاع الخاص.
- توسيع القاعدة الضريبية.

2.1.3 قطاع التنمية الاجتماعية¹

في هذا القطاع حددت السياسات التنموية للحكومة بالتالي:

- المحافظة على ترابط النسيج الاجتماعي، إذ ستعمل الحكومة على تطوير البرامج الخاصة لتعزيز التواصل وتثبيت النسيج الاجتماعي بين المواطنين.

¹ وثيقة إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة 2009-2011. مرجع سابق. ص 32

- توفير الحماية الاجتماعية: ستعمل الحكومة على توفير شبكة أمان اجتماعي لتعمل على المدى المتوسط على التخفيف من وزر الاحتلال الإسرائيلي، وعلى المدى الطويل، أي بعد إقامة الدولة الفلسطينية، إلى توفير الحماية لفئات الشعب المهمشة.
- المحافظة على التراث والموروث الثقافي.
- تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص، لذا ستسعى الحكومة لتوفير التعليم والرعاية الصحية اللائقة للمواطنين بغض النظر عن الطبقة الاجتماعية وفي كافة المناطق.

3.1.3 قطاع التنمية الاقتصادية

يعد هذا القطاع من أكثر القطاعات أهمية وخصوصية نظراً لما يعانيه من آثار سلبية من إجراءات الاحتلال، والتي تضرب بعمق النظام الاقتصادي الفلسطيني، لذا تواجه الحكومة تحدياً حقيقياً في عمليتها نحو إنعاش الاقتصاد الفلسطيني، وإعادة هيكلة النظام الاقتصادي الفلسطيني الذي يليق بدولة ذات سيادة.

لهذا الغرض اتبعت الحكومة السياسات التالية:¹

- خلق بيئة استثمارية: وذلك لتشجيع الاستثمار في فلسطين عبر خلق المحفزات الضريبية. كما ستعمل على تطوير منظومة التشريعات الخاصة بالاستثمار.
- تعزيز دور القطاع الخاص: وذلك من خلال إشراكه بالعملية التنموية، كما ستطور الحكومة مؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني.
- دعم المنتجات والخبرات الفلسطينية.
- تطوير الموارد المحلية: ويقصد بها الموارد البشرية والطبيعية، وذلك عبر تطوير النظام التعليمي بما يلبي احتياجات السوق. وعلى جانب الموارد الطبيعية فستعمل الحكومة على تطوير أساليب إدارتها والاستفادة منها لخدمة المجتمع والاقتصاد الفلسطيني.

¹ وثيقة إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة 2009-2011. مرجع سابق. ص42

- تطوير البنية التحتية: وذلك سيكون من مناطق صناعية وكهرباء وطرق ومعايير وغيرها، وذلك لخفض كلفة الإنتاج والتصدير، وبالتالي رفع القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني الفلسطيني على المستوى الإقليمي والدولي.
- نقل المعرفة ودعم الإبداعات الفلسطينية: ستدعم الحكومة نقل الخبرات والمعرفة الدولية إلى فلسطين، كما ستعمل على تشجيع الإبداعات الفلسطينية من خلال تشجيع البحث العلمي والتطوير، وذلك لإثراء الاقتصاد الفلسطيني.
- توسيع نطاق التعاون الثنائي والمتعدد: في هذا ستعمل الحكومة على تطوير وتوقيع اتفاقيات للتعاون التجاري مع الدول، كما ستعمل على تنفيذ الاتفاقيات الموقعة والاستفادة منها، كما ستسعى لانضمام فلسطين لمنظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية، كعضو كامل الحقوق.

4.1.3 قطاع البنية التحتية

- يعد هذا القطاع أساساً لخدمة القطاعات السالفة، وفيه تتبع الحكومة السياسات التالية:
- تطوير البنية التحتية في التجمعات الريفية والمهمشة.
 - تطوير وصيانة البنية التحتية القائمة: إذ ستعمل الحكومة على تعزيز مفهوم صيانة البنية التحتية، وتوفير الموازنة لهذا الغرض، كما ستأتي الحكومة بمشاريع تطوير البنية التحتية في كافة المناطق الفلسطينية.
 - تطوير البنية التحتية الكبيرة: ويقصد بها مشاريع البنية التحتية الكبيرة كمحطات تكرير المياه، ومكبات النفايات وذلك في المناطق غير المأهولة بالسكان ومناطق C التي تسيطر عليها إسرائيل.
 - تطوير البنية التحتية الإقليمية: وذلك بالتعاون الإقليمي على تطوير شبكات طرق ووسائل نقل حديثة مترابطة إقليمياً ودولياً.

2.3 الأداء الحكومي على مستوى القطاعات الأربعة

1.2.3 قطاع الحكم: (تطوير المؤسسات، القضاء، الأمن)

يحتل هذا القطاع من ناحية الموازنة التطويرية التي وضعتها الحكومة الفلسطينية للأعوام 2008-2010، المرتبة الثالثة، إذ بلغ نصيب قطاع الحكم 24% من نسبة الموازنة العامة¹. وذلك لتحقيق الحكم الرشيد والأمن، ولرفع كفاءة قطاع العدالة، وفعالية مؤسسات الحكومة، وغيرها من الأهداف كما حددت سلفاً بالخطة الوطنية و لهذا الغرض تم تقسيم قطاع الحكم إلى خمسة قطاعات هي: قطاع الأمن، والعدل، المحاسبة والشفافية، وقطاع إصلاح الإدارة والخدمة المدنية، وقطاع الحكم المحلي.

شرعت الحكومة عبر خططها في وضع البرامج الحكومية التي من شأنها - حسب اعتقاد الحكومة- تحقيق الهدف، وفي هذه الدراسة تمثل البرامج الموضوعية لكل قطاع، آليات الحكومة في تحقيق الهدف الاستراتيجي " إقامة الدولة الفلسطينية".

تدل الموازنة التطويرية وما يتبعها من برامج تفصيلية في قطاع الحكم، بأن الأمن يحظى بالأولوية، إذ تشكل حصة برنامج "إصلاح وإعادة هيكلة قطاع الأمن" ما نسبته 52% من حصة قطاع الحكم في الموازنة التطويرية للأعوام 2008-2010، يليه برنامج قطاع المحاسبة والشفافية بنسبة 15%، من ثم برامج إصلاح الإدارة والخدمة المدنية 13%، وتعزيز الحكم المحلي 11%، وأخيراً قطاع العدل بنسبة 9%² تجدر الإشارة إلى أن الحكومة وضعت برنامجاً لإصلاح الإطار التشريعي للقطاع العام لكن لم يتم رصد الموازنة لهذا البرنامج.

تبرز في كل قطاع من القطاعات الأربعة للحكومة أولوية لأحد البنود أو القطاعات الفرعية، والتي تعكس بدورها الأجندة السياسية للحكومة، وذلك طبقاً للتحديات الاستثنائية التي ورثتها الحكومة برئاسة الدكتور سلام فياض. -فعلى سبيل المثال لا الحصر-، في قطاع الحكم

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2009، وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. رام الله. ص71.

² المرجع السابق، جدول رقم (3.4.1)، ص 71

يبرز الأمن كأولوية ملحة وكأساس لبنية الخطة طويلة المدى، وله اعتبارات هامة بالنسبة للحكومة وبرنامجه السياسي. وفيما يلي سنأتي على تناول بعض القطاعات الفرعية ذات الأولوية للحكومة لقراءة آلياتها في تحقيق هدف إقامة الدولة الفلسطينية، وذلك بعد تناول القطاع الأساسي.

1. الأمن

يعد ملف الأمن من الملفات ذات التركيبة المعقدة جدا، إذ وقفت الحكومة في مواجهة أوضاع أمنية استثنائية، تسببت في إحداثه العديد من العوامل، و يعد الانقسام الحاصل ما بين غزة والضفة الغربية آخر العوامل في ذلك، إذ يسبق الانقسام عوامل أخرى بدءاً من الفوضى وعدم السيطرة التي طفت على السطح بعد رحيل "الشهيد" الرئيس السابق ياسر عرفات نتيجة تحكمه الشخصي بالأجهزة الأمنية وتطويعها وصياغتها كما يتناسب مع شخصيته المسيطرة والمتحكمة بزمام الأمور، وما ورثه لقادة الأجهزة الأمنية من عقلية السيطرة وعدم الانصياع لأي جهة رسمية غيره، كما ولدت قيادات الأجهزة الأمنية من عقلية الثورة الفلسطينية و على اعتبار أن المنصب والرتبة العسكرية ما هي إلا استحقاق الثورة. كما أن انتفاضة الأقصى كذلك خلفت وراءها دماراً شاملاً للأجهزة الأمنية الفلسطينية، عبر تدمير كافة مقراتها، وما تلا ذلك من عدم مواظبة رجال الأمن على الالتزام بالدوام، وغياب المحاسبة القانونية، وبالتالي امتلاك فئة كبيرة للأسلحة خلقت ما بات يطلق عليه "بالميليشيات" التي نشرت الفلتان الأمني، نتيجة عسكرة الانتفاضة، بالإضافة إلى عدم احتكام الأجهزة الأمنية لجهات العدل. أضف إلى ذلك كله معضلة الانقسام التي كشفت ضعف الأجهزة الأمنية في قطاع غزة. هذه الصورة المعقدة التي دأبت الحكومة الفلسطينية على مواجهتها وتغيير معادلاتها الصعبة، عبر ما اقتضت خطتها لمعالجتها من خلال عدة عناصر متداخلة وهي "ضبط حركة حماس وجناحها العسكري كتائب القسام؛ واحتواء الميليشيات [...] من خلال الإدماج والعفو؛ إعادة النظام العام عن طريق اتخاذ

إجراءات صارمة ضد المجرمين؛ وتعزيز قوات الأمن من خلال التدريب و شراء الأسلحة وإصلاح الأجهزة الأمنية"¹

وهذه الخطوات أتت لاستعادة ثقة الناس وتعزيزها في الأجهزة الأمنية، وقدرة السلطة الفلسطينية وهيبتها في ضبط الأمن وتحقيق الأمان في الشارع الفلسطيني، مما ينعكس إيجابياً على تنمية القطاعات الأخرى، باعتباره حاضنة للتنمية المستدامة.

لقد شرعت الحكومة بقيادة فياض بتنفيذ خطة أمنية إستراتيجية، لتحقيق المطلب الملح بالأمن والأمان، وإنهاء حالة الفلتان وجمع السلاح من غير عناصر الأجهزة الأمنية. وذلك عبر عدة آليات بدءاً بتفاهات العفو التي عقدتها الحكومة مع الجانب الإسرائيلي لإنهاء ملف "المطاردين"، ودمج العديد من عناصر كتائب شهداء الأقصى بالأجهزة الأمنية، وصولاً إلى استخدام أساليب أخرى في التعامل مع العناصر المسلحة من حركة حماس، وحتى تنفيذ الحكومة برنامجاً لإصلاح وتدريب وإعادة هيكلة قطاع الأمن.

ففي ملف ضبط عناصر حركة حماس والسيطرة على نشاطها العسكري، " استطاعت الأجهزة الأمنية تفكيك عدة خلايا تابعة لكتائب القسام بالضفة الغربية، ومصادرة وضبط العديد من الأسلحة في نقاط متعددة بدأ من مدينة نابلس وجنين وقلقيلية، واستخدام القوة إذا لزم، بالإضافة إلى اعتقال العديد من عناصر القسام الذين يشكلون لبنة القوة التنفيذية في الضفة الغربية، وذلك خشية من أن تحقق أهدافها بالضفة الغربية كما فعلت بغزة، بالإضافة إلى التحري عن الجمعيات التي تعمل متعاطفة مع حركة حماس والتي تستخدمها الحركة كغطاء لأعمالها، ومصدراً للتمويل السري للقوة التنفيذية"² وقد شرعت الحكومة إلى رصد نشاط المجموعات الخارجة عن القانون، وملاحقتها على الصعيد المالي والعسكري والمكاتب التابعة لها، ومصادرة الأسلحة والمواد المتفجرة، وإغلاق الجمعيات،³ ومتابعة وملاحقة العناصر التابعة لهم، وقد

¹ مجموعة الأزمات الدولية. تقرير الشرق الأوسط رقم 79. "الحكم في فلسطين 2: نموذج الضفة الغربية. 17 تموز 2008. ص4.

² مقابلة خاصة للباحثة مع مسؤول أمني رفض الكشف عن اسمه. جهاز الأمن الوقائي. نابلس. 5-6-2011.

³ انظر التقرير الربعي الأول (2009/5/19-2009/8/31) للحكومة الثالثة عشر، مرجع سابق، ص 10-11.

واجهت الجهات المختصة في متابعة قضايا حقوق الإنسان العديد من الانتقادات للحكومة حول تلك الحملات، بأنها تقوض مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، وكذلك اعتبر مدير برنامج دراسات الشرق الأوسط في جامعة جورج واشنطن، ناثن براون، بأن السياسات التي تتبعها حكومة فياض في هذا المجال تعد "نهاية الديمقراطية الفلسطينية" نظراً لمساسها لمؤسسات المجتمع المدني، وتجاوزها للحقوق المدنية والسياسية في كثير من الممارسات¹.

كما "أكدت مؤسسات حقوقية فلسطينية [كمؤسسة الحق للدفاع عن حقوق الإنسان] على وجود اعتقال سياسي في الضفة والقطاع، [...]"² بالإضافة لرصد الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان لانتهاكات عديدة قامت بها الحكومة بقيادة سلام فياض بحق الجمعيات، ممثلة بمظاهر مختلفة من إغلاق الجمعيات، وإصدار مرسوم رئاسي يمنح وزير الداخلية الحق في مراجعة كافة تسجيلات وترخيص الجمعيات، بالإضافة لاقتحام أجهزة الأمن لعدد من الجمعيات.³

وفيما يخص ضبط الفلتان الأمني وإنهاء مظاهر التسلح من الشارع الفلسطيني، فقد حققت الحكومة نجاحاً سريعاً في هذا المجال، إذ كان عدد ضحايا الفلتان يرتفع بصورة تصاعدية منذ عام 2004 ليصل ذروته في عام 2007، وبدأ بالتراجع تدريجياً حتى العام الحالي⁴، ذلك عبر قيادتها لسلسلة من الحملات الأمنية، حيث غابت مظاهر التسلح، بعد أن تم تعرية الخارجين عن القانون من أي غطاء سياسي، وقد التزمت كتائب الأقصى بقرار القيادة السياسية من جهة، ومن جهة أخرى تم احتواء عناصرها في الأجهزة الأمنية، لإحكام السيطرة المركزية على الجناح العسكري لحركة فتح، تنفيذاً لشعار الرئيس أبو مازن " سلاح واحد، قانون واحد، سلطة واحدة". فشكلت ثلاثية الوحدانية هذه السياسات الأمنية، حيث يتفق سلام فياض رئيس الوزراء

¹ براون، ناثن: هل يبني الفلسطينيون دولة؟. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 2010. ص9.

² مركز الزيتونة للدراسات والإستشارات. التقرير الاستراتيجي الفلسطيني لسنة 2008. تحرير محسن صالح. بيروت. 2009، ص 55

³ انظر الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. سلسلة التقارير الخاصة (66). رام الله. 2008.

⁴ انظر إحصاءات: خسائر الفلتان الأمني. مركز الميزان لحقوق

الإنسان. <http://www.mezan.org/ar/messege.php?view=falatan>.

الفلسطيني مع الرئيس أبو مازن حول هذه الرؤية الأمنية إذ عبر بأن الحكومة الفلسطينية "حريصة على التعددية السياسية وعدم المس بها، إلا أنها ترفض التعددية الأمنية"¹. هناك من اعتقد بأن هذه السياسات الحكومية وإستراتيجية الاحتواء إنما تعمل على إلغاء الوجود الحقيقي لكتائب الأقصى، وهذا ما عبر عنه زكريا الزبيدي².

وفي ذات السياق استطاعت الحكومة عبر الأجهزة الأمنية خلال أعوام عملها أن تصادر العديد من الأسلحة والمعدات القتالية والذخائر، من الفصائل المختلفة، ومصادرة أموال تعتبرها غير قانونية، فخلال عام 2009 لغاية النصف الأول من عام 2010 صادرت الحكومة حوالي 408 قطع من الأسلحة، و36332 من الذخائر، ومصادرة (3424656) شيكل، و (1411670) يورو، وتفكيك (11) خلية عسكرية، و (13) خلية لها علاقة بالعمل الأمني والخدمات³.

كما أنهت الحكومة ملف المطاردين مع نهاية عام 2008، عبر عقد تفاهات العفو مع الجانب الإسرائيلي لوقف ملاحقتهم، بعد التعهد بتسليم أسلحتهم للأجهزة الأمنية وعدم مغادرتهم لمناطق "A" التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، واحتجاز البعض في مقرات السلطة الفلسطينية⁴، إلا أن تجاوزات الاحتلال الإسرائيلي وعدم التزامهم بالاتفاقيات مع السلطة، شكلت تحدياً دائماً للحكومة خاصة في هذا المجال، حيث تم استهداف عدد من المطاردين ممن شملهم اتفاق العفو، وتم اقتحام العديد من المدن.

وفي جانب آخر للخطة الأمنية التي وضعتها الحكومة لإعادة ضبط الأمور والسيطرة، وإجلاء حالة الفلتان الأمني، قامت الحكومة بملاحقة السيارات غير القانونية والعمل على إتلافها، كما سعت قوات الأمن إلى تنظيم استخدام المناطق العامة "من خلال إزالة نشاطات الباعة

¹ مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي لسنة 2008. مرجع سابق. ص 52

² مجموعة الأزمات الدولية. مرجع سابق ص 11

³ الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة. أيار 2009-أيار 2010. رام الله. 2010. ص 33.

⁴ الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الأول للسنة الثانية للحكومة الثانية عشرة 16/حزيران/2008-16/أيلول/2008. رام الله. ص 22-23

الجائلين غير المرخص لهم من على الأرصفة، وتسهيل حركة المرور [...] كما اتخذت الحكومة إجراءات ضد العصابات الإجرامية المتورطة بالقتل والابتزاز والسرقة على نطاق واسع¹

نشير مما سلف لنتيجة مفادها؛ أن قطاع الأمن والأمان أحرز تحسناً ملحوظاً منذ استلام الدكتور سلام فياض للحكومة، طبقاً للمؤشرات التالية؛ أن النظام العام تحسن بشكل مطرد، بالإضافة إلى تراجع وتقلص نشاطات "الميليشيات"، وازدياد التوجه والاحتكام العام للقانون، وبالمجمل انتهت حالة الفلتان الأمني واستعادة الحكومة السيطرة على المحافظات خاصة محافظتي نابلس وجنين اللتين استشرى بهما الفلتان الأمني في السابق، فساد الأمان النسبي والاستقرار في البيئة المجتمعية، بالإضافة إلى ارتفاع في نوعية المعدات التي وصلت للقطاع الأمني، رغم حصرها بمستوى معين من قبل إسرائيل.²

تعزى تلك التغييرات والتحسينات في هذا المجال إلى عدة عناصر مهمة، وهي:³

- القرار السياسي للقيادة السياسية الذي يعنى بتطبيق القانون والنظام، وبه تمت إزالة الغطاء السياسي عن العديد من ذوي السطوة في حالة الفلتان الأمني.
- التعاون والتنسيق غير المسبوق ما بين الرئيس "محمود عباس" ورئيس الوزراء "سلام فياض" في هذا الملف بالذات.
- التفاف المواطنين حول هذا القرار نظراً لحالة السأم تي مروا بها من جراء حالة الفلتان الأمني.
- بالإضافة إلى عودة أفراد الأمن للالتزام بالعمل بعد قدرة الحكومة على سداد رواتبهم.

¹ مجموعة الأزمات الدولية، مرجع سابق، ص 12.

² مقابلة خاصة للباحثة مع محمد جبريني المساعد الأمني لوزير الداخلية الفلسطيني. وزارة الداخلية. رام الله. 2011\10\6.

³ مجموعة الأزمات الدولية. مرجع سابق. ص 3.

- أحداث الانقسام وسيطرة حماس على مقرات الأجهزة الأمنية في غزة، وما ولدته من شعور لدى أفراد الأمن في الضفة الغربية بأن لديهم هدفاً معيناً و مهمة واحدة يسعون لها.

إن الخطورة الكامنة لهذا التحسن تتمثل بتجاهل أولويات أخرى في عملية التنمية الشاملة، حيث قللت الحكومة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية.

أما في جانب إصلاح وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، فلقد وضعت الحكومة إستراتيجية وسياسات عليا عبرت عنها في خطة الإصلاح والتنمية، فكانت حصة القطاع الأمني حسب ما ورد في الخطة ما نسبته 52% من الموازنات المقترحة لقطاع الحكم للأعوام 2008-2010. وشكلت الحكومة فريقاً برئاسة وزير الداخلية للإشراف على تنفيذ برنامج الحكومة " إصلاح وإعادة هيكلة قطاع الأمن" والذي جرى العمل عليه على شكل مشاريع مقسمة على الأجهزة الأمنية، مابين برامج تدريب العناصر، وتأهيل وبناء المقرات الأمنية، وتوفير المعدات، و بقراءة تفاصيل تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2009، الصادر عن وزارة التخطيط، نتوصل إلى نتيجة مفادها أن ما يفوق نصف الموازنة المرصودة لبرنامج إصلاح وإعادة هيكلة قطاع الأمن قد أنفقت على بناء المقرات وإعادة تأهيلها، وبناء المستشفيات والعيادات العسكرية، يلي ذلك تدريب وتأهيل العناصر، ومن ثم توفير المعدات.¹

وتنفيذا لتلك الإستراتيجية في إصلاح و إعادة هيكلة المؤسسة الأمنية، فقد عملت الحكومة على تقاعد العديد من عناصر الأجهزة الأمنية، ضمن مشروع التقاعد المبكر ذلك لتسهيل تعيين موظفين "أكثر تأهيلاً"، اتساقاً مع السياسات الأمنية والإستراتيجية التي وضعتها الحكومة إذ يبدو بأن هدف الحكومة من وراء هذه الخطوة هو التخلص من العقليات الأمنية المتأثرة باستحقاقات الثورة، والتي لا تتسجم مع تطلعات الخطة الأمنية للحكومة.

وقد وجهت العديد من الانتقادات لسياسات الحكومة من قبل حركة فتح، بأنها تستهدف "استبعاد الكثير من عناصر فتح في الأجهزة الأمنية وفي الخدمة المدنية أو إحالتها للتقاعد،

¹ انظر: تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص 75-79.

وتوظيف الكثير من المقربين إلى د. فياض أو ممن يلتزمون سياسته¹ بالإضافة لعدم قدرتها على الوفاء بالالتزامات المالية المترتبة على هذه الخطوة.

في عام 2005 تم تعديل قانون قوى الأمن رقم 8، ليتم دمج الأجهزة الأمنية-12 جهازا- في ثلاثة أجهزة هي: جهاز المخابرات العامة، وجهاز الأمن الوطني، وجهاز الأمن الداخلي، وتحديد وظائف كل جهاز. هذا الدمج لم يترسخ بصورة حقيقية، لذا عادت الخطة الأمنية لحكومة د. فياض، تفعيل هذا القانون وترسيخه في السياسات الأمنية، إلا أن هذه الغاية لم تتضح وتترسخ بعد في أذهان القيادات الأمنية المتنافسة،² مما يؤثر بشكل واضح على وظائف تلك الأجهزة، وتكاملها، وعلت على السطح قضية التنافس مابين الأجهزة الأمنية، التي تصور الأجهزة على أنها تعمل ضد بعضها البعض عوضا عن تكاملها، لكن هناك مسؤولين في المؤسسة الأمنية - المساعد الأمني لوزير الداخلية- يؤكدون على " أن تلك التجاوزات والأخطاء ذات منحنى فردي ولا تعبر عن السياسات والخطط الحكومية[...]. حيث أن المؤسسة الأمنية اليوم هي متكاملة ويتم توزيع الخطط والسياسات الأمنية على الأجهزة كل حسب مهامه، وأن هذا الخلل هو موجود بكل تأكيد، ولكنه تقلص لدرجة كبيرة، وتم إنشاء غرف عمليات مشتركة للتنسيق والتكامل في المعلومات لتجاوز تلك الأخطاء، [...] لأن القانون حدد مهمة جهاز المخابرات بالأمن الخارجي، بجانب القيام ببعض المهام الداخلية التي لها علاقة بمهامه الخارجية، لكن في نطاق الخطط الأمنية"³

وقد لمست الحكومة الحاجة الملحة لقانون يحدد بشكل واضح ولا لبس فيه المهام والاختصاصات الملقاة على عاتق كل جهاز، لذا وضعت في خطتها للأعوام 2011-2013 وضمن الخطة التشريعية، إصدار قانون " أساس الأمن" المختص بتحديد المهام لإزالة تلك الإشكاليات.

¹ مركز الزينونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي لسنة 2008. مرجع سابق. ص 55.

² مقابلة خاصة للباحثة مع نقيب في جهاز الحرس الرئاسي. وحدة التخطيط والتدريب للجهاز. مبنى المقاطعة (مكتب الرئيس). رام الله. 2-4-2011.

³ مقابلة خاصة للباحثة مع محمد الجبريني. مرجع سابق.

وقد "نسبت الحكومة لرئيس السلطة الوطنية لإصدار مرسوم رئاسي بشأن اختصاصات القضاء العسكري ومحاكمة مرتكبي الجرائم، وعلى وجه الخصوص الجرائم الواقعة من موظفي مؤسسات وممتلكات السلطة الوطنية، وتم تشكيل لجان من الاستخبارات تتولى دراسة مدى ملاءمة العاملين في الكادر العسكري، والقيام بحصر العاملين في الأجهزة الأمنية والمقيمين خارج الوطن وليسوا على رأس عملهم"¹ كما وتتولى متابعة "التجاوزات الفردية" التي عبر عنها مساعد وزير الداخلية في الشؤون الأمنية محمد الجبريني.

وكذلك نسبت الحكومة للرئيس إصدار مرسوم رئاسي بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العسكريين، ومنع التنقل ما بين الجهازين المدني والعسكري، ومنع وجود قيود عسكرية لغير الموجودين في الأراضي الفلسطينية، وشكلت لجنة من وزارة المالية وديوان الموظفين العام، والإدارة العسكرية لمتابعة هذا القرار وتنفيذه²، ذلك كان في جانب الإصلاح الهيكلي للمؤسسة الأمنية، أما في جانب تدريب وتأهيل عناصر الأجهزة الأمنية والإصلاح التقني الأمني فقد اتخذت الحكومة عدة سياسات، وإجراءات، لقد وضعت برامج تدريبية داخلية وخارجية، وفي مجالات متعددة، كالتوجيه السياسي، وتأهيل الضباط، ومكافحة الشغب، وحقوق الإنسان، وتعلم اللغات، بالإضافة إلى سياساتها في تجهيز البنية التحتية للمؤسسات الأمنية، وتخصيص أراض حكومية في محافظات مختلفة لإقامة مقرات ومراكز للأجهزة الأمنية.

وقد قامت الحكومة بتنسيق جهودها في مجال تعزيز القوات الأمنية مع فريق المنسق الأمني الأمريكي USSC، ومكتب التنسيق الشرطي للاتحاد الأوروبي لدعم السلطة الفلسطينية EUPOL COPPS. حيث أن الدول المانحة تختار أي مجال من الأمن تود تمويله، بما يعبر عن اهتماماتها وفق سياسات حكوماتها، وهذا بالضرورة ما دفع بالباحث السياسي يزيد الصايغ إلى اعتبار ملكية الأجهزة الأمنية الفلسطينية ليست ملكية فلسطينية خالصة، نظرا لارتباطها بالتمويل الخارجي، مما يضعف ملكية القطاع الأمني والسيادة المطلقة في تحديد أولوياته

¹ مصلح، أحمد: تقييم الحكومة الثانية عشرة بعد مضي سنة على تشكيلها. "سلسلة أوراق تقييم أداء(5)". معهد السياسات العامة. رام الله: الأيام. 2008. ص 34.

² انظر قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2008.

واحتياجاته، وهذا ما ينعكس سلبيًا على القطاع من حيث ضعف السيطرة الفلسطينية في رسم السياسة العامة للقطاع وتأثيرها بسياسات المانحين، استنادًا للنظرية القائلة بأن التمويل يولد التبعية، إلا أن المساعد الأمني لوزير الداخلية، ينفى صحة تلك النظرية " وإن صحت في دول أخرى، فالسياسات الأمنية الفلسطينية تقررها القيادة في المستوى السياسي، وهي بالأساس نابعة من الخطة الحكومية "إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال"، [...] فالتمويل يتم وفق ما تحدده من احتياجات، والتدريب يتم حيث نحن نريد، والتمويل يتم في إطار المصالح و من منطلق تعاون المجتمع الدولي معنا ورغبته في مساعدتنا في بناء مؤسساتنا والتخلص من الاحتلال، وهذا لا يصب في فراغ وإنما من منبع الاستثمار في تحقيق السلام في فلسطين الذي ينعكس على المنطقة ككل.¹

ولتجنب تلك المعضلة تسعى الحكومة حسب الخطة الإستراتيجية الأمنية، إلى جعل التدريب فلسطينياً خالصاً بحلول عام 2013، وهي كانت قد أعدت مدرسة تدريب في كل جهاز مختصة في أعماله، بالإضافة لتعزيز قدرات أكاديمية العلوم الأمنية "جامعة الاستقلال"، فحسب أقوال الجبريني فإن "التدريب المدعوم دولياً لا يشكل أكثر من 25%، و 75% من التدريب ينفذ بأيدي فلسطينية"².

لا زالت الحكومة الفلسطينية، تتبع ذات السياسات في إبلاء قطاع الأمن الأهمية الأكبر في أجندها، خاصة جهاز الأمن الداخلي وبشكل خاص جهاز الشرطة، -الذي لا يزال يعاني الضعف في القضايا الجنائية، وإمكانيات الطب الشرعي، ونقص في الأدوات ذات الكفاءة العالية والتكنولوجيا الحديثة في تفصي الحقائق ودراساتها، بالإضافة إلى تدخل الأجهزة الأخرى في حل القضايا الجنائية-، ففي خطة التنمية الوطنية 2011-2013، والتي تعبر فيها الحكومة عن سياساتها للسنوات المذكورة فإنها تضع قطاع الأمن كذلك على سلم الأولويات، فكان نصيب

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع محمد الجبريني، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

قطاع الأمن من الخطة النفقات التطويرية هو الأعلى في قطاع الحكم، وتسعى لإصدار قانون "أساس الأمن" ليكون الفاصل في تحديد مهام كل جهاز.¹

يواجه القطاع الأمني العديد من التحديات، وحيث أن قضية الاعتماد على التمويل الخارجي (بعثة الشرطة الأوروبية، والمنسق الأمني الأمريكي)، أضحت تبدو كنسق متكامل من عمل السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاعاتها المختلفة، فقطاع الأمن متلقي لمساعدات المانحين في تمويل الدورات والمعدات وحتى الرواتب، وإن كان هدف الحكومة تقليل الاعتماد على الدول المانحة، إلا أن هذا الهدف لم يتحقق لغاية الآن.

كما لا تنفك "إسرائيل" تُشكل عقبة أساسية أمام أي تقدم تطمح الحكومة الفلسطينية في إحداثه، إذ تفرض إسرائيل شروطها على دخول المعدات للأجهزة الأمنية، وعدم وجود سيطرة كاملة وسيادة حقيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية على كامل أراضي الضفة الغربية، بالإضافة إلى ما أشرنا له سالفًا حول سياساتها القاضية بإضعاف الجهود الأمنية في الضفة الغربية.

وفي جانب آخر يفرض الانقسام الحاصل ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة وضعا في غاية الصعوبة والاستثنائية، حيث يعد من التحديات المهمة التي تواجه قطاع الأمن، الذي أمسى منقسما هو أيضا ويلقي بعبء على مالية الحكومة، حيث أن الحكومة الفلسطينية اختارت أن تبقى على دفع رواتب عناصر الأمن المعطلة حاليا نظرا للظروف الراهنة ويبلغ "عدد من يتقاضى راتباً من حكومة د.فياض ما بين 31350 و36500"²، بالإضافة إلى خسارة القطاع لعدد كبير من عناصر الأمن الفلسطيني على القطاع والتي أمست ذات وجود رقمي فقط بالنسبة للحكومة الفلسطينية في الضفة.

¹ انظر خطة التنمية الوطنية 2011-2013 إقامة الدولة وبناء المستقبل. الملحق (1) خطة النفقات التطويرية- قطاع الحكم. مرجع سابق. ص 99.

² الصايغ، يزيد: بناء الدولة أم ضبط المجتمع؟. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 2011. ص 30

ومن الآثار السلبية للانقسام على قطاع الأمن، غياب جهات الرقابة الفاعلة، وتعطل المجلس التشريعي، وبالتالي عدم وجود "عملية شاملة لصياغة سياسة للأمن القومي"¹ وضعف في الرقابة المدنية على المؤسسة الأمنية.

كما لا نغفل في هذا السياق الإتيان على العامل الذاتي في الأجهزة الأمنية حيث تفتقر بشكل جلي للتنسيق الفعال فيما بينها، "قطاع الأمن في الضفة الغربية منقسم بشدة: فالتوجهات تهبط نزولاً من القادة المنفردين، والمعلومات تصعد صعوداً عمودياً إليهم، بقدر قليل من التنسيق الجانبي أو الأفقي فيما بين الفروع المختلفة"² فهي تعمل ضمن قنوات اتصال وتبعية قيادية منفصلة وضيقة، وهي ناجمة بالأساس عن التنافس ما بين الأجهزة الأمنية وعدم الوضوح في تحديد مهام كل جهاز مما عزز رغبة كل جهاز بالسيطرة على الأمور الأمنية، مما يضعف إستراتيجية غرفة العمليات المشتركة.

تلك تحديات يقع على عاتق الحكومة معالجتها والتعاطي معها، لتكون المؤسسة الأمنية قادرة على أن تكون جهازاً أمنياً يقوم بوظيفته الطبيعية في الدولة.

نستطيع أن نلخص ملامح القطاع الأمني بالنسبة لحكومة فياض كالتالي:

- أن الحكومة واجهت وضعا أمنياً يتسم بالتشرذم والفلتان، فكانت أولوياتها الأمنية منذ تسلمها القيادة كحكومة طوارئ وحتى منتصف عام 2008، تنصب على نشر وتعزيز قوات الأمن وضبط الفلتان الأمني حيث إجراءات الاعتقال، ومصادرة الأسلحة كانت في ذروتها في تلك الفترة، ومحاولة فرض إرادة السلطة الوطنية الفلسطينية على الضفة الغربية عبر ملاحقة عناصر حركة حماس بعد أحداث الانقسام.

في النصف الثاني من عام 2008 بدأت مظاهر الفلتان الأمني بالانقشاع التدريجي. وشهد هذا العام حملات أمنية لفرض وتعزيز سيادة القانون، عبر مصادرة المركبات غير

¹ Palestinian Security Sector Governance: **The View of the Security Forces in Jenin**", DCAF Spotlight, no. 4, September 2009, 2, 4

² الصايغ، يزيد. مرجع سابق. ص14.

القانونية وإتلافها، والاهتمام بتعزيز هيبة جهاز الشرطة، وفي هذا حققت الحكومة تقدما ملحوظا.

أما عام 2009 فقد أحكمت الحكومة سيطرتها الأمنية الداخلية في الضفة الغربية، واستمر التنسيق الأمني ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية، والجانب الإسرائيلي، كما بدأت تتراجع وتيرة الحملات الأمنية والاعتقالات السياسية، مع تكرار الضغوط الصادرة من تقارير هيئات حقوق الإنسان، وبدأت الحكومة تتعاطى مع تلك التقارير الحقوقية، التي تتهم الحكومة بالاعتقال السياسي، وتعذيب المعتقلين، فقلت وتيرة تلك الممارسات القمعية في عام 2010 وباتت عناصر الأمن تتعامل مع هذه القضايا بحذر أكثر، طبقا لتعليمات الحكومة بعدم تعذيب المعتقلين¹.

- ومن ملامح القطاع الأمني أن الحكومة وضعت خطة أمنية تتضمن عدة عناصر وذلك بالتعاون والتنسيق مع جهات دولية كالاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، واللتين شكلتا الجهات الأساسية للدعم المالي الخارجي، وهذا ما أثر على استقلالية القطاع الأمني، وقدرة الحكومة في رسم السياسات الأمنية وتحديد الأولويات. ويجدر التنويه إلى أن أغلب تلك المساعدات وجهت إلى الجانب التقني والفني.

- وجهت بوصلة سياسات الحكومة الأمنية نحو تنفيذ بنود خطة خارطة الطريق، والالتزام الأمني فيها.

- أن الخطة التي نفذتها حكومة سلام فياض من تحسين في المهارات وتزويد بالمعدات للأجهزة الأمنية أسهم بشكل جلي في ضبط النظام، وثمن ذلك كان المساس بالحريات العامة خاصة في المرحلة الأولى من الخطة.

- تطلب تنفيذ بنود الخطة الأمنية تنسيقا مع الجانب الإسرائيلي، فتنطلب إدخال المعدات والتجهيزات الأمنية التنسيق مع الجانب الإسرائيلي للحصول على الموافقة، التي لم تتحقق

¹ مقابلة خاصة مع مسؤول في جهاز الأمن الوقائي رفض ذكر اسمه. مرجع سابق.

في أغلب الأحيان. ولايفتأ الاحتلال الإسرائيلي يضع المعوقات أمام نجاعة وفاعلية أداء الأجهزة الأمنية، والتأثير سلبيًا في مصداقيتها وإعاققتها، فتم نشر قوات الاحتلال في العديد من المناطق أو توغلها لتلك المناطق، وفرض حظر التجول، واقتحامها لمؤسسات تجارية، وجمعيات أهلية... الخ، مما انعكس سلبيًا على أداء الأجهزة الأمنية، وفاعلية السياسات.

إن القطاع المرتبط ارتباطًا وثيقًا بعملية فرض الأمن والسيادة، هو قطاع القضاء والعدل، الذي عانى من التشرذم هو أيضًا، واعتل بعزل كثيرة، كضعفه وعدم الاحتكام له، وعدم تنفيذ القرارات الصادرة عنه، وضعف حقيقي في استقلاليته، وضعف البنية التحتية. فما هي السياسات التي أنت عليها حكومة د. فياض لمعالجة علل هذا القطاع؟

2. قطاع القضاء والعدل

يشكل نصيب قطاع العدل من الموازنة التطويرية المرصودة لقطاع الحكم ما نسبته 9% وهي النسبة الأقل من بين النسب للقطاعات الفرعية الأخرى داخل قطاع الحكم، وتتجه أولوية الحكومة في هذا القطاع إلى تعزيز نظام عدالة جنائي ومدني، عبر "أقطاب العدالة"، بعد أن واجهت تلك المؤسسات الضعف وعدم استقلالية القضاء وتأثرهم بالفلتان الأمني؛ مما أدى إلى نزع المواطنين للاحتكام لطرق غير رسمية لفض النزاعات كالعشائرية، بالإضافة إلى ضعف البنية التحتية... الخ.

فوضعت الحكومة سياسات لحل تلك المشكلة ضمن برنامج "العدالة الآن"، والذي يتضمن تطوير البنية التحتية للقضاء، أتمتة الإجراءات، تدريب وتطوير موظفي قطاع العدل، وإنشاء معهد لتدريب القضاة، وتعزيز التنسيق مع جهاز الشرطة¹ وحسب تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية تم رصد مبلغ 31 مليون دولار للأعوام 2008-2010، خصص منه 26 مليون دولار للأعوام 2008-2009، وزعت على عدة مشاريع، وكان لتحسين البنية التحتية ومعدات المحاكم حصة الأسد، وكان آخر ما قدمته الحكومة في تطوير هذا القطاع هو تخصيص مبلغ "15.5

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص 80.

مليون يورو لدعم البنية التحتية في قطاع العدالة، وبوجه خاص بناء مجلس القضاء الأعلى، وعدد من مواقع العدالة، بما فيها المحاكم في مختلف أنحاء الوطن¹ وذلك ضمن اتفاقية منحة مع الاتحاد الأوروبي بقيمة 21 مليون يورو ضمن إطار برنامج دعم البنية التحتية. ففي مجال دعم البنية التحتية لهذا القطاع فقد قطعت الحكومة أشواطاً جيدة، إذ مع انتهاء عام 2008 تم الانتهاء من بناء مجمع المحاكم في جنين، مع مؤسسة سيدا الكندية، بالإضافة إلى بناء محاكم أو توسيع أخرى في مختلف المحافظات، كما تم تزويد مجلس القضاء الأعلى بشبكة منطوقية تربط جميع المحاكم بعضها ببعض².

كما شرعت الحكومة في تدريب القضاة وتأهيل الكادر العامل في ذلك القطاع، ضمن برامج مشروع سيادة 1 وسيادة 2 الممولين من المفوضية الأوروبية EC، ومشروع نظام الممول من USAID، لتحسين أدوات وآليات العمل، ورفع كفاءة الموارد البشرية، وتوفير الأدوات اللوجستية اللازمة لرفع جودة العمل، هذا ترك آثاراً إيجابية لدى فئات متعددة حول دور الدولة في تكريس استقلالية القضاء، فطبقاً لدراسة أجراها مركز أرواد يعتقد 57% من مراجعي المحاكم بأن الدولة تسعى لتكريس استقلالية القضاء،³ كما شهدت القضايا المسجلة في المحاكم في عام 2008 ارتفاعاً بنسبة 48% عن عام 2007⁴ وشهدت نسبة القضايا الواردة للمحاكم باختلاف اختصاصها ارتفاعاً مطرداً منذ عام 2008 إلى الآن⁵، إلا أن بعض الثغرات لازالت موجودة وتتنخر في جودة الأداء، - فعلى سبيل المثال لا الحصر - لازالت سهولة الإجراءات تقييم بتقييمات سلبية⁶ كما أن الفصل في القضايا يأخذ وقتاً أطول من اللازم يفوق المعايير الدولية المعمول بها في هذا المجال⁷ ولا زال هناك قضاة يرتشون وإن قلت نسبة الفساد الذي يمس هذا

¹ صحيفة الحياة الجديدة. رام الله. العدد 5555 / 20_4-2011. ص 1.

² مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع 2008. السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله. 2009. ص 14

³ دراسة استطلاعية حول واقع السلطة القضائية، مركز أرواد. رام الله. 2009. ص 17.

⁴ مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع 2008. مرجع سابق. ص 19

⁵ أنظر مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الخامس 2009. السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله. 2010.

⁶ دراسة استطلاعية حول واقع السلطة القضائية. مرجع سابق. ص 22.

⁷ مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع 2008. مرجع سابق. ص 21.

القطاع، والأهم أن القضاء وحسب مؤشرات عديدة لازال مُسيّساً، تلك العوامل لازالت تؤثر سلبيًا على كفاءة واستقلالية القضاء.

أخيراً تجدر الإشارة إلى أن الحكومة وضعت خطة إستراتيجية للأعوام 2011-2013، وفي قطاع العدالة تعمل بشكل تراكمي على تنفيذ الإستراتيجية الخاصة بقطاع العدل، و الرامية إلى الارتقاء بمستوى أداء مؤسسات قطاع العدالة، والرفي بمستوى البنية التحتية فيها، والعمل على مراجعة التشريعات الفلسطينية والعمل على تحديثها وتوحيدها.

3. تحسين أداء المؤسسات

شهدت مؤسسات القطاع العام في الفترة السابقة لحكم الدكتور سلام فياض، العديد من التحديات التي ورثتها حكومته، من أهمها غياب النظم الإدارية المؤسساتية، وضعف المؤسسات في رسم السياسات العامة وبناء الخطط الإستراتيجية، وتداخل وعدم وضوح في صلاحيات المؤسسات، بالإضافة لغرقها في البيروقراطية، وتضخم أعداد الموظفين، لذلك وضعت الحكومة ضمن خطتها وبرنامجه الحكومي برامج لمعالجة تلك المعضلة، وذلك حسب ما ورد في خطة الإصلاح والتنمية وضعت قطاعين الأول قطاع إصلاح الإدارة والخدمة المدنية، والذي يتضمن برنامج "الحكومة الناجعة والفاعلة" والقطاع الثاني قطاع المحاسبة والشفافية، والذي يتضمن برنامج "الحكومة المنفتحة والمسؤولة" وحسب الموازنة التي وضعتها الحكومة فإن حصة القطاع الأول هي 36 مليون دولار، أي ما نسبته 13% من أولويات قطاع الحكم، أما القطاع الثاني فهي 43 مليون دولار بنسبة 15% من أولويات قطاع الحكم¹

من الناحية النظرية لقد حققت الحكومة عبر تلك البرامج العديد من الإصلاحات، فأصبح في كل وزارة دائرة مختصة لإعداد الخطط الإستراتيجية، والموازنات، وإعداد تقارير الانجازات من كل وزارة، وتطوير النظم المحاسبية في الوزارات، والتقارير المالية، وتطوير النظم القانونية الخاصة بالقطاع العام، واعتماد سبل و "معايير" محددة في تعيين الموظفين... الخ.

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص ص 84-90.

من الناحية العملية نستطيع القول بوجود تحسن في شكل الإدارة في المؤسسات العامة، وبوجود تطور في الإمكانيات اللوجستية، إلا أن هذا التطوير لم يبلغ مؤشرات الفساد المرتفعة حتى بعد عمليات الإصلاح، حيث " أشارت بيانات المسح فيما يتعلق بإدارة شؤون الموظفين في الوزارات والمؤسسات العامة خلال العامين الماضيين إلى إن ما نسبته 44.2% من الموظفين العموميين يعتقدون أن هناك غياباً للشفافية في اتخاذ القرارات [...] أيد 55% من الموظفين العموميين المستطلعين استناد التعيينات إلى الوساطة والمحسوبية." ¹ بالإضافة لتضخم في الهياكل الإدارية في مؤسسات قطاع الحكم، ووجود العديد من التجاوزات المالية والإدارية كما يدونها ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2010² كما أظهرت نتائج استطلاع رأي أجرته مؤسسة أمان، بأن مستوى الفساد ازداد خلال عام 2008 وأن " أكثر القطاعات التي ينتشر فيها الفساد بشكل كبير هو القطاع العام وخاصة في المستويات العليا القيادية المدنية والأمنية، وتعتبر الوساطة والمحابة في مجال التعيينات الحكومية والخدمات العامة أبرز أشكال الفساد انتشاراً في جسم السلطة، يليها اختلاس المال العام، مصحوباً باستغلال المنصب العام، إضافة إلى الرشوة وغياب النزاهة و العننية في العطاءات والمشتريات الحكومية"³

كذلك لا تغفل المخالفات الإدارية والمالية التي رصدها ديوان الرقابة المالية والإدارية، من ضعف في الالتزام بالنظام المالي، وضعف ضوابط وحدة الرقابة الداخلية، ومبالغة عالية في صرف فواتير الجوال والبنزين، وعدم وجود نظام مالي وإداري متكامل لتنظيم عمل المحافظات.⁴

في ذلك كان للحكومة جهودٌ مثل الحملات الوطنية للتبليغ عن الفاسدين، والاستهتار بالمال العام، كذلك الحملة الخاصة بالتبليغ عن استخدام السيارات خارج أوقات الدوام، واستحداث ديوان الرقابة المالية والإدارية، واستحداث هيئة مكافحة الفساد، بالإضافة لموجة لجان التحقيق

¹ مؤسسة أمان. تحليل نتائج المسح الموجه للموظفين العموميين الخاص بمؤشرات الحكم ومكافحة الفساد. رام الله. ايلول 2010. ص 17.

² انظر ديوان الرقابة المالية والإدارية. الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام 2010. رام الله. 2011.

³ مؤسسة أمان. نشرة إخبارية عدد خاص. رام الله. العدد الثامن/نيسان 2009. ص2.

⁴ ديوان الرقابة المالية والإدارية. الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام 2010. مرجع سابق. ص5

مع بعض الوزراء والمسؤولين والموظفين في القطاع العام، وطلب ديوان الرقابة بإزالة الحصانة عن بعض الوزراء للتحقيق معهم، رغم عدم استجابة الحكومة لغاية الآن. إلا أن تلك الجهود ستبقى منقوصة؛ ذلك نتيجة غياب النزاهة الرقابي في السلطة المتمثل بالمجلس التشريعي، وهو الجهة التي يحق لها المساءلة والتحقيق لتحقيق النزاهة والشفافية.

تأتي تلك الجهود للحكومة في إطار تقليص الفجوة التي تحول دون وصول مؤسسات القطاع العام الممثلة للسلطة الوطنية لمستوى يجعل منها مؤسسات دولة تتبع مقاييس وأسس الإدارة الحديثة التي توصي بها سياسات الدول المانحة للسلطة الفلسطينية، فنقلص الفساد يعني تقليص فاتورة المدفوعات، وضمان عدم ضياع أموال المانحين في غير الطريق التي يرغبونها، وبالتالي تحقيق "التنمية" الاقتصادية والرفاه الاقتصادي الذي يضمن توفر بيئة مناسبة للاستثمار، والحفاظ على "السلام" عبر ضبط الفوضى الأمنية والإدارية، انسجاماً مع ذلك الطموح الغربي- الفلسطيني أعدت الحكومة خطة اقتصادية لمعالجة الركود الاقتصادي الذي يتسبب بالمشاكل السالفة. فما هي الرؤية الاقتصادية للحكومة؟

2.2.3 القطاع الاقتصادي

واجهت الحكومة عدة تحديات في هذا القطاع، تلخص في ارتفاع مديونية السلطة الوطنية الفلسطينية، وعدم قدرتها على سداد التزاماتها من رواتب موظفيها وغيرها من الخدمات، وغياب وتوقف تحويل الأموال من الدول المانحة، وضعف النظام المالي، والحجز على عائدات الضرائب من قبل الاحتلال الإسرائيلي، ضعف البنية التحتية، وغياب الظروف المشجعة للاستثمار، وغياب حرية الحركة والتنقل للبضائع والأفراد، وأخيراً وليس أخراً الأثر الاقتصادي للانقسام الحاصل بين شقي الوطن.

تسببت تلك التحديات بإرهاق اقتصادي أثقل الحمل على السلطة الوطنية الفلسطينية، وتطلب من الحكومة القيام بخطوات سريعة لمعالجة الضعف الذي يعترى إدارتها لمؤسساتها، فسارعت لتقديم خطة "الإصلاح والتنمية" التي قدم ملخصها لمؤتمر باريس، بهدف استعادة وتشجيع ثقة المانحين، وقد لاقت الحكومة استحساناً دولياً لهذه الخطوة والخطة التي تدوب مع

إستراتيجية البنك الدولي في سعيها لقيام دولة فلسطينية، بالإضافة لتأكيدهما على شروط الرباعية من الناحية السياسية، فنجحت في الحصول على تعهدات مالية بقيمة 7.7 بليون دولارا تقدم على مدار ثلاث سنوات.

وفي خطوة أخرى حاولت الحكومة احتواء فاتورة الرواتب والعمل على تخفيضها، وكما وتبنت "السلطة الفلسطينية خطة لمدة ثلاث سنوات لتحديث نظام الإدارة المالية وذلك بهدف تحديد أوجه إنفاق الأموال"¹. قد أصابت تلك الخطوات الهدف المتجلي باستحسان وثناء المانحين وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، الذين طالبوا بتخفيض فاتورة الرواتب، وبضرورة إيجاد نظام مالي يقوم على الشفافية والمساءلة، وتكثيف الإصلاحات الهيكلية المدرجة في خطة الإصلاح والتنمية، وعبر الإتيان بتلك المطالب استطاع رئيس الحكومة إقناع تلك الدول باستئناف تقديم المساعدات والمنح، وبناء علاقات شراكة ثنائية للمساهمة في إنشاء مشاريع تنمية ذات طابع اقتصادي وخدمي.

تتلخص الرؤية الاقتصادية للحكومة ببناء اقتصاد قوي قادر على المنافسة عبر تحقيق التنمية الاقتصادية، التي تقوم على زيادة الإيرادات وتخفيض النفقات وإدخال إصلاحات قطاعية. تركز الحكومة على أربع مرتكزات، أولها الانتظام بدفع الالتزامات وتسديد المستحقات المترتبة والمتراكمة على السلطة، وإطلاق عدد كبير من المشاريع التنموية الصغيرة، وبالمرحلة التالية تنفيذ مشاريع تبلغ قيمتها الملايين، وأخيرا تعزيز دور القطاع الخاص والاهتمام به ليكون قادرا على تسلم دوره في تنمية الاقتصاد الوطني الفلسطيني² أضف إلى ذلك تحقيق الاستقرار المالي.

يشكل نصيب القطاع الاقتصادي من موازنة الحكومة ما نسبته 16%³ وهذه النسبة هي الأقل بين القطاعات الحكومية الأخرى، وقد وزعتها الحكومة على البرامج في القطاعات الاقتصادية؛ التجارة، والزراعة، والصناعة والخدمات، والسياحة.

¹ مجموعة الأزمات الدولية. مرجع سابق. ص 20

² الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2008. وزارة المالية.

³ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010، مرجع سابق، ص ii

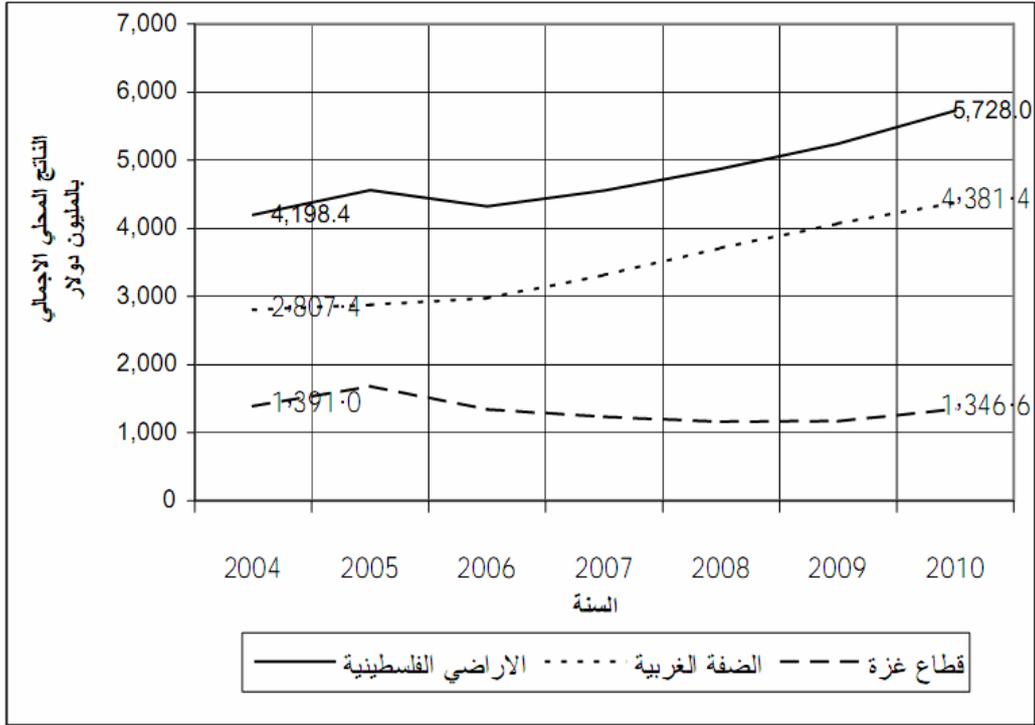
كان للحكومة في هذا المجال العديد من المحطات، فقد عادت الحيوية للأسواق الفلسطينية، بعد فترة طويلة من الركود المصاحبة لانقطاع الرواتب، وقد نجحت الحكومة في عقد مؤتمر الاستثمار الأول 2008، والذي كان له انعكاسات على مجال الاستثمار بعد أن وقع بنهايته على صفقات بقيمة 1.4 بليون دولار، وتحضر لعقد المؤتمر الثاني، بالإضافة لإنشاء مشاريع صغيرة تنموية داخل المجتمعات السكنية، "خطة الألف مشروع" هذه المشاريع الصغيرة كانت تهدف إلى تحقيق هدفين للحكومة الأول وهو التنمية التي تحققها تلك المشاريع في حدود ضيقة، والآخر وهو سياسي حيث تتيح آلية اختيار المشاريع وتنفيذها لقاء د.سلام فياض مع عدد كبير من المواطنين في تلك التجمعات بصورة لم يعتد عليها المواطن الفلسطيني، وهذا ما يعد دعماً سياسياً و "شرعياً" للحكومة.

للقطاع الاقتصادي العديد من المؤشرات التي يمكن قراءتها، لمعرفة مدى الصحة التي يتمتع بها الوضع الاقتصادي الفلسطيني، من تلك المؤشرات الناتج المحلي الإجمالي، نسبة البطالة، والفقر، ودور القطاع الخاص، والمديونية العامة.

1. الناتج المحلي الإجمالي

لقد شهد الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً ملحوظاً في الفترة 2008-2010 ليصل إلى أعلى نمو له في عام 2010 بنسبة 9.3%¹، في حين شهد قطاع غزة تراجعاً في الناتج المحلي الإجمالي، وذلك نتيجة الحصار الاقتصادي، والحرب التي عانت منها، فقد خلفت تلك الظروف وراءها تباين وفروقات واضحة في النمو والنشاط الاقتصاديين.

¹ جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. رام الله. 2011. ص 15.



شكل (1): الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة خلال الفترة (2010-2004)

المصدر: جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. رام الله. 2011. ص 15.

لقد كان قطاع الخدمات أكثر الأنشطة الاقتصادية المساهمة في النمو الاقتصادي، حيث بلغت نسبة مساهمته 20.9%، " كما شكل نشاط الإدارة العامة والدفاع ما نسبته 13.9% يليه نشاط التعدين والصناعة التحويلية بنسبة بلغت 12.3%، أما نشاطا التجارة والإنشاءات فقد بلغت حصتهما من الناتج المحلي الإجمالي 11.1%، 9.2% على التوالي".¹

تتبعكس نسبة الناتج المحلي على المستوى المعيشي للأفراد؛ والذي ارتفع لأعلى نسبة في عام 2010، وقد ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي في عام 2010 بنسبة 6.1% عما كان عليه في سنة 2009.²

يعزى ذلك النمو لعدة عوامل، منها التحسن الجزئي في الأوضاع السياسية التي ساعدت في تخفيف طفيف للعوائق والحواجز التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي، بالإضافة إلى زيادة ثقة المستثمرين بالاقتصاد الفلسطيني، بعد أن استعادت الحكومة السيطرة على الأمن

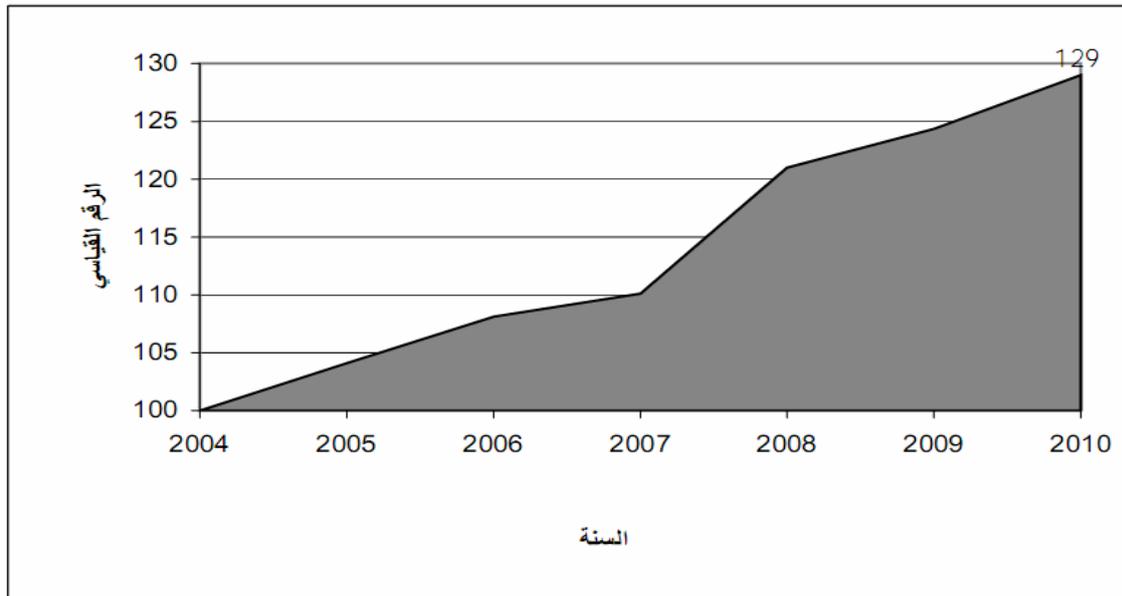
¹ جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 17

² المرجع السابق ص 18.

وسيادة القانون. إلا أن " المُحرّك الرئيس للنمو يظل متمثلاً في المساعدات المالية الخارجية للسلطة"¹، وهذا ما يعيق تحقيق تنمية مستدامة طالما تعتمد السلطة الفلسطينية على المانحين، نظراً لنقص في التمويل المتوقع من المانحين، من جهة، وعدم التزامها في الكثير من الأحيان طبقاً للظروف السياسية، من جهة أخرى.

2. غلاء المعيشة

يرتبط مع المؤشر السالف مؤشر غلاء المعيشة الذي بدوره يتأثر بالأسعار ويؤثر بالقدرة الشرائية للمواطن. منذ عام 2004 وحتى عام 2010 شهد مؤشر غلاء المعيشة ارتفاعاً بنسبة 29%، فخلال "السنوات 2007، 2008، 2010، أظهرت البيانات أن التغيير في الرقم القياسي لأسعار المستهلك يرتفع بتسارع أكبر من معدل التغيير في الأجر اليومي للعامل"²



شكل(2): حركة الرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الفترة (2010-2004)

المصدر: جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. رام الله. 2011. ص 23.

¹ البنك الدولي. تقرير المتابعة الاقتصادي المُقدّم إلى لجنة الارتباط الخاصة. 21 أيلول/سبتمبر 2010.

² جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق، ص 23.

وفي عام 2010 "سجل مؤشر غلاء المعيشة ارتفاعاً بنسبة 4.24%¹ في الضفة الغربية عما كانت عليه في عام 2009، ولازالت بارتفاع مستمر في عام 2011، وتجدر الإشارة إلى أن هذه النسبة تفوق النسبة في قطاع غزة التي شهدت ارتفاعاً في غلاء المعيشة بنسبة 1.72%² تتذر تلك المعدلات العالية لغلاء المعيشة بارتفاع نسبة الفقر في المجتمع الفلسطيني، حيث بلغ معدل الفقر 25.7% خلال عام 2010، بواقع " 18.3 في الضفة الغربية و38% في قطاع غزة"³ وتشير التقارير إلى أن المساعدات المقدمة للأسر الفلسطينية قللت من نسبة الفقر في الضفة الغربية فأصبحت 16.8% في الضفة الغربية، و21.2% في قطاع غزة، مع بقاءها نسبة تمثل شريحة واسعة من المجتمع الفلسطيني وتزداد فقراً يوماً بعد يوم في ظل المؤشرات الاقتصادية السلبية.⁴

3. البطالة

تعد نسبة البطالة من المؤشرات المهمة لقياس التقدم والتغيير في المستوى الاقتصادي الذي تحققه الحكومة، وقد أظهرت دراسات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن نسبة البطالة امتازت بالتذبذب في الفترة 2004-2010. فقد شهد عام 2007 أقل نسبة للبطالة 21.7%، وكذلك شهد عام 2010 انخفاضاً في معدل البطالة في الضفة الغربية حيث أصبح 17.2% بعد أن كان 17.8% في 2009، كذلك انخفضت نسبة البطالة في قطاع غزة إلى 37.8%⁵ بعد أن كانت 38.6%⁶.

¹ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 24.

² المرجع السابق. ص 24

³ المرجع السابق. ص 25

⁴ المرجع السابق. ص 25

⁵ المرجع السابق ص 19.

⁶ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص 2.

4. القطاع الخاص وبيئة الاستثمار

يشكل القطاع الخاص ما نسبته 77.8% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي¹، لذا يعد بند دعم القطاع الخاص، أحد أهم الركائز التي بنيت عليها الرؤية الاقتصادية لبناء مؤسسات الدولة، خاصة بعد أن عانى هذا القطاع من عدم التزام الحكومة بتسديد مستحققاتهم، وغياب البيئة المشجعة للاستثمار، هيمنة الاحتلال الإسرائيلي على السوق الفلسطينية. فسعت الحكومة لتسويق الاقتصاد الفلسطيني وتشجيع المستثمرين، فعقدت مؤتمر فلسطين للاستثمار في بيت لحم، وقدمت خطة الإصلاح والتنمية لمؤتمر الدول المانحة، وعملت على تسديد المتأخرات التي تراكمت عليها للقطاع الخاص، وقادت أو رعت حملات لدعم الاقتصاد الوطني، وأصدر قرارا يقضي بعدم دخول منتجات المستوطنات إلى السوق الفلسطينية، لإتاحة الفرصة للمنتج الفلسطيني. وقد استطاعت الحكومة تحقيق انتعاشا ملحوظا لهذا القطاع رغم بقاءه في دائرة الوضع الصعب، ومن مؤشرات ذلك التحسن أن عدد الشركات الاقتصادية المسجلة لدى وزارة الاقتصاد يزداد منذ عام 2007.

حققت الحكومة تلك التحسينات الاقتصادية رغم استمرار إسرائيل في " فرض القيود الاقتصادية على الاقتصاد الفلسطيني من أجل منع أو إعاقة الاستثمار الخاص. وإضافة للقيود على التنقل والحركة، تسيطر الحكومة الإسرائيلية على جميع نقاط العبور البرية والبحرية، وعلى قدرة السكان الفلسطينيين على السفر والسكن"²

5. الميزان التجاري (الصادرات والواردات):

قدر إجمالي الصادرات من السلع والخدمات بحوالي 1,378، وإجمالي قيمة الواردات من الخدمات والسلع بحوالي 5,367 مليون دولار، وهذا يعني زيادة العجز في الميزان التجاري بنسبة 6.3% مقارنة مع عام 2009.³

¹ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 34..

² البنك الدولي. تقرير المراقبة الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة. نيسان 2009. ص 1.

³ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 29.

وتجدر الإشارة إلى أن 75% من السلع المستوردة يتم استيرادها من إسرائيل، وحوالي 85% من الصادرات يتم تصديرها إلى إسرائيل؛ وهذا ما يزيد من تبعية وارتباط الاقتصاد الفلسطيني لإسرائيل، التي بدورها تسيطر على المعابر فتحد من استيراد السلع الرأسمالية التي تساهم في زيادة التنمية الاقتصادية، وتتحكم في نوعية السلع التي يتم تصديرها.

6. الميزانية العامة

إن هدف الحكومة فيما يخص الميزانية العامة هو أن تقلل النفقات -وهو البند الذي تمتلك السلطة السيطرة والصلاحية عليه مع ارتباطه بالمساعدات-، وأن تزيد الإيرادات للحكومة، إلى جانب تقليل اعتمادها على المعونات والمنح الخارجية. لقد حققت الحكومة تقدماً جيداً في المجال المالي للسلطة، فأصبحت تنشر بنود الميزانية العامة على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية، -لكنها لا تسيّر ضمن مسارها المحدد في القانون الأساسي عبر عرضها على المجلس التشريعي للتصويت عليها ومنحها الموافقة- بالإضافة إلى تحسن النظام المالي والمحاسبي للحكومة، ورفع قدرة مؤسسات السلطة الفلسطينية على جباية الضرائب... الخ

7. الإيرادات

نظراً للإصلاحات التي أقدمت عليها الحكومة في نظام الجباية تماشياً مع خطة الإصلاح والتنمية، وتحسن عام في الظروف السياسية، فقد ارتفعت الإيرادات المحلية (الضريبية وغير الضريبية) في عام 2010 حوالي 39% من إجمالي الإيرادات، أي ما يعادل 1.9 مليار دولار عام 2010، بنسبة زيادة 21.6% مقارنة مع عام 2009.¹ هذا ما يساهم في تغطية جزء من النفقات الجارية ويقلل من الاعتماد على التحويلات المالية المقدمة من الدول المانحة.

على جانب آخر فقد شهدت أموال المقاصة ارتفاعاً بنسبة 15.1% مقارنة مع عام 2009، الذي تراجع بها الدعم الخارجي - والذي يشكل تقريباً 50%-55% من ميزانية السلطة- بنسبة 19.7% عما كان عليه في عام 2008، وقد عادت تلك النسبة للارتفاع في عام 2010،

¹ جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 32

بعد عودة الاستقرار السياسي¹. إن تراجع المؤشرات السابقة يعزى للأوضاع السياسية من الحرب على غزة، واستقالة حكومة سلام فياض للبدء بجلسات الحوار الوطني.

وقد عادت المساعدات بالتدفق في النصف الثاني من عام 2009، بعد فشل الحوار الوطني من أن يثمر بالوحدة الوطنية و عودة الدكتور سلام فياض لتشكيل الحكومة، وعادت تلك الأزمة المالية لتظل من جديد على خزينة الحكومة الفلسطينية، مع عودة جلسات الحوار من جديد في حزيران\2011. إن ما سلف يدل على أن تلك المساعدات والمنح المقدمة للسلطة الفلسطينية تستخدم كأداة ضغط سياسية، تقبع تحت رحمتها الحكومة، وعلى وجه الخصوصية فيما يتعلق "بالفياضية" -التي لاقت استحسانا من الدول المانحة (الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي)- بمعنى طالما د.فياض يرأس الحكومة فإن تلك الدول ستبقي الحكومة قادرة على تسديد التزاماتها المالية، وتمويل المشاريع التطويرية الصغيرة.

كما اتبعت الحكومة سياسة زيادة نسبة الضرائب، وسنت قانون ضريبة الدخل مع بداية 2012 الذي لاقى رفضا في الأوساط الشعبية وبين المستثمرين والقطاع العام والقطاع الخاص الذي كان قد سلم رئيس الوزراء رسالة رفض لقانون الضريبة الجديد². وبهذه الخطوة كان للحكومة رغبة بزيادة إيراداتها من بند الضرائب، بهدف تقليل اعتمادها على المنح الخارجية، في حين أن القطاعات الاقتصادية لم تشهد تنمية حقيقية مستدامة، بل بقيت معتمدة على عوامل وظروف بيئية مختلفة.

8. النفقات

تحتل الرواتب والأجور بحصة الأسد في أوجه الإنفاق الحكومي، حيث تشكل ما نسبته 52% من إجمالي الإنفاق الحكومي للعام 2010، بعد أن كانت في عام 2009 بنسبة 46%، [...] ارتفعت فاتورة الأجور خلال عام 2010 بنسبة 10.9% لتصل أعلى مستوى بواقع

¹ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 33.

² حديث خاص لابراهيم برهم، عضو المجلس التنسيقي للقطاع الخاص، مع وكالة معا الاخبارية.

<http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=453247>

1.626.8 مليون دولار¹، وهذا الارتفاع في معدل الإنفاق الحكومي على الرواتب الأجور يتناقض مع السياسات الحكومية الهادفة لتقليل النفقات، ولسياساتها الرامية للحد من التعيينات الحكومية فيما عدا قطاعي الصحة والتعليم، وأيضا تشجيع التقاعد المبكر، وقرارها ببيع السيارات الحكومية لموظفي القطاع العام لصالح خزينة الدولة، و رغم محاولاتها المستمرة لاستهداف الرواتب في إحداث أي عملية نقشف أو تخفيض حيث عملت الحكومة على تعديل النسب الضريبية وفقا لقرار الحكومة².

كما طرأ ارتفاعا على بند النفقات التطويرية، نظرا لتنفيذ الحكومة العديد من المشاريع التطويرية والبنية التحتية للمؤسسات، رغم ذلك تشير البيانات إلى انخفاض الإنفاق الحكومي في عام 2010 ما نسبته 2.7% عما كان في عام 2009، وهذا الانخفاض تولد من انخفاض الإنفاق على غير الأجور بنسبة 8.2%³.

إن 42.6%⁴ هي النسبة التي تشكل القدرة الذاتية للحكومة على سداد نفقات الرواتب والأجور من إجمالي الإيرادات المحلية (الضريبية وغير الضريبية). رغم الجهود والسياسات المالية التي تبذلها الحكومة ضمن رؤية الدكتور سلام فياض، إلا أنها لم تجدي نفعا حقيقيا، حيث لازالت الحكومة تواجه أزمة مالية، تجعلها عاجزة عن دفع رواتب موظفيها، خاصة وأن الرواتب التي تسدها الحكومة كل شهر لموظفيها تعتبر "شبكة الأمان الوحيدة حالياً للاقتصاد الفلسطيني"⁵ هذه الأزمة تحول دون تنفيذ الحكومة لالتزاماتها، وتسبب لها وضعا محرجا، بالإضافة لتأكيدا على عدم قدرة تلك السياسات بالإتيان بمؤسسات دولة مستقلة في ظل ما هو متبع من سياسات اقتصادية، نظرا لارتباطها بمنح ومساعدات خارجية، مما زاد من نسبة العجز

¹ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 33

² قرار مجلس الوزراء رقم (01/116/13) م.و/س.ف) بشأن تعديل الشرائح والنسب الضريبية الواردة في المادة 16، من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011، بشأن ضريبة الدخل.

³ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 33

⁴ المرجع السابق. ص 35.

⁵ مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات الدولية. مع مستشار لوزير التخطيط. رام الله. مايو 2008.

في ميزانية الحكومة في عام 2011، بعد أن تمكنت من تقليصه في عام 2010 عما كان عليه في 2009 بنسبة 19.3%¹ وهذا يدل على مدى ضعف تحكم الحكومة بسياساتها المالية.

من خلال قراءة المؤشرات السالفة وتحليل مدى التغيير عليها، نستطيع أن نتوصل لعدة إشارات فيما يخص جهود وسياسات خطة "إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال" في القطاع الاقتصادي:

- إن إستراتيجية بناء الدولة لا يمكن أن تنفذ دون تبني المجتمع الدولي لها، وقد تبني البنك الدولي تلك الخطة، وفي المجال المالي والتنمية الاقتصادية كانت إستراتيجية البنك الدولي بأن يتم إنشاء صندوق ائتمان لدعم موازنة السلطة، وضمان تزويدها بأموال المانحين،² لكن ليس هناك ما يكفل البنك الدولي والدول المانحة للالتزام بتقديم المساعدات المالية، وما حدث في ظل ظروف الحرب على غزة خير دليل.

- استطاعت الحكومة عبر ما خطته ونفذته من سياسات أن تحقق بعض التحسن الملموس والمحتسب لها في هذا القطاع، فنتيجة لتلك الإصلاحات أقر البنك الدولي في دراسة له بأنه الحكومة الفلسطينية برئاسة د. فياض قد حققت تقدم ملحوظ في معالجة القضايا الجوهرية الخاصة بالإدارة المالية العامة- وخاصة الرقابة على الإنفاق، والمحاسبة، ورفع التقارير.³ إلا أن هذا التقدم لا يعني أن تلك السياسات الاقتصادية خلقت تنمية مستدامة وحقيقية، ذلك لأن آليات الاقتصاد الأساسية لم يطرأ عليها الكثير من التغيير. كما أنها حققت خطوات هامة باتجاه تحسين المساءلة والشفافية، حتى في إدارتها للإصلاحات والتطوير اللذان طالاً صندوق الاستثمار. إلا أن هذا التحسن لا يعني بأن الحكومة الفلسطينية برئاسة د. فياض باتت قريبة من تحقيق وخلق اقتصاد وطني بتنمية اقتصادية مستدامة، "لأنه وعبر ما يقدمه وما أنجزه من سياسات يحاول أن يقدمنا للعالم بأننا نستطيع أن نعتمد على أنفسنا في حال نالنا الاستقلال والدولة، لا أن يقيم دولة، فتلك السياسات عاجزة عن إقامة دولة"⁴.

¹ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. مرجع سابق. ص 34.

² البنك الدولي. استراتيجية البنك الدولي في بناء دولة فلسطينية. <http://go.worldbank.org/KGKVCJXJ0>

³ البنك الدولي. تحسين الحكم الاقتصادي والحد من الفساد، الضفة الغربية وقطاع غزة. الملخص التنفيذي. مايو 2011.

ص 3.

⁴ مقابلة خاصة للباحثة. بروفسور في علم الاقتصاد الدكتور عبد الفتاح أبو الشكر، جامعة النجاح. 2011\9\8.

- استمرار اعتماد السلطة الوطنية على المنح والمساعدات الخارجية بنسبة كبيرة، في تنفيذ الموازنة العامة، فهي لم تصل لليوم لقدرة ذاتية تمكنها من تغطية كافة نفقاتها، وهذا ما يقيدنا في رسم سياساتها، لبقائها رهناً لتلك الدول وما تقدمه من مساعدات مالية، كما وتبقي تنفيذ بنود الموازنة وأهدافها مرتبطاً بوفاء الأطراف المانحة بوعودها والتزاماتها، وهذا يحد من سيادتها الحقيقية، ويضعها تحت ضغط التنازلات والمطالبات بالمواقف السياسية، إلا أن الخبير الاقتصادي أبو الشكر يعتقد بأن للمساعدات والمنح بعد سياسي آخر، إذ ليس من المفروض أن تعتمد الحكومة على سياسات لتقليل الاعتماد على الدول المانحة، طالما كنا دولة محتلة فعلى الاحتلال تقديم كل الأموال اللازمة لإدارة شؤون المنطقة المحتلة، واتفاقية أسلو وزعت ذلك العبء المالي على الدول الغربية، وطالما بقينا تحت الاحتلال فهو حق لنا، لكن لا يعني بأن لا نضع ونبني سياسات اقتصادية تمكننا من الاكتفاء الذاتي لكن بعد الاستقلال"¹.

يواجه القطاع الاقتصادي العديد من التحديات، لعل أبرزها وبشكل خاص الاحتلال الإسرائيلي، حيث أن القطاع الاقتصادي أكثر القطاعات تضرراً من وجود الاحتلال الإسرائيلي، وما تم ربط السلطة به من التزامات عبر الاتفاقيات، حيث مثلت اتفاقية "باريس الاقتصادية"، التحدي الأكبر أمام السياسات الاقتصادية الرامية لبناء "اقتصاد دولة"، فهي تعرقل إحداث تنمية اقتصادية شاملة ومستدامة، عبر سيطرت إسرائيل على المعابر والحدود، وعدم تمكن السلطة الوطنية الفلسطينية من إنشاء بنك مركزي و إصدار عملة فلسطينية تثبت سيادتها، وإنما تفرض إسرائيل عملتها وسياساتها الجمركية الخاصة بها على الأراضي الفلسطينية، وهذا يعني فقدان السلطة "للضريبة السيادية sovereign tax" حيث لا تمتلك السلطة أن تتحكم بالضرائب غير المباشرة، وصلاحياتها تنصب في التحكم بضريبة الدخل، على خلاف الضرائب غير المباشرة التي تتحكم إسرائيل بها، وهذا ما بدوره يضعف السياسات المالية للسلطة الفلسطينية. وكذلك السياسات النقدية، حيث أن إسرائيل هي من تحدد قيمة النقد، وتتحكم بسعر الفائدة، مما يؤثر على المؤشرات الاقتصادية الكلية، فلا تمتلك السلطة الوطنية بسياساتها غير الدور الرقابي

¹ مقابلة خاصة للباحثة. بروفيسور في علم الاقتصاد الدكتور عبد الفتاح أبو الشكر، مرجع سابق.

والإداري، إذ تقوم بترخيص البنوك ومراقبتها والتأكد من التزامها، "ولهذا فإن السياسة المالية والنقدية تبقى محدودة في الأراضي الفلسطينية ولا تشبه السياسات المالية والنقدية لأي دولة"¹. وفيما يتعلق بالاستثمار والقطاع الخاص فقد سعت سياسات الخطة على أن تهيأ البيئة القانونية والبنية التحتية لخلق بيئة جاذبة للمستثمرين، إلا أن الاحتلال لا ينفك بسياساته يضيق على تطوير القطاع الاقتصادي، عبر نقاط التفتيش "الحواجز" والتي أزيل عدد كبير منها إلا أن إزالتها توصف بالكمية وليس النوعية، حيث لم تنزل إسرائيل الحواجز الأكثر أهمية، والأهم من ذلك تحكماً بإعطاء الموافقة لتنفيذ العديد من المشاريع الاستثمارية، مثل استثمار شركة الهواتف النقالة الثانية "وطنية" الذي توقف مصيره لسنوات حتى قبول إسرائيل بتوفير الترددات اللازمة، ومشروع المدينة الفلسطينية "روابي" الممولة من قطر، والتي تواجه بعقبات الاحتلال لإعطائهم الموافقة على شق الطرق وتوفير المياه، بالإضافة لتعطيل إسرائيل إقامة المدن الصناعية الحدودية، حتى بعد توقيع اتفاقية التفاهم في 2008 الخاصة بتفعيل اتفاقيات إنشاء المدن الصناعية، وتمنع السلطة الفلسطينية من إقامة أو تطوير البنية التحتية في ما يسمى مناطق "C" والتي تشكل غالبية أراضي الضفة الغربية وهذا ما بدوره يثبط من طموح السياسات الاقتصادية للحكومة، ويبقيها أدنى من سقف الاحتلال مهما علت.

- كما أن حالة التشرذم التي يعيشها الوضع الفلسطيني تلقي بظلالها على القطاع الاقتصادي، فرغم إعداد الحكومة لمشروع الموازنة طيلة الفترة السابقة، إلا أنها لم تسير ضمن إطارها القانوني، الذي يقتضي عرضها على المجلس التشريعي لإقرارها، وهذا ما يلغي مبدأ مهم من مبادئ الحكم الرشيد المتمثل بالمراقبة والمسائلة اللتين يمارسهما المجلس التشريعي على أعمال الحكومة بما يضمن ويكفل سير عمل غير مركزي لطرف على حساب الآخر، لحفظ الحقوق.

إن القطاع الاقتصادي يعتمد بشكل جلي على توفير بنية تحتية سليمة، وقادرة على خدمة الاستثمار، فما هي خطط وسياسات الحكومة وفي قطاع البنية التحتية؟

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع عبد الفتاح ابو الشكر دكتور علم الاقتصاد. مرجع سابق.

3.2.3 قطاع البنية التحتية

إن تنفيذ السياسات الوطنية للحكومة بتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، يقتضي وجود بنية تحتية متطورة، لذا وضعت الحكومة مجموعة من البرامج التي ترى بأنها تعزز البنية التحتية، من توفير شبكات المياه والكهرباء والاتصالات والطرق... الخ.

بلغت نسبة قطاع البنية التحتية 28%¹ من الموازنة التطويرية حسب خطة الإصلاح والتنمية، وذلك لتنفيذ برامج رئيسية هي: تحسين شبكة الطرق، و الموانئ الجوية والبحرية، تطوير قطاع الكهرباء والمياه، وتنمية قطاع الإسكان.

أولت الحكومة الاهتمام الأكبر لقطاع المواصلات، نظرا لتضرره من الاجتياحات الإسرائيلية بشكل ملحوظ، ولأهميته الخاصة في النهوض في تنمية القطاع الخاص، فنزعت الحكومة لإعادة تأهيل شبكات الطرق وتطوير مخططاتها، وقد أنجزت البلديات ووزارة الأشغال إعادة ترميم وتأهيل العديد من الطرق إلا أن المشاهدة العامة تدل على عدم وجود تنسيق وكفاءة عالية في انجاز العمل، حيث تقوم وزارة الأشغال بإنشاء الطرق وتعبيدها، ومن ثم تقوم البلدية بأعمال الحفر في الطريق لأعمال صيانة شبكات المياه والصرف الصحي، وتبقى الطرق غير معبدة وبحاجة لتأهيل لفترات طويلة نسبيا. ناهيك عن غياب السرعة في التنفيذ لتلك المشاريع في الشوارع الرئيسية بحيث تسبب جلبلة للمواطن.

تضمنت سياسات الحكومة فيما يخص هذا القطاع، إنشاء مشاريع سيادية مثل إعادة تأهيل مطار غزة وعودته للعمل، وإنشاء مطار في الضفة الغربية²، وإنشاء موانئ بحرية، وإنشاء مجمعات إسكانية في المناطق التي تخضع لسيطرة مشتركة. لكن تلك المشاريع تقابل بتحديات تفشلها، فإما أن تكون من أراضي الضفة وتسيطر عليها إسرائيل، أو قد تكون بحاجة لتمديدات البنية التحتية وتكون إسرائيل مسيطرة عليها، أضف إلى ذلك ما خلفه الجدار من آثار سلبية على قطاع البنية التحتية.

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص. ii.

² المرجع السابق. ص 36.

وفيما يتعلق في شبكات الماء والكهرباء، فقد أتت تلك السياسات بالعديد من المشاريع، فعملت على مأسسة وتعزيز قدرات شركات الكهرباء في الضفة وغزة، وتزويدها بالمعدات الحديثة، كما عملت على توسيع شبكات توزيع الكهرباء -لتصل للقرى النائية والمهمشة، كقرية رأس الطيرة، وقرية الضبعة-، بالإضافة لتطويرها وإعادة تأهيلها، كما تم ضم مدينة جنين لشركة توزيع كهرباء الشمال. إن الأغلبية الساحقة للمشاريع التي نفذتها الحكومة هي بتمويل من الدول المانحة وبالأخص دولتي النرويج والسويد واسبانيا¹

أما فيما يتعلق بجانب توفير المياه، فإنه يحمل من الصعوبة ما تحمله صعوبة العيش دون مياه، نظرا لسيطرة الاحتلال على مصادر المياه في فلسطين وفرض القيود على العديد من المشاريع المائية، فكان للحكومة نشاطات على المستوى الدولي في محاولة منها لخلق تدخل دولي والضغط على إسرائيل لتسهيل العمل في المشاريع المائية، كما تسعى الحكومة لإنشاء محطة تنقية في غزة، كما كان للحكومة مشاركات في مؤتمرات وندوات دولية تبحث في قضية المياه.

وعلى جانب الإسكان والمباني، كانت سياسات البنية التحتية ضليعة فيه، حيث عملت الحكومة على إنشاء العديد من البنايات العامة، وتشطيب أخرى، أو إعادة تأهيل بعضها، وإضافة طوابق لأخرى، تلك النشاطات موزعة على كافة القطاعات السابقة، بالإضافة لتنفيذها بعض المشاريع الإسكانية المتواضعة في نابلس، وقلقيلية، كما تسعى الحكومة لإدخال نظام "GIS" شبكة الطرق في الضفة الغربية.²

إن الجديد في السياسات الحكومية أنها اتخذت منحى الاعتماد على الدراسات العلمية الاستشارية والمتخصصة في إعداد وتنفيذ المشاريع، إذ عملت على إعداد دراسة خاصة بتقييم مصادر الطاقة المتجددة في فلسطين، ودراسة لاحتياجات المناطق للمشاريع قبل الإتيان على إقرارها.

¹ الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الثاني (2010/9/1 - 2010/11/30) للعام الثاني من عمل الحكومة الثالثة عشرة. رام الله. ص 43.

² المرجع السابق. ص 47.

كغيره من القطاعات يواجه قطاع البنية التحتية عدة صعوبات وتحديات تقيد السياسات الحكومية وتحول دون فاعليتها، يشكل الاحتلال العامل الأساسي في إعاقة وتنفيذ المشاريع الإنشائية، والخدمات من شبكات الكهرباء والمياه في منطقة C، بالإضافة لتحكمه بإعطاء التراخيص لتنفيذ المشاريع.

وبما أن أغلب مشاريع البنية التحتية تعتمد على التمويل والمنح الخارجية، فإنها تواجه بتهديد التزام الدول بتوفير الأموال، وقد تتأخر تلك الأموال وبالتالي تتأخر الحكومة في دفع المطالبات المالية المستحقة للمقاولين مما يمس بالثقة بالحكومة في تعاملها معهم.

4.2.3 قطاع الخدمات الاجتماعية

تعد التنمية الاجتماعية أحد الأعمدة الرئيسية في السياسات الحكومية، والتي تضمن بشكل أو بآخر استمرار النظام وبقائه، لذا استحوذ القطاع على أعلى نسبة في الخطة التطويرية للحكومة بنسبة 32%¹، موزعة على الصحة والتعليم والشباب والمرأة والحماية الاجتماعية ضمن رؤية الحكومة بأن تقدم تلك الخدمات بصورة ناجعة وفاعلة.

من بين القطاعات الاجتماعية أعطت الحكومة الأولوية لقطاع التعليم 59.6%، يليه الصحة 25.3%، والشباب 6.8%، المرأة 4.6%، والحماية الاجتماعية 3.1%، وأخيراً الثقافة 0.6%².

1. التعليم

تتمثل الرؤية السياسية للحكومة في هذا القطاع بأن تحافظ على النظام التعليمي ووحدته، والارتقاء بجودة التعليم، ليكون في مأمن من التأثير بالظروف السياسية والآثار الناجمة عنها، وهذا الهدف بحد ذاته ينطوي على قدر كاف من التحدي، وبالفعل كان النظام التعليمي الأقل تأثراً بنتائج الانقسام ما بين غزة والضفة من القطاعات الأخرى، فقد استطاعت وزارة

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص ii.

² المصدر نفسه. جدول (3.1.1). ص 10.

التربية والتعليم تجاوز بعض تلك التشويشات السياسية، رغم ما اعترى النظام التعليمي من مشاكل ذات انطباعات سياسية من فصل المعلمين وإضرابات نقابة المعلمين، وتغيير في المناهج الفلسطينية.

نفذت وزارة التربية والتعليم البرامج التي وضعت ضمن إستراتيجية الحكومة لهذا القطاع، وهي أربع برامج:¹ برنامج التعليم للجميع، الذي يعمل على توفير بيئة مادية تمكن الطلبة من الحصول على فرصهم في التعليم، عن طريق بناء المدارس وزيادة الغرف الصفية، وتأهيل المرافق المدرسية، والكتب التعليمية، وتوفير القروض لطلبة الجامعات.

وبرنامج الارتقاء بنوعية التعليم، والذي يعتمد على تدريب المعلمين، وإعداد آليات لتقييم أدائهم، وتطوير المناهج الدراسية، وتوفير معدات أفضل لهم، مثل نظام ADSL، والأدوات التكنولوجية والمختبرات، والمرافق الرياضية.

وبرنامج نجاعة الأداء التعليمي، إدخال إصلاحات تركز على الاستثمار في البنى التحتية والمرافق، وتعزيز الإمكانات في إدارة الأموال العامة، وتنفيذ ديمومة الإنفاق على هذا القطاع. وبرنامج تطوير التدريب المهني، وهذا لمن لم يتمكن من الانخراط بالتعليم الأساسي، وبحاجة لبناء قدراتهم في المجال المهني.

لقد كان الأداء الحكومي في هذا القطاع -وعبر المشاريع التي تم تنفيذها- يتركز على المدارس وليس على الجامعات الفلسطينية، وبهذا ركزت على مرحلة دون أخرى.

واجهت تنفيذ السياسات التعليمية عدة صعوبات، فمشكلة الانفصال ما بين غزة والضفة لازالت تشكل عقبة لكل قطاع، فالتواصل الضعيف "أثر إلى حد كبير على كافة نواحي العملية التعليمية"² وحال دون تمكن وزارة التربية والتعليم من متابعة الشؤون التعليمية في القطاع، والطلبة هناك يتم مصادقة شهاداتهم من وزير التربية والتعليم في الحكومة الفلسطينية "رام الله"،

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق، ص 21

² الامانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة (ايار 2009-ايار 2010). مرجع سابق. ص

لكن لا يستطيع أن يفرض أي سياسات تعليمية هناك، فمؤخرا تحكمت " الحكومة في غزة" بمصير 8 طلاب ومنعهم من منحة تعليمية في أمريكا¹ ولم يستطع وزير التربية والتعليم الفلسطيني تنفيذ سياساته هناك. رغم ذلك يحسب للحكومة كتابة وتصنيف امتحان التوجيهي في شقي الوطن على حد سواء.

من جهته يحل الاحتلال كعائق ثقيل على كل قطاع من قطاعات التنمية، فكان للجدار العنصري آثاراً سلبية على المسيرة التعليمية، بإعاقة وصول الطلبة والمعلمين للمدارس والجامعات، وفصل المنطقة الوحيدة لعدة مناطق قد صعب من النتائج على المواطنين. أضف إلى ذلك ما تشنه نقابة المعلمين من إضرابات احتجاجية على الرواتب والأجور، كثير منها تحمل دلالات سياسية.

تجدر الإشارة إلى أن الإنفاق الحكومي ازداد منذ عام 2008 على التعليم والصحة بالنسبة للسنوات السابقة.

2. الصحة

إن قطاع الصحة كان أكثر القطاعات الخدماتية تضررا في الفترة التي سبقت حكومة سلام فياض، فتوالت عليه الإضرابات ونقص في الأدوية وتهريب كميات كبيرة من الأدوية... الخ.

فوضعت الحكومة خطة إستراتيجية 2008-2010 بموازنة 139 مليون دولار² للنهوض بهذا القطاع ومعالجة ما اعتراه من عطل، وإجراء إصلاحات على الصعيد الإداري والمالي، والبنية التحتية، وتحسين نوعية الخدمات الصحية المقدمة للمواطنين، وذلك عبر برنامجين، الأول: تحسين نوعية الصحة، حيث يهدف إلى الاستثمار في المرافق الصحية، وتغطية نطاق البنية التحتية والتدريب وتوفير المعدات، ذلك لتقليل نسبة التحويلات العلاجية

¹ تقرير خاص حول أزمة الطلاب مع وزارة التعليم في قطاع غزة. برنامج صباح الخير يا عرب. قناة mbc. 8-أيلول 2011.

² تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص 19.

للخارج التي تكلف الحكومة مبالغ طائلة، والثاني: تطوير الخدمات الصحية، عبر تخصيص الموارد المالية، وتعزيز المساءلة والمحاسبة، وتطوير سياسات وأنظمة تضمن نجاعة عمليات المشتريات من الأدوية والمعدات الطبية، إلا أن "الحصة الأكبر من ميزانية البرامج قد صرفت على مشاريع بناء وإعادة تأهيل مستشفيات في مختلف محافظات الوطن [...] بقيمة 73.2 مليون دولار"¹

رغم ما نفذته الحكومة من مشاريع لتحسين الخدمات الصحية، إلا أن الخدمات الطبية الحكومية لم ترتق للمستوى الذي يمكنها من أن تحظى بثقة المواطنين، لكن هذا لا يعني بأن الخدمات الصحية لا تلقى إقبالاً من المواطنين، بل على العكس فنظراً لتراجع الأوضاع الاقتصادية، وزيادة نسبة الفقر والبطالة، والإجراءات الاحتلالية التعسفية فإن المستحقين للخدمات الصحية تتفاقم أعدادهم، وهذا ما يتطلب من الحكومة جهوداً أكبر لتغطيتها.

كما واجهت الحكومة "غياب نظام التأمين الصحي الشامل"² وعدم وجود سياسة عامة واضحة في مجال التأمين الصحي، بالإضافة لعدم تمكن وزارة الصحة من إدارة القطاع الصحي الحكومي في غزة نتيجة للانقسام من جهة، وبسبب الاحتلال الإسرائيلي من جهة أخرى في غزة والضفة الغربية، وما ينتج عنه من نقص في الأدوية والمعدات اللازمة، وأيضاً منع العديد من المرضى من السفر للعلاج، أضف إلى ما سبق التحويلات الخارجية التي تستنزف ميزانية الحكومة، التي تستطيع توفير تلك الأموال عبر الارتقاء الحقيقي بالقدرات والكفاءات الطبية، تلك العقبات ليست بالهينة إنما تشكل تحدياً حقيقياً للسياسات التي ترمي لإقامة الدولة الفلسطينية.

3. الحماية الاجتماعية

تكمن السياسات الحكومية في هذا المجال، بضمان تلقي أكثر الفئات فقراً للمعونات والمساعدات، لذلك عملت على تطوير برنامج يكفل دمج وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية، للارتقاء بمستوى العدالة الاجتماعية.

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص 19

² التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة (أيار 2009-أيار 2010). مرجع سابق. ص 101.

قامت الحكومة بتمويل من البنك الدولي بإنشاء قاعدة بيانات تحدد الأسر الفقيرة تشمل حالاتهم ومساعدتهم، كما نفذت الوزارة 19 مشروعاً بتكلفة 169 مليون دولار¹، وأكثر المشاريع التي استهلكت ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية هو مشروع المساعدات النقدية الممول من الاتحاد الأوروبي (PEGASE)، والذي بلغت تكلفته 104 مليون دولار، ومشروع الغذاء العالمي ومشروع أزمة الغذاء العالمي، بتكلفة 42 مليون دولار، ومشروع مركز الشيخه فاطمة بنت مبارك لتأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة، ومشاريع حماية المرأة والطفل وقانون حماية الطفل بقيمة 18 مليون دولار²، وخلال عام 2010 أصدرت الحكومة قراراً يقضي بتعليق العمل بمواد القانون المتعلقة بالجرائم الواقعة على خلفية الشرف، رغم كون ذلك من اختصاص المجلس التشريعي، وقد قامت بتقديم مساعدات مالية للأسر المنتفعة (الفقيرة، وللأسرى) في قطاع غزة والضفة الغربية، وتقديم مساعدات غذائية، وتنفيذ منحة الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي في الكويت بشأن التمكين الاقتصادي لـ 500 أسرة فقيرة من قطاع غزة، بالإضافة لتقديم الرعاية والإيواء لعدد من المسنين³... الخ

لعل هذا القطاع هو ما حرصت الحكومة بشدة بأن تنفذ سياساتها حوله في قطاع غزة، إذ عملت وأبقت على تزويدها لقطاع غزة بالخدمات والاحتياجات الإنسانية الأساسية من أغذية وأدوية ووقود وماء وكهرباء رغم أن الحصار الإسرائيلي يحول في كثير من الأحيان دون توفير تلك الخدمات، وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة نسبت للرئيس قراراً بإعفاء مواطني غزة من دفع الضرائب والرسوم، وضريبة القيمة المضافة على كافة الخدمات المقدمة من الوزارات والهيئات الحكومية، لقد كان لاستمرار الإنفاق الحكومي على قطاع غزة دلالات سياسية في طياته إلا أنه " ووفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فإن هذا الإنفاق حال دون حدوث انهيار تام للوضع الاقتصادي والمعيشي للسكان في القطاع"⁴

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص 16.

² المرجع السابق، ص 16

³ انظر التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة (أيار 2009-أيار 2010). مرجع سابق.

⁴ مصلح، أحمد. مرجع سابق. ص 37.

إن بند الحماية الاجتماعية على الرغم من الجهود التي تبذلها الحكومة في سياساتها الاجتماعية إلا أنها تواجه هي أيضا بقدر كافٍ من الصعوبات التي تشبث أهداف الخطط الحكومية، فلزال هذا القطاع يعتمد بشكل كبير على المنح والمساعدات المقدمة من الدول المانحة، وارتباط تلك الأموال بالقضايا السياسية العالقة إنما يشكل تهديدا واضحا للسياسات الحكومية.

وعلى نفس القدر من التهديد يأتي الاحتلال ليقوم بدوره في افشال السياسات الحكومية الرامية لبناء مؤسسات دولة قوية وذات سيادة، فنتيجة لسياسات الاحتلال التعسفية تزداد أعداد الأسر الفقيرة، ويزداد عدد الأسرى والشهداء، والدمار مما يحمل الحكومة أعباء إضافية.

4. الشباب والمرأة

إن الشباب والمرأة يشكلان شريحتين مهمتين في المجتمع الفلسطيني، وهاتان الشريحتان لهما من المطالب الكثير نظراً لما وقع عليهما من تهميش في ظل الظروف السياسية الفلسطينية، وهذا ما لم يتناسب مع حصتهما من الميزانية العامة للحكومة.

وضعت الحكومة في خطتها برنامجاً لتمكين المرأة، بهدف تعزيز دورها ومشاركتها في سوق العمل والقطاع الخاص والعام، وفي العملية الديمقراطية، فنفذت الحكومة سياساتها عبر برنامج تمكين المرأة الاقتصادي، وتأسيس برنامج إقراض للنساء المهمشات، بالإضافة لمراجعة الإطار القانوني، بتكلفة 0.57% مليون دولار خلال عامي 2008-2009¹.

أما الشباب فنفذت الحكومة سياساتها في دعم الشباب عبر برنامج تمكين الشباب، الذي يساعد على استيعاب الشباب في الوظائف من خلال استيعاب الخريجين الجدد وتنمية مهاراتهم، وتزويدهم بالأموال اللازمة التي تمكنهم من تأسيس مشاريعهم.

والبرنامج الآخر هو تطوير البنية الثقافية والترفيهية، والذي يهدف إلى توفير بنية تحتية ترفيهية وثقافية عامة، من أندية ومنتزهات ومراكز ومرافق رياضية، والتي تنفذ عبر تقديم

¹ تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للاعوام 2008-2009، مرجع سابق. ص 25.

الأموال للبلديات والمجالس المحلية، وهذا ما أخذ فعليا النصيب الأكبر من التمويل، فقد بنت الحكومة إستاداً في أريحا وأصبح لـفلسطين نادٍ وفريق رياضي، لكلا الجنسين، بالإضافة لتأهيل وصيانة أندية شبابية في مناطق مختلفة في الضفة الغربية، وهذا ما أتى على حساب البرنامج الأول الخاص بتمكين الشباب مما يجعل تلك السياسات غير فاعلة بشكل حقيقي.

كما أشرنا في الصفحات المتقدمة، بأن الحكومة ولدت بعد مخاض الانقسام الحاصل ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، لذا اعتلت فكرة الاهتمام بشؤون القطاع أجندة الحكومة، فمن أهداف الحكومة طبقاً لبرنامجها السياسي، تعزيز الوحدة الوطنية، وتشدد على ضرورة "إنجاز الحوار الوطني لأهدافه في إنهاء حالة الانقسام"¹ ومن جهة أخرى اهتمت بالقضية الاقتصادية في القطاع. فما هي السياسات التي تنفذها الحكومة للتعامل مع هاتين المشكلتين؟

3.3 غزة في السياسات الحكومية، (الانقسام، الاقتصاد)

تشكل غزة بالنسبة للحكومة وضعا مركب التعقيد، فمن ناحية الاحتلال الإسرائيلي، والحصار المفروض عليها، ومن ناحية أخرى الانقسام و آثاره السلبية على غزة، وهذا ما يكبد الحكومة مسؤوليات ثقيلة اتجاه القطاع في كل القطاعات الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية والبنية التحتية، كما تعد "قضية" غزة عثرة حقيقية في تنفيذ سياسات الخطة الحكومية، فكيف تعاطت سياسات حكومة د.سلام فياض مع هذه الأزمة المركبة؟

واصلت الحكومة تقديم المساعدات الإنسانية للقطاع، ودفع رواتب الموظفين هناك، بحيث تغطي النفقات الحكومية الخدمات الأساسية هناك، "فقد بلغت النفقات الجارية نحو 120 مليون دولار شهرياً، و تتفق أساساً لدفع الرواتب ومساعدة الحالات الاجتماعية الصعبة وتمويل التحويلات الطبية وقطاعات الكهرباء والوقود و واردات المياه في غزة، ويقدر العجز المتوقع في النفقات المتكررة في ميزانية عام 2009 بـ 1.15 مليار دولار، لكن الاحتياجات الإضافية في غزة الناجمة عن الحصار الإسرائيلي والهجوم العسكري سوف تزيد من الأعباء المالية الواقعة

¹ وثيقة إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية. مرجع سابق. ص10.

على عاتق السلطة الوطنية الفلسطينية بما يقدر بحوالي 300 مليون دولار خلال عام 2009 لتغطية فواتير الطوارئ والمأوى والوقود والكهرباء والخدمات الطبية والاحتياجات الاجتماعية.¹

ولقد نسقت الحكومة مع شركائها المحليين والدوليين للمؤتمر الدولي لمساندة الاقتصاد الفلسطيني لإعادة الإعمار في غزة، الذي عقد في شهر آذار 2009، وتمخض عنه خطة وطنية لإعادة إعمار غزة بتعهد المجتمع الدولي بدعم الاقتصاد الفلسطيني لإعادة الإعمار في غزة بقيمة 4.7 مليار دولار، ولكن كالعادة تواجه السياسات المالية والاقتصادية لحكومة الدكتور سلام فياض بالتزام تلك الدول بتسديد ما تتعهد به وبما يفرضه الاحتلال من سياسات إغلاق وحصار خانقين، حيث "لم يجر تحويل هذه الأموال حتى الآن بسبب استمرار الحصار المفروض"² على قطاع غزة.

كما أعادت الحكومة محاولاتها لدعم الاقتصاد الفلسطيني في قطاع غزة، حيث وضعت خطة تتضمن إستراتيجية للتنمية الاقتصادية في قطاع غزة، عبر التركيز على دعم القطاع الخاص في غزة، وتبني الأجندة الوطنية المقررة في خطة شرم الشيخ لإعادة إعمار قطاع غزة، وهذه الخطة كسابقاتها تعتمد في تنفيذها على تبني الدول المانحة لها وتقديم المبالغ لتنفيذ مشروعاتها، وهذا ما يشكل تحدياً بحد ذاته.

وفيما يتعلق بسياساتها لمواجهة الانقسام، فإن الحكومة لم يكن لها سياسات حقيقية تسيير باتجاه إنهاء الانقسام وإنما اقتصرت سياساتها على تأييد المبادرات والاقتراحات الساعية لبدء جولات من الحوار الوطني لغرض إنهاء حالة الانقسام كالمبادرة اليمنية، وترحيبها بالجهود المصرية لإنهاء الانقسام، بالإضافة لدعوة "الحكومة لحركة حماس للتوقيع على الوثيقة المصرية كخطوة لإعادة اللحمة بين شطري الوطن"³ بالإضافة إلى تقديم د. سلام فياض مبادرة لإنهاء

¹ الخطة الوطنية الفلسطينية الإنعاش المبكر وإعادة الإعمار في غزة لعامي 2009-2010. السلطة الوطنية الفلسطينية. 2009. ص 8.

² وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطيني. استراتيجية التنمية الاقتصادية لقطاع غزة. رام الله. 2011. ص 8.

³ التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة (أيار 2009-أيار 2010). مرجع سابق. ص 25.

الانقسام في شباط 2011\ تتكون من سبعة بنود، وتستهدف "تركيز الجهد لإعادة الوحدة للوطن في هذه المرحلة على عنوان واحد وهو تشكيل حكومة وحدة وطنية"¹. والتي من شأنها تدريجيا تحقيق المصالحة، والبت في القضايا الخلافية سيكون لاحقا.

هذه المبادرة لم ترَ النور حيث رفضتها حركة فتح، واعتبرتها معززة للانقسام والانفصال. وتجدر الإشارة إلى أن عمر حكومة د. سلام فياض كان سينتهي مع أي وميض في الأفق ينذر بجولات حوار وطني قد يتمخض عنها حكومة وحدة وطنية.

¹ مبادرة د. سلام فياض لانتهاء الانقسام. 26 شباط 2011.

الفصل الرابع

تقييم السياسات العامة للحكومة

الفصل الرابع

تقييم السياسات العامة للحكومة

بعد الانتهاء من المجموعتين الأولى التي تقتضي وصف السياسات العامة للحكومة، والثانية الخاصة بمعرفة محددات أو أسباب اعتماد الحكومة تلك السياسات، طبقاً لنموذج داي، فإن ثلاثية الأسئلة تكتمل بالمجموعة الثالثة، والتي تعنى بالإحاطة بآثار تلك السياسات.

1.4 تأثير القوى والظروف البيئية في السياسة العامة

تقطن السياسة العامة في محيط من التفاعلات، فهي تتأثر وتؤثر بالبيئة و العوامل المحيطة بها، والتي يجب الإحاطة بها حتى نتمكن من قياس الفرص المتوفرة لنجاحها أو إخفاقها.

ولدت سياسات د. فياض محاطة بالعديد من الظروف المثبطة لأي محاولة نحو تحقيق الاستقرار وبناء الدولة، فمن جهة كان الاحتلال وهو أقوى العوامل، بما يتمخض عنه من عوامل فرعية كالاستيطان والسيادة الجزئية، ومن جهة أخرى أطل الانقسام السياسي الحاصل ما بين شطري الوطن، والتدهور الاقتصادي، فهذه العوامل شكلت ارتئاً سلبياً للحكومة، التي بالحقيقة وجدت لإدارة أزمة استثنائية فرضت على الساحة الفلسطينية.

لقد تطلبت الظروف الاستثنائية شخصاً استثنائياً حتى يكون قادراً على التعاطي معها ومعالجتها، وحسب اعتقاد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية كان د. فياض هو ذلك الشخص، فكثيرة هي الأفكار التي دارت حول الاعتقاد بقدرة د. فياض على إقناع الجهات المانحة بإعادة تدفق الأموال التي انقطعت بعد نتائج انتخابات 2006، والتي أدت بدورها إلى تدهور الوضع الاقتصادي، وأنه قادر على استعادة ضبط الأمن والمؤسسة الأمنية الفلسطينية بشكل خاص، والمؤسسات الإدارية الأخرى بشكل عام، وعلى أنه القادر على إقناع المجتمع الدولي للضغط على إسرائيل لتنفيذ التزاماتها في خارطة الطريق، كما روهن على قدرته الدبلوماسية العالية لدفع إسرائيل لإزالة العوائق أمام حركة الأفراد والبضائع وغيرها من القيود. لذا تحاكم

السياسات التي قدمها د. فياض عبر موازاتها ومقابلتها لما أنجزته بعد مضي أربع سنوات من عملها، لكن قُبيل ذلك لا بد والتطرق لتأثير ما أسلفناه من عوامل على السياسات التي تطلعت لها الحكومة.

فكيف أثر كل من الاحتلال، والانقسام، وفوضى المؤسسات على السياسات العامة؟

لقد كانت هذه الظروف بمثابة عوامل مثبطة لعمل الحكومة، فكانت الحكومة وكأنها عالقة بشبكة قوية تحاول التخلص منها، خاصة وأنها وضعت سياسات طموحة بالنسبة لحكومة ناشئة في ظل تلك الظروف.

1.1.4 الاحتلال

كان أصعب تلك العوامل، حيث كان يسير بشكل معاكس ومضاد لسياسات د. فياض الناظرة باتجاه مناطق ما تسمى "C"، ويعيق أي تقدم باتجاهها، حيث أن المستوطنات واستمرار الاستيطان في مناطق الضفة الغربية وجدار الفصل العنصري يقلص المساحة الجغرافية التي تعمل عليها الحكومة، أضف إلى كل ما سبق الحواجز التي لا تزال منتشرة بين محافظات الضفة الغربية، والسيطرة على المعابر والحدود الفلسطينية من أبرز العوامل في إضعاف طموح السياسات الاقتصادية، والأمنية، والاجتماعية أيضاً نظراً لتسببه بالفوضى عبر سيطرته اللامنتهية.

انتهجت هذه الحكومة سياسات جديدة في التعاطي مع الاحتلال، فقد فرضت السنوات السابقة وتجارب السلطة مع الاحتلال، بأنه خصم يستغل الظروف الداخلية الفلسطينية كأوراق في اللعبة السياسية لتعزيز موقفه أمام المجتمع الدولي، وهذا أثر على سياسات الحكومة فارتأت لتجربة بدائل أخرى للتعاطي مع سياسات الاحتلال، فتؤيد الآليات والوسائل السلمية في مقاومة الاحتلال إلى جانب تضاعف الجهود الدبلوماسية الدولية من طرف رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية "محمود عباس"، وهذا ما صاغته الحكومة في برامجها السياسية والاقتصادية،

فاعتمدت على فلسفة خلق الأمر الواقع،¹ التي طالما سيطر فيها الاحتلال على المناطق الفلسطينية.

وترجمت تلك السياسات في أفعال الحكومة، عبر دعمها للمؤتمرات الحاشية على المقاومة السلمية احتجاجاً على مصادرة الأراضي الفلسطينية، والحملة التي شنتها لمقاطعة منتجات المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية، والقرارات الحكومية التي تتسجم مع هذا الهدف و... الخ. هذه سياسات جديدة أنت بغرض التأثير على الاحتلال.

2.1.4 فوضى المؤسسات

لا يستثنى الاحتلال كمسبب رئيسي لهذه الحالة التي ترسخت جراء الحصار الإسرائيلي والاجتياح لمناطق الضفة الغربية، بالإضافة لمركزية السلطة في المرحلة السابقة، والتي تركت آثارها على العقلية الإدارية في المؤسسات، مما انعكس سلباً على رتابة مؤسسات السلطة الفلسطينية خاصة المؤسسة الأمنية، التي بقيت متأثرة باستحقاق الثورة والنضال، إلى جانب تعالي الأصوات المتهمة للمؤسسات بالفساد الإداري والمالي، مما حجب الثقة العامة على المستويين المحلي والدولي في أداء المؤسسات الفلسطينية، ورسمت صورتها بشكل مشوه، فكان ينظر لها بنظرة قاسية من الأطراف المحلية والدولية، فاتخذت الحكومة قضية بناء المؤسسات الفلسطينية وإصلاحها، المنبر الذي تنطلق منه في سياستها العامة لبناء الدولة الفلسطينية وتجسيدها كأمر واقع.

3.1.4 الانقسام

هو العامل الرئيسي لولادة هذه الحكومة وما أنتت به من سياسات، فالعديد من السياسات ارتبطت به، فهو المتسبب بإيلاء الحكومة السياسات الأمنية الأولوية على باقي القطاعات كما أشرنا في الفصل الثاني، وفرض واقع جديد كان على الحكومة أن تتعامل معه، فمن من جهة

¹ انظر خطة موعد مع الحرية "الاجراءات وأولويات العمل في العام الثاني من برنامج الحكومة إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"، السلطة الوطنية الفلسطينية، 2010.

بتر الانقسام أهم مؤسسة تعمل ضمن النظام السياسي الفلسطيني وهي المؤسسة التشريعية، فأصبح النظام الفلسطيني يعمل بذراع حكومي واحد متمثلاً بالسلطة التنفيذية، ودون وجود هيئة رقابية عليها، وهذا ما خلف خللاً وظيفياً في النظام السياسي الفلسطيني، وترك فراغاً قدر للحكومة أن تملأه، وأن تبحث عن الآلية المناسبة لذلك.

في جانب آخر كانت المؤسسات الحكومية متمركزة في غزة في فترة ما قبل الانقسام والمؤسسات العاملة في الضفة الغربية هي امتداد فرعي للمؤسسات في قطاع غزة، وهذا ما تطلب من الحكومة رفق المؤسسات في الضفة الغربية بطواقم عاملة حتى تكون قادرة على عملها كمؤسسات مركزية، وبالتالي كبد هذا الظرف الحكومة نفقات جديدة في فاتورة الرواتب فهي بهذا تدفع رواتب من كانوا يعملون في مؤسسات السلطة قبل الانقسام، و تدفع رواتب و أجور تشغيلية جديدة في الضفة الغربية.

وفي جانب آخر أثار الانقسام على الطموح الاستراتيجي للسياسة العامة للحكومة في بناء الدولة وإنهاء الاحتلال، إذ ليس هناك من دولة تأسس و تقوم بشقين متناقضين، وهذا ما أضعف وأفرغ باقي السياسات العامة الرامية لبناء المؤسسات من محتواها، بحيث كيف يمكن لعملية بناء الدولة والمؤسسات أن تقوم بمنأى عن جزء مهم من الأجزاء الجغرافية للدولة، وهذا أيضاً ما انعكس بدوره على الموقف الدولي من الحكومة، إلى جانب اجتزاء تلك السياسات لجزء من الحريات العامة خاصة في بدايات عملها.

4.1.4 الموقف الدولي

بعد أزمة الانتخابات وما تلاها من انقسام وسيطرة عسكرية من قبل حماس على قطاع غزة، أراد المجتمع الدولي حكومة تقف على النقيض من حركة حماس، تتبنى مبادئ الرباعية، وتتوافق مع فكرة السلام والمفاوضات، وقادرة على ضبط الأمن المجتمعي الفلسطيني في الضفة الغربية؛ حتى تستأنف تقديم المنح والمساعدات المالية، واتساقاً مع هذه المعطيات كان د. فياض الشخصية التي تلقى ترحيباً من المجتمع الدولي، ليقدم الحلول لتلك المطالب الدولية والشعبية المطالبة باستعادة دفع السلطة لرواتب موظفيها، والاستحقاقات المالية التي تراكمت عليها.

على صعيد آخر كان المجتمع الدولي مطالباً للسلطة الوطنية الفلسطينية بإدخال تحسينات وإصلاحات على المؤسسات الإدارية والمالية، بعدما تصاعدت أصوات الاتهام للسلطة بالفساد المالي والإداري، وهذا ما تطلب إحداث تدخلات على المؤسسات حتى تكون قادرة على استحواد ثقة المجتمع الدولي، فالتفت د. سلام فياض إلى ضرورة إقناع المجتمع الدولي بمهنية وقدره مؤسسات السلطة على أنها مؤسسات دولة، فذهب يخلق واقعاً جديداً قادراً على إقناع العالم بقدره الفلسطينيين على إقامة مؤسسات تتمتع بصفات الحكم الرشيد؛ لذا جعل قضية بناء المؤسسات وضبط الأمن وتعزيز القضاء من أولويات السياسة العامة التي طرحها د. فياض، "الخلق واقع جديد يظهر قدرة الفلسطينيين على ضبط النفس، وإدارة المؤسسات ضمن معايير الإدارة العامة الحديثة، وقادرين على إنهاء حالة الفوضى والسيطرة على مظاهرها التي تخشاه إسرائيل على أساس أنها تبعد إمكانية تحقيق السلام"¹. لقد حرص د. فياض على أن تتناغم السياسة العامة مع متطلبات المجتمع الدولي وضمن رؤيته للدولة الفلسطينية المستقلة، حتى أن السياسة العامة في خطة "التممية والإصلاح الفلسطينية" التي قدمت في مؤتمر أنابولس ومؤتمر الدول المانحة تلتصق بشكل واضح مع إستراتيجية البنك الدولي ورؤيته لبناء الدولة الفلسطينية، حيث أن المجتمع الدولي يعتبر بأن الدولة الفلسطينية تكون دولة قابلة للحياة طبقاً لعاملين: الأول هو قوة مؤسساتها، والثاني قدرة الاستدامة في التنمية الاقتصادية² لذا قدم البنك الدولي العديد من المنح المالية، بالإضافة لإنشائه المشاريع التنموية الصغيرة التي تساند الحكومة في تحقيق برنامجها.

لا بد والاعتراف بأن الحكومة فلسطينية أياً كانت لن يتسنى لها النجاح في ظل الظروف التي تناولناها، وخاصة مع استمرار عزلتها ورفض المجتمع الدولي التعاطي معها، وهذه الحكومة استطاعت كسر تلك العزلة الدولية، عبر الالتفات إلى ترتيب الأوضاع الداخلية التي طالما يتخذها المجتمع الدولي كذريعة للتهرب من التزامه بإقامة دولة فلسطينية.

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع محمد جراد، مدير مكتب د. سلام فياض، مكتب رئيس الوزراء الفلسطيني. رام الله. 2011\12\4.

² البنك الدولي. استراتيجية البنك الدولي في بناء دولة فلسطينية. مرجع سابق.

تلك العوامل والظروف البيئية التي أثرت في رسم السياسة العامة للحكومة وفرضت نفسها كأولويات وبرنامج لعمل أي حكومة فلسطينية. وهي ذاتها العوامل التي رغبت الحكومة بحكم الضرورة أن تؤثر بها بشكل عميق حتى يتحقق الهدف الاستراتيجي لخطتها طويلة الأمد، حيث أن السياسة العامة وخطط الحكومة وضعت لغرض التأثير في تلك الظروف والعوامل التي تقصي طموح الدولة بعيداً في ظل استمرارها.

على مدى تأثيرها بتلك الظروف تحاكم نجاعة السياسات، فكيف أثرت بالعوامل والظروف البيئية؟

2.4 تأثير السياسة العامة في الظروف والقوى البيئية

إن نظرة عن كثب قد تساعد في الوصول إلى تحليل متروّ للواقع لا ينفى مردود الجهود والسياسات التي نفذها د. فياض، هذه السياسات استطاعت أن تؤثر بشكل جيد في بعض القطاعات كقطاع الإدارة العامة، وإدارة الأموال، وتعزيز المساءلة، وضبط الأمن المجتمعي، لكن هناك قطاعات كان وقع وتأثير تلك السياسات عليها أقل من الطموح الذي حملته، مثل القطاع الاقتصادي على سبيل المثال لا الحصر، إن النتيجة التي تحققت السياسات المتبعة مرتبطة بعلاقة طردية مع مدى التأثير الذي تستطيع أن تحققه الحكومة في القوى و الظروف البيئية المحيطة بها التي تطرقنا لها سالفاً، من الاحتلال، والانقسام، والحوكمة، والموقف الدولي، فهي ظروف بالأساس مترابطة مع بعضها البعض وتؤثر ببعضها بشكل تبادلي.

1.2.4 الاحتلال

يعد من أكبر التحديات التي واجهت السياسات العامة للبرنامج السياسي، لذا سعى د. فياض للتغيير في معادلة الاحتلال، عبر فكرته لخلق أمر واقع جديد، "يكون محرراً لإسرائيل أمام العالم، وذلك بشقين الأول: تنفيذ التزامات خارطة الطريق، والثاني: بناء وتعزيز المؤسسات لتكون في مقام مؤسسات الدولة، وهذا ما دفع بإسرائيل لإطلاق اسم "بنغوريون فلسطين" على

د.سلام فياض، نظرا لإتباعه لسياسة فرض الأمر الواقع¹ فقد استحدث قضية الاندفاعية نحو مناطق ما تسمى C بقوة عبر إتباعه لإستراتيجية "الطرف الثالث"، أي تنفيذ المشاريع التنموية والبنية التحتية عبر الدول المانحة، فهي يقع على عاتقها أخذ الموافقة من "إسرائيل"، كما حاول البناء في تلك المناطق مرارا وتكرارا بعد إقدام الاحتلال على هدم تلك المشاريع، مثل مشاريع شق الطرق التي تجرف من قبل سلطات الاحتلال بعد الانتهاء منها، ومشروع بناء المدرسة في قرية بيت سيرا دون الحصول على الموافقة من "إسرائيل" والتي هددت بالهدم، لكن في نهاية المطاف غرم رئيس بلديتها بمبلغ 30 ألف شيكل وقامت السلطة بدفعها، وحافظت على المبنى الذي فرض كأمر واقع في تلك المنطقة.

هذه السياسية قوبلت بخضم جامح، يعرقل كل توجه فلسطيني نحو تلك المناطق، و يقابل البناء الواحد في تلك المناطق بآلاف الوحدات الاستيطانية، حيث إنها استمرت بسياسة التوسع الاستيطاني رغم إعلان "رئيس الوزراء الإسرائيلي" عن فترة تجميد الاستيطان منذ 25-11-2009، والتي استمرت لعشرة شهور، لمحاولة استئناف عملية المفاوضات، رغم ذلك تشير إحصائيات الاستيطان الإسرائيلي إلى زيادة وتيرة النشاط الاستيطاني خلال تلك الفترة، حيث كشف تحليل للصور الجوية في عام 2010 أجراه معهد الأبحاث التطبيقية "أريج" أن "إسرائيل" قامت ببناء 1819 بناية في الضفة الغربية والقدس، هذا إلى جانب إضافة 1433 من البيوت المتقلبة² وذلك عكس المعلن عنه. فمع اقتراب فترة التجميد³ أعلنت الحكومة الإسرائيلية عن مجموعة ضخمة من التوسعات الاستيطانية تصل إلى 37,684 وحدة سكنية³. ناهيك عن الانتهاكات الأخرى من تجريف للطرق وهدم للبيوت، ومصادرة ما يزيد عن 6100 دونم من الأراضي خاصة في منطقة الخليل⁴، تجدر الإشارة إلى أن إحصائيات الاستيطان هي تقديرية

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع مدير مكتب رئيس الوزراء الفلسطيني د.سلام فياض محمد جراد. مرجع سابق.

² معهد الأبحاث التطبيقية "أريج". *المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية تشهد توسعا ملحوظا خلال فترة التجميد الإسرائيلي المزعوم*. موقع رصد أنشطة الاستيطان الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية (poica). القدس. 8-2-2011.

³ مركز الأبحاث التطبيقية "أريج". *بالتزامن مع إطلاق المفاوضات المباشرة. تعزيز الاستيطان الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية المحتلة*. موقع رصد أنشطة الاستيطان الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية (poica). القدس. 16-10-2010.

⁴ تقرير حول الانتهاكات الاستيطانية اثناء مرحلة التجميد 2009/11/26 الى 2010/9/26. اللجنة الشعبية للاجئين- دير

البلح. منظمة التحرير الفلسطينية: <http://www.lajeen-db.ps/details.php?id=119>

وتختلف باختلاف المصدر، وذلك نظراً للسياسات الإسرائيلية التي تحيط بالنشاط الاستيطاني بالسرية. و في أيلول من العام 2011\2012 أقدمت إسرائيل على إصدار قرار يقضي " بتهجير البدو الفلسطينيين الذين يسكنون في المنطقة المصنفة (c)¹ بهدف توسيع بؤرها الاستيطانية.

لم تستطع الحكومة إيقاف التوسع الاستيطاني الإسرائيلي، ومصادرة الأراضي الفلسطينية، ولا وقف الاعتداءات والخروقات الناجمة من الاحتلال والمستوطنين الإسرائيليين، ولا أن تحقق تقدماً قوياً باتجاه مناطق "c" وذلك نظراً لعدة عوامل هي؛ أولاً: استمرار السيطرة الإسرائيلية على تلك المناطق قائماً دون أي عوائق تذكر؛ وثانياً: عدم امتلاك السلطة للأدوات والصلاحيات التي تخولها وقف تضخم الاحتلال في الضفة الغربية؛ وثالثاً: فشل محاولات إعادة إنعاش عملية التفاوض مع الجانب الإسرائيلي، وإيقاف تآكل الأراضي الفلسطينية من قبل الاحتلال الإسرائيلي ففي "2010/5/19 كان تاريخ البدء بما سمي (محادثات التقريب)، التي فشلت رغم اندراجها تحت مظلة التجميد الجزئي للاستيطان (عشرة أشهر)، علماً أنه تم إنجاز ثلاثة آلاف وحدة استيطانية خلال هذا التجميد.

إن الضغوط الأمريكية وضعف النظام العربي عبر لجنة المتابعة شجعت فريق أبو مازن أن يذهب للمفاوضات المباشرة رغم رفض جميع الفصائل الأخرى في 2010/9/2، لأن هذه المفاوضات تقوم على مرجعيتها الذاتية المحكومة بميزان القوى الراجح لصالح الاحتلال، فضلاً عن كون المفاوضات منفصلة من الضوابط الملزمة المستمدة من قرارات الشرعية الدولية، ولأن الراعي الدولي الوحيد هو الولايات المتحدة الأمريكية بتحيزها المعروف لإسرائيل² إضافة إلى استمرار مناورات حكومة نتنياهو، وانكفاء المجتمع الدولي عن الوفاء بوعوده لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية، كلها عوامل حجت مدى قدرة السلطة الوطنية في التأثير على الانتشار المتسارع في بناء المستوطنات، والمخططات الرامية لتهويد القدس.

¹ الأعرج، مديحة. تهجير قسري للمواطنين الفلسطينيين من أجل توسيع المستوطنات. المكتب الوطني للدفاع عن الأرض ومقاومة الاستيطان: <http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=11253>

² الناطور، سهيل. الوضع الفلسطيني الداخلي - جمود سلبي وتعطيل. القضية الفلسطينية تقييم استراتيجي 2010-تقدير استراتيجي 2011. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. 13 كانون ثاني 2011 / 21-28. ص 22.

رغم ذلك حافظت السلطة الوطنية على قناعتها بضرورة تقديم صورتها للمجتمع الدولي على أنها نموذجٌ لحكومة قادرة على ضبط النفس، واتخاذ المقاومة الشعبية السلمية كسبيل نحو إنهاء الاحتلال، وبأنها ستعد دولة بانتظار المجتمع الدولي بتقديم التسهيلات، و الضغط على إسرائيل لإنهاء الاحتلال، وهذا ما يعتمد على الدبلوماسية الفلسطينية التي يقع على عاتقها التأثير على المجتمع الدولي عبر النتائج التي تقدمها الحكومة، لدول العالم حتى يقفوا إلى جانب الفلسطينيين لإقامة دولة مستقلة على حدود عام 1967، مقابل إسرائيل التي ترفض الالتزام ببند الاتفاقيات.

أما في الجانب الاقتصادي فلا يزال الاحتلال العقبة الأكبر في إحباط محاولات التنمية الاقتصادية، فقد تسبب الاحتلال بإجهاض العديد من المشاريع الحيوية والطموحة، كمشروع إنشاء بنك مركزي فلسطيني، وإصدار عملة وسندات حكومية، فلم تستطع الحكومة التخلص من السيطرة الإسرائيلية على التجارة الفلسطينية، ومن التبعية والسيطرة الاقتصادية للنظام الإسرائيلي، فالسياسات الاقتصادية لازالت تعاني الضعف والمؤسسات المالية التي تعمل في السلطة استطاعت أن تحافظ على مهمتها الإدارية والرقابية فقط¹، حيث لازالت الحكومة تعمل تحت إطار اتفاقية باريس الاقتصادية رغم عدم التزام إسرائيل في كل الاتفاقيات الموقعة مع السلطة، لكن تجدر الإشارة إلى أن السلطة بذلت مجهودا في هذا المجال عبر إضعاف تسويق المنتج الإسرائيلي، وزيادة قدرة المنتج الفلسطيني على منافسته، وهي خطت خطوات كبيرة في هذا المجال وأحرزت تقدما ملحوظا فيما يخص منح المنتج الفلسطيني الأولوية في الأسواق الفلسطينية.

يكمن تأثير سياسات د. فياض في هذا الجانب، عبر ما أحرزته من إنعاش للاقتصاد الفلسطيني، وخلقها لمفهوم الوجودية الواقعية، عبر اندفاعها نحو مناطق "ج" فهذه المناطق غابت لفترة طويلة عن أجندة عمل مؤسسات السلطة الوطنية، رغم عجزها عن تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة بالمقابل، حيث أن ردة فعل الاحتلال على تلك السياسات يفوقها قوة فهي تواجه طرفاً عصبياً على تنفيذ الالتزامات المفروضة عليه في أي اتفاقية، ويتغلغل دون توقف في الأراضي

¹ مقابلة خاصة للباحثة مع. دكتور علم الاقتصاد عبد الفتاح ابو الشكر. مرجع سابق.

الفلسطينية، وكما لم تستطع السلطة الوطنية الفلسطينية وبسياسات د. فياض على دفع المجتمع الدولي إلى إرغام إسرائيل على الكف عن ممارساتها غير القانونية، رغم التزام د. سلام فياض في تنفيذ بنود اتفاقية "خارطة الطريق" الواقعة على الجانب الفلسطيني، واثبات القدرة "على ضبط النفس" والسيطرة على قضية السلاح المنتشر في الضفة الغربية، إلا أن إسرائيل لم تكف عن اجتياح واقتحام المدن الفلسطينية، ولم تزل الحواجز المركزية التي تعيق حرية الحركة والتنقل، وهذا مما يضعف التأثير الفعلي والمطلوب من تلك السياسات، وتبقى وجودية الاحتلال أقوى، نتيجة لسيطرة إسرائيل على السلطة وتمسكها بزمam الأمور عبر ربط السلطة باتفاقيات تبقئها رهناً للتبعية، كاتفاقية "باريس الاقتصادية" ولم تستطع السياسات الجديدة التخلص منها وكسر قيودها، فقد حافظت إسرائيل على إستراتيجيتها التي تعمل وفق المحددات التالية؛ "أولاً: الإبقاء على الاحتلال من خلال استيطان الأراضي ومصادرتها[...]. أو من خلال التحكم في المنافذ البرية والبحرية والجوية،[...]. و ثانياً: إعادة تشكيل المجتمع الفلسطيني تحت الاحتلال بما يخدم بقاء الاحتلال. وثالثاً: إجهاض التنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة." ¹ وهذا بالمقابل ما لم تستطع سياسات د. فياض التأثير به بنفس المقدار المقابل.

2.2.4 الموقف الدولي

استطاعت الحكومة أن تستحوذ على إعجاب وتأييد المجتمع الدولي لها، فاستأنفت الدول تقديم المنح والمساعدات للسلطة الوطنية الفلسطينية، بعد أن اتسقت سياسات الحكومة مع رؤية و إستراتيجية المجتمع الدولي في إدارة السلطة الفلسطينية، حتى يصلوا لمرحلة النضج والقدرة على إدارة دولة.

استجابة لذلك اتخذ د. فياض سياسته لبناء أنظمة حكومية وإدارية ومؤسسات فاعلة، وبنية تحتية، لإقناع المجتمع الدولي بأن الفلسطينيين لديهم دولة قائمة والمطلوب ليحل السلام في المنطقة هو إنهاء الاحتلال، هذه السياسة ترمي لإنهاء ذريعة العالم حول عدم نضج المؤسسات

¹مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي لسنة 2010. مرجع سابق. ص 94.

والسلطة الفلسطينية، فيهدف د. فياض تشكيل "ضغط هائل على العملية السياسية والمجتمع الدولي لإنجاز إنهاء الاحتلال"¹

اقتنع العالم بالبعد التنموي في الخطة، حيث لاقت خطة د. فياض دعماً وتأييداً بشكل واضح في بيان اجتماع اللجنة الرباعية في موسكو، ولاقى المشروع قبولاً دولياً، حيث أن العالم متوافق منذ زمن على فكرة حل الدولتين، وهذا ما يجعل المشروع أقوى في البعد الدولي عنه في البعد الداخلي الذي لم يلق إجماعاً واضحاً ومحدداً كما أشرنا سالفاً.

استطاع د. فياض الحصول على القبول الدولي للفكرة، لكن لم يستطع الحصول على أي ضمانات دولية لإقامة دولة فلسطينية، أو حتى إنهاء الاحتلال الإسرائيلي. باعتماد الدكتور فياض بأن "التعاطف الدولي سيتحول بالمحصلة النهائية إلى قوة ضغط هائلة من أجل إنجاز هذا الهدف كي يعيش الشعب الفلسطيني في حرية وكرامة في إطار دولة مستقلة"² لكن أتى تصويت مجلس الأمن الذي قرر في تشرين أول 2011، مخيباً- نوعاً ما- لآمال السلطة الفلسطينية بالمجتمع الدولي، حيث لم يشكل قوة ضاغطة لإنجاز إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال، رغم إبدائه للإعجاب بما أحرز من بناء للمؤسسات على مستوى الإدارة العامة والمالية العامة.³

الحكومة أنجزت نوعاً ما هو مطلوب لبناء بعض المؤسسات، و ترميم المؤسسات الموجودة مسبقاً، وقدمت التقارير في ذلك الإنجاز للمجتمع الدولي، لكن بقيت عملية التحرك الدبلوماسي التعبوي، لإقناع العالم بما يقدم لهم، وهذا يقع على عاتق منظمة التحرير الفلسطينية، التي صوبت جهودها في الاتجاه الخاطئ، حيث الدول التي اعترضت المشروع الوطني بإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وإنهاء الاحتلال الإسرائيلي⁴، فكما لم يتمكن المجتمع الدولي سابقاً من إجبار إسرائيل على التوقف عن التوسع الاستيطاني، والخضوع لعملية السلام، رغم توجيهه

¹ جريدة الحياة الجديدة. رام الله. ع 5330 / 08\31\2010. ص 8.

² جريدة الحياة الجديدة. ع 5330، مرجع سابق.

³ انظر البنك الدولي. تحسين الحكم الاقتصادي والحد من الفساد. مرجع سابق.

⁴ انظر نتائج تصويت مجلس الامن على طلب رئيس اللجنة التنفيذية ل م.ت.ف. المقدم للامم المتحدة لقبول فلسطين دولة كاملة العضوية. في ايلول 2011.

الانتقادات الدولية لتلك السياسات الإسرائيلية الاستيطانية، وحثها على أن توقف الاستيطان للعودة للمفاوضات، لكن أياً من الطرفين لم يتحقق.

3.2.4 الانقسام

لا زال قائماً بعد مرور 4 سنوات على عمل الحكومة الفلسطينية، رغم تأكدها في مقدمات الخطط والسياسات بأنها عازمة على أن تنهي الانقسام، إلا أن سياسات رعاية وتبني المبادرات الهادفة لإنهاء الانقسام لم تؤتِ أكلها، فانكبَّ د. فياض لوضع رؤيته لإنهاء الانقسام، في بداية عام 2011، وهي ترمي إلى إنهاء الانقسام عن طريق إبقاء سيطرة حركة حماس على الأمن في غزة، والحفاظ على وضع السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة، إلى حين تحقيق الاندماج التدريجي، لكن هذه المبادرة قوبلت برفض عاصفي من قبل قيادات من حركة فتح، فحسب رأي محمود العالول "لا يوجد مبادرة اسمها مبادرة سلام فياض، ولا أرى من المناسب طرح أفكار قبل أن نحسم اللجوء إلى الانتخابات، وتعتبر جزيئة إذا حسمنا ذلك لأن من شأن الانتخابات أن تحدد شكل الحكومة من أجل أن تعمل على حسم الخلاف"¹

وقد كان لعضو المجلس الثوري لحركة فتح حاتم عبد القادر، رأيٌ أكثر حدية اتجاه المبادرة وشخصها، حيث اعتبر أن "تدخل فياض مرفوض من فتح لأن مبادرته تكرر الانقسام، وتؤسس للانفصال بمفهومه السياسي لأنها تتعامل مع كيانين، أحدهما في غزة مرفوض، والآخر في الضفة الغربية"² وعلى خلافهما كان رأي عضو اللجنة المركزية لحركة فتح محمد المدني الذي اعتبرها مبادرة تحتوي على إيجابيات وطنية كبيرة، وقابلة للنقاش.

لم ترَ مبادرة د. فياض النور كما طرحها وقدمها، وإن كان البعض يرى بأن المصالحة اليوم بالمحصلة النهائية تسير على خطى تلك المبادرة³ وقد تبدو أسباب رفضها واضحة مما قدمناه من معطيات سالفاً عن موقف حركة فتح وانقسامها حول حكومة د. فياض وسياساته،

¹ ابو عيد، بسام. لماذا رفضت "فتح" مبادرة فياض لانتهاء الانقسام؟. وكالة معا الإخبارية. 2011\03\06. <http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=366168>

² المرجع السابق.

³ مقابلة خاصة للباحثة. مدير مكتب د. فياض محمد جراد. مرجع سابق.

والمشكلة لم تقتصر على حركة فتح، حيث أن حركة حماس ترفض المبادرة، وتعتبرها معززة للانفصال السياسي.

إن السعي لتحقيق المصالحة هو أمر يضيف الشعبية لصالح د.سلام فياض، لكن هذا ما ليس متوفراً كسياسة لدى د.فياض، ولا يمتلك حتى الأدوات لانجاز هذا الجهد، حيث أن تحقيق المصالحة وجلسات الحوار رهينة بعدة أطراف تفوق إمكانيات دكتور سلام فياض، فهي رهونة بمواقف كل من حركة فتح والرئيس محمود عباس، وحركة حماس، وموقف كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، بكونهما أطرافاً فاعلة في رسم السياسات في منطقة الشرق الأوسط، ونظراً لتقييد السلطة الفلسطينية بالاعتماد المالي على الأطراف الدولية، مما يؤثر على سياساتها.

والجدير بالذكر بأن عمر حكومة د.فياض ينتهي متزامناً مع تحقيق المصالحة، حيث تعثرت المصالحة التي بوشرت لقاءاتها في أواخر عام 2011، نظراً لعدم توافق الطرفين على رئيس وزراء للحكومة الانتقالية، خاصة مع تشبث الرئيس محمود عباس، بدكتور سلام فياض ليكون مرشحاً من طرفه ليشغل منصب رئيس وزراء حكومة المصالحة الوطنية.

أبقت الظروف والعوامل البيئية على الانقسام حياً معززاً يوماً بعد يوم، عبر ما فرضه الأمر الواقع، لعل أبرز تأثير لحكومة د.فياض في هذا السياق هو الحفاظ على التنسيق مع غزة في بعض الأمور الحيوية الإنسانية، مثل النظام التعليمي، وبعض التنسيق في قطاع الصحة وتوفير خدمات البنية التحتية.

المعضلة الأخرى التي فرض على الحكومة التعامل معها هي قضية التشريع، ففقدان المجلس التشريعي، طرح مشاكل خطيرة الآثار، فلا يستطيع أي نظام سياسي أن يتعايش سياسياً وبصورة ديمقراطية دون عملية تشريعية ورقابية، حيث أن تمركز السلطة في يد السلطة التنفيذية يحذو بها لتجاوز العديد من الأمور القانونية، ويجعل منها المتحكم الأساسي في سير النظام السياسي الفلسطيني، في ظل غياب السلطة التي تراقب وتمنح الثقة لأعمال الحكومة.

حاول د. فياض خلق البديل عبر ابتكاره لعملية تشريعية خاصة تتناسب مع الظروف الحالي، عبر الإيعاز والتنسيق مع رأس الهرم في السلطة الفلسطينية "رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية"، وهذه العملية مهما سميت من مسميات ومهما اعتقد بفاعليتها، فهي تبقى ظرفية، وغير قانونية وفقا للقانون الأساسي الفلسطيني، وبالتالي تفرض واقعا خطرا على النظام السياسي الفلسطيني برمته، وذلك عبر اقضاء الجهة التشريعية والرقابية في النظام السياسي الفلسطيني، وعدم قيامها بدورها كضلع أساسي في النظام السياسي الفلسطيني يؤدي إلى مركزية السلطة في السلطة التنفيذية (الحكومة)، وهذا ما يدفع النظام السياسي الفلسطيني نحو دفعة الاستبداد واللامقراطية.

4.2.4 رتابة المؤسسات

ركزت سياسات الحكومة كما قدمتها في خطتها على بناء وتعزيز المؤسسات الفلسطينية، وفقا لأربعة محاور:

- فرض سيادة القانون وتحسين النظام القضائي وإرساء أسس العدالة.

- تحسين أداء القطاع الحكومي.

- تحسين القدرة على تقديم الخدمات العامة للمواطنين.

- النهوض بالقطاع الخاص.

"وإرساء قيم النزاهة والشفافية والفصل بين السلطات، وتوفير الأمن والأمان بما يحمي المشروع الوطني ويكفل سيادة القانون، ويرسخ قيم الحرية والعدالة، والمساواة، في ظل نظام ديمقراطي يقوم على التعددية، والفصل بين السلطات والتداول السلمي، واحترام حقوق الإنسان"¹ كما أن خطتها تتضمن مشروعات حيوية وسيادية مثل إنشاء بنك مركزي، وإنشاء مطار فلسطيني، وسكك حديدية، وميناء فلسطيني.

¹ جريدة الحياة الجديدة. ع 5330. مرجع سابق. ص 8

لقد قطعت الحكومة أشواطاً لا بأس بها في مجال تعزيز فاعلية المؤسسات القائمة عبر إدخال التحسينات الإدارية والنظرية عليها، فأصبحت المؤسسات الفلسطينية أكثر رتابة عما كانت في المراحل السالفة، وتحكم بنظام إداري جديد، فباتت المؤسسات تقدم تقاريرها المالية والإدارية بشكل منتظم، السرعة في تنفيذ المعاملات مقارنة مع مرحلة الفوضى، باتت أسرع وأكثر وضوحاً، مع تأكيدها نظرياً على الالتزام بقضية النزاهة والشفافية في التوظيف العام، ووفقاً لتقديرات الأطراف الدولية "فإنّ المؤسسات العامة الفلسطينية تتفوق في مستوى الأداء على قريناتها في الدول الأخرى داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وخارجها"¹. لكن لازال يعترى تلك القضايا العديد من التجاوزات التي تقلل من شأن تلك الإنجازات وتتل منها.

فيما يتعلق بمشكلة الفساد تشير التقارير الرسمية الصادرة عن هيئات محلية ودولية، بأن الفساد تراجع خلال فترة حكم د. سلام فياض، حيث أصدر البنك الدولي تقريراً يؤكد على تحسن الحكم والحد من الفساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية². كما يؤكد البنك الدولي على أن الحكومة أحرزت "تقدماً جوهرياً" في تحقيق أهدافها في بناء المؤسسات، وكذلك التقارير الصادرة عن هيئة الأمم المتحدة التي تشيد بإنجازات الحكومة في هذا المجال.

وصلت المؤسسات لمستوى جيد من النظام الرقابي مقارنة بدول إقليمية، فحسب ائتلاف أمان النشطة في هذا المجال "أن الحكومة وصلت إلى مرحلة متطورة ومتقدمة في نظام الحكم، حيث فيه الكثير من الشفافية والمساءلة، وخلقت نظاماً رقابياً داخلياً، واستطاعت أن تترجم الإرادة في محاربة الفساد إلى خطوات بنوية"³، وأضافت إضافة نوعية بفتح المجال لمحاكمة الوزراء والمسؤولين وتقديم الشكاوى ضدهم، عبر خلق الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني.

لقد كان للحكومة تأثيرٌ إيجابيٌّ على الأمن العام، الذي انقضى خلال أعوام الفلتان الأمني، فعملت الحكومة بخطوات تراكمية على تعزيز النظام القضائي، والأمني على اعتبارهما

¹ البنك الدولي. استدامة الإنجازات الفلسطينية في بناء المؤسسات والنمو الاقتصادي. 2011.

<http://go.worldbank.org/AC1F36TYT0>

² أنظر تقرير البنك الدولي. تحسين الحكم الاقتصادي والحد من الفساد. مرجع سابق.

³ مقابلة خاصة للباحثة. د.حنان عشراوي عضو اللجنة التنفيذية في منظمة التحرير الفلسطينية و رئيس مجلس الإدارة لاتلاف أمان. مكتب P.L.O. رام الله. 27-11-2011.

البداية لتحقيق التنمية الاقتصادية، فأنشأت محاكم مختصة، والنظر في خلق تشريعات وقوانين جديدة، وخلق نظام عقوبات خاص، وأدخلت تحسينات إدارية وتنظيمية، رغم اعتقاد البعض بأنهما لازالا مسيسين، و بأن المؤسسات الأمنية لا زالت محكومة بعقلية تنظيمية تجعلها غير مهنية، أضف إلى ذلك أن تلك السياسات كان لها آثارٌ سلبية تجسدت بالمساس بالعديد من الحريات العامة¹.

قطاع البنية التحتية هو أكثر المجالات التي يظهر فيها تأثير السياسات وضوحا على المؤسسات، فشرعت الحكومة عبر السنوات التي مضت، في بناء وتحديث المرافق التعليمية، والصحية، وشبكات الطرق، ومباني المؤسسات الحكومية، ومعالجة النفايات الصلبة والمياه العادمة... الخ، وذلك حتى توفر الحكومة البيئة المناسبة لبناء مؤسسات اقتصادية قوية قادرة على تحقيق التنمية المستدامة، لكن هذا ما كان صعب المنال، رغم تركيز جهود الحكومة الفلسطينية على تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، إلا أنها وبعد أربعة أعوام من عملها استطاعت أن تحرز وبشكل جيد انتعاشا اقتصاديا في الضفة الغربية، حيث كانت الظروف والقوى البيئية التي تناولناها في سابقا آثارا سلبية على عملية بناء المؤسسات، فالبناء الاقتصادي عانى من مشاكل هيكلية تجسدت بالتالي:

- أولاً؛ **الاعتماد المتواصل على المساعدات والمنح الدولية**، التي تحكمها المواقف و الظروف السياسية، وتؤثر على العملية التنموية والبنوية التي تطمح السلطة الوطنية إلى تحقيقها، حيث بلغ إجمالي الدعم الخارجي في عام 2006 أكثر من 700 مليون دولار أمريكي²، لم توضع بشكل مباشر في خزينة السلطة، نظرا لوجود حركة حماس في سدة الحكم، أما في عام 2007 فقد بلغ الدعم الخارجي لموازنة السلطة بمقدار 1.1 مليار دولار تشمل النفقات التطويرية، و 1.98 مليار لعام 2008، و 1.75 لعام 2009، وفي عام 2010

¹ انظر الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان الفلسطيني. وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الرابع عشر. رام الله 2008.

² صندوق النقد الدولي. التطورات المالية في عام 2006. ص 22

فقد بلغ الدعم الخارجي 1.50 مليار دولار.¹ أما في عامي 2011 و 2012 فقد أتت تلك المساعدات أقل مما هو متوقع، وظهرت ملامح الأزمة المالية، حيث شهدت هذه السنوات محادثات لتحقيق المصالحة وتشكيل حكومة وحدة وطنية، مما دفع الدول المانحة إلى التهديد بقطع الدعم المالي ومنها من أوقف دعمه بشكل فعلي كالولايات المتحدة الأمريكية، وهذا التذبذب في تقديم المنح والمساعدات المالية الخارجية وفقا للمواقف السياسية، يؤثر بشكل مباشر على الشق البنوي للاقتصاد الفلسطيني، ويهدد أي عملية تنمية.

- العامل الثاني المتمثل باستمرار الاحتلال وتكبيله للمؤسسات بالعوائق والقيود التي يفرضها على التنقل والحركات التجارية.

لقد وضعت الحكومة تصورا لإنشاء بنك مركزي، وإصدار عملة فلسطينية، وبناء قطاع خاص قوي عبر توفير البيئة المناسبة للاستثمار، لكن ما استطاعت إحرازه هو الحفاظ على مؤسسة سلطة النقد وتحسين أدائها كمنظمة ومشرفة على العمل المصرفي، أما محاولاتها في توفير العوامل والظروف البيئية الداعمة لنمو معدلات الاستثمار فكانت تجهض من قبل الاحتلال وممارساته، حيث وقعت الحكومة في عام 2008 على اتفاقية مع "إسرائيل" لتفعيل إنشاء المدن الصناعية لكن هذه المدن لم تَرَ النور بعد. لقد سعت الحكومة إلى إبقاء جهدها مستمرا في محاور الإصلاح الإداري الخاص بالمؤسسات ذات الصلة، وتطوير أنظمة الرقابة، ودعم المنتج الفلسطيني عبر قيادتها لعدة حملات وطنية لهذا الغرض.

وفي ذات السياق، لم تتمكن السياسات من تعزيز البناء المؤسسي للنظام السياسي الفلسطيني، حيث غيبت مبدأ فصل السلطات، عبر طغيان السلطة التنفيذية على سلطات السلطة التشريعية، في إصدار القوانين، نظرا لغياب المؤسسة التشريعية، وهذا ما أدى إلى تمركز سلطات في يد السلطة التنفيذية، إذ ليس ثمة فصل بين السلطات كما تطمح الحكومة تحقيقه، ولم تعزز المؤسسة التشريعية كما أوردت في خطتها وبرنامجه الحكومي.

¹ وزارة المالية الفلسطينية. مؤشرات اقتصادية رئيسية 2008-2013 لقطاع غزة والضفة الغربية. 2011.

هذا الخلل البنيوي انعكس سلباً على مفهوم الرقابة التي من المفترض أن تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية حيث أصابها التشوه، مهما ادعت الحكومة بوجود هيئات رقابية، أهلية (من المجتمع المدني)، أو حكومية كالمؤسسات التي بنتها سياسات الحكومة، انسجاماً مع متطلبات العملية البنيوية، مثل هيئة مكافحة الفساد، ومحكمة جرائم الفساد.

3.4 مؤشرات القياس

إن ما خطيناه من مقاربات سالفة في هذا الجزء يوصلنا إلى الضلع الأخير للنموذج الذي استخدمناه لتحليل وتقييم السياسات العامة للحكومة برئاسة د. فياض، وفي هذا المقام نتحدث عن مجموعة من المؤشرات العلمية التي من الممكن محاكاة السياسة العامة للحكومة وفقها، وهي:

1.3.4 الفاعلية

الفاعلية¹ Effectiveness بمعنى قدرة السياسة العامة على تحقيق الأهداف المتوخاة منها، فما مدى فاعلية السياسات العامة للحكومة في تحقيق الانتشار لفكرة المقاومة السلمية، وفي ضبط الأمن والفساد، وبناء المؤسسات الفلسطينية، وإنهاء الاحتلال؟

على الأداء السياسي كان من أهداف الحكومة أن تكسر الحصار الدولي الذي فرض على السلطة الوطنية الفلسطينية بعد تشكيل حركة حماس للحكومة الفلسطينية العاشرة، وما ترتب على ذلك من إرهابات سياسية سلبية بانعكاساتها على المجتمع الفلسطيني.

اعتمدت الحكومة على سياسة عامة ترمي لتبني الأفكار التي تعد المنفذ نحو رضا المجتمع الدولي، فتبنت مبدأ المقاومة السلمية كوسيلة لإنهاء الاحتلال، وكان للحكومة أفعال وقرارات في هذا المجال، حيث أصدرت الحكومة قراراً يحظر بيع منتجات المستوطنات² والمشاركة في بعض الأحيان في فعاليات الاحتجاجات السلمية في منطقة الاحتكاك "تعلين".

1 القريونتي، محمد. مرجع سابق. ص 354.

2 انظر قرار قانون رقم 4/ 2010م. بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات. رام الله. مجلس الوزراء الفلسطيني. 26-

لقد تمكنت الحكومة من الترويج لفكرتها، حيث كانت تلك السياسات فاعلة في كسب التأييد الدولي للحكومة التي تتبنى الخيار السلمي لحل النزاع الفلسطيني - الإسرائيلي، كما تمكنت من تسويق تلك الفكرة على المستوى المحلي، مع انحسار فكرة المقاومة المسلحة، حيث تبنتها حركة حماس كخيار استراتيجي لحل الصراع، واعتبرت أن " المقاومة الشعبية تحشد التأييد الدولي لنضالنا ولا تعطي لإسرائيل المبرر لضربنا ومهاجمتنا، إن النهج غير العنيف هو جزء من إستراتيجية المرحلة الراهنة"¹ وهذا يدل على قدرة تلك السياسات على تحقيق الانتشار السياسي لهذه الفكرة.

هناك العديد من المحللين السياسيين يعتقدون بعدم نضوج تلك الفكرة في المجتمع الفلسطيني، وفيما إذا كان د. فياض نفسه "يمتلك القدرة التنظيمية للحفاظ على حملة غير عنيفة"² وتتفق الباحثة مع هذا القول، حيث أن المقاومة السلمية تنحصر في نقاط احتكاك معينة، وليست فكرة عامة مترسخة في المجتمع الفلسطيني، حيث أظهرت أحداث قرية بورين، ومخيم قلنديا في عام 2011، أن أي احتكاك مباشر لقوات الاحتلال الإسرائيلي كقيلة بأن تعيد مظاهر بدايات الانتفاضة الشعبية.

تعتبر هذه السياسات والأفكار فاعلة بقدر محدود، فهي استطاعت أن تخلق تأييداً دولياً ومشاركة أفراد غير فلسطينيين فيها، إلا أنها وفي ظل ظروف البيئة السياسية المحلية والدولية لا تستطيع أن تنهي الاحتلال كما أظهرت ذلك تجربة م.ت.ف. وحركة فتح اللتين تبنتا الكفاح غير المسلح لسنوات نضالية عديدة لكن لم تُنهِ الاحتلال، إلا أنها قادرة على جلب التأييد الدولي للسياسة الفلسطينية وإحراج الطرف الإسرائيلي عبر نشاطات المقاومة الشعبية السلمية في نقاط الاحتكاك المباشرة مع قوات الاحتلال الإسرائيلي.

أما فيما يتعلق بهدف الحكومة بتوسيع انتشارها الجغرافي وامتدادها في مناطق الضفة الغربية، فإنها سعت وعبر برامجها التنموية المختلفة أن تثري انتشارها فأطلقت خطة الألف

¹ تصريح احمد يوسف لصحيفة مصرية. نشرته وكالة فلسطين برس
<http://www.palpress.co.uk/arabic/?action=detail&id=33108>

² براون، ناتان. هل يبني الفلسطينيون دولة؟. مرجع سابق. ص 11.

مشروع التي تتضمن مشاريع تنموية صغيرة، وخدماتية، وبنية تحتية، توزع على مناطق مختلفة في الضفة الغربية، لقد ساعدت تلك السياسات على تحرك الدكتور سلام فياض خارج حدود رام الله، إلا أن تلك السياسات لازالت أكثر فاعلية في رام الله، حيث أن الانتشار لم يكن حقيقيا بالقدر المطلوب، ولم يبتعد عن مدينة رام الله بشكل فعلي، حيث لم تطبق بعد فكرة إعادة توزيع وانتشار الوزارات في مدن الضفة الغربية، ولا زال 53% من الفلسطينيين "لا يعرفون أبدا" عن برنامج الحكومة الفلسطينية " خطة فياض"¹

وعلى جانب أوسع، هدفت السياسة العامة إلى إعادة تفعيل ملف مناطق ما تسمى "C"، فحاولت بناء العديد من المدارس والمباني والبنية التحتية، إلا أن هذا الانتشار كان ضعيف الفاعلية، فهو محدود بطبيعته، وذلك يعود لعاملين؛أولاً: أن سيطرة إسرائيل على المنطقة (ج) لا تزال دون عائق² "والعامل الآخر هو ذاتي حيث لم تستطع تلك السياسات ووفقا لمعطيات البيئة السياسية، أن توفر حياة سياسية فاعلة في تلك المناطق، بالإضافة إلى عدم امتلاك الحكومة للأدوات السياسية التي تمكنها من تغيير معطيات ذلك الملف.

كما أشارت الإحصائيات إلى أن عدد المستوطنات كان في ازدياد خلال الأربع سنوات الماضية، وهذه المستوطنات تقع على حوالي 42% من أراضي الضفة الغربية، حيث بلغ عدد المستعمرات الإسرائيلية في الضفة الغربية 144 مستعمرة تتركز معظمها في مدينة القدس³ وهذا ما خلف آثار سلبية على التنمية التي تطمح خطة د.سلام فياض إلى تحقيقها، "حيث قدرت وزارة الاقتصاد الفلسطينية في تقرير أصدرته بالتعاون مع معهد البحوث التطبيقية- القدس (أريج)، الخسائر الاقتصادية الناتجة عن الاحتلال الإسرائيلي خلال سنة 2010 ب 6.897 مليار دولار. وأشار التقرير إلى أن تلك الخسائر تعادل نحو 85% من الناتج المحلي الفلسطيني.⁴ بالإضافة

¹ المركز الاعلامي الحكومي. دراسة مسحية حول الوضع الفلسطيني. رام الله. 2011. ص 9.

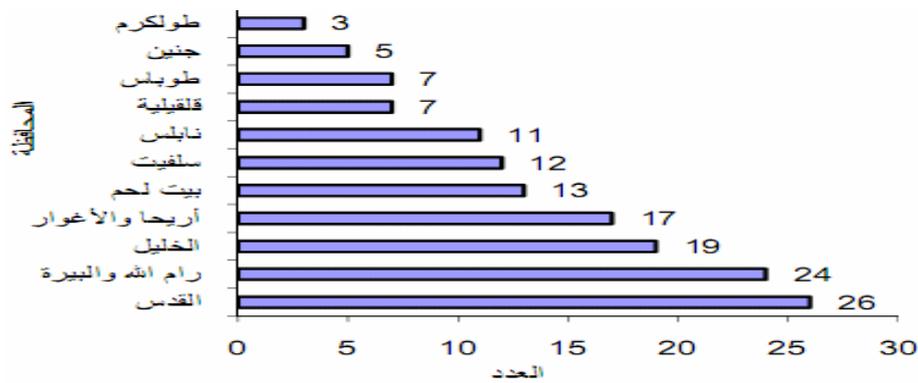
² Menachem Klein. *The West Bank illusion*. Haaretz.305881\ 2010-08-04.:

<http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/the-west-bank-illusion-1.305881>

³ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني، بيان صحفي حول المستعمرات الاسرائيلية في الاراضي الفلسطينية. 08-03-2011. رام الله.

⁴ مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. تقرير المعلومات (21). الاستيطان الاسرائيلي في الضفة الغربية 1993-2011. بيروت. 2012. ص 43.

إلى آثار سلبية أخرى تقع على التنمية الاجتماعية، والسياسية، والأمنية، ذلك جراء القيود على حرية الحركة والتنقل، وتقطيع أوصال الوطن عبر ما يدشنه الاحتلال من حواجز عسكرية، وهدم للبيوت، وتقطيع وتخريب للأراضي الزراعية، وتعطيل للعملية التعليمية، وهذه الآثار فرضت واقعا جديداً على مسار العملية التنموية بكافة أضلعها¹ والتي لم تستطع سياسات الحكومة أن تحد منها بشكل فاعل، نظراً لعدم امتلاكها للأدوات التي تمكنها من أن تكون فاعلة في مواجهة الاحتلال وتوسعه الاستيطاني، وبالتالي كان الاحتلال والاستيطان بما عكسه من آثار سلبية على مختلف أضلع العملية التنموية موقفاً رئيسياً لإقامة الدولة الفلسطينية.



شكل (3) عدد المستعمرات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية

المصدر: جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. بيان صحفي حول المستعمرات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية. مرجع سبق ذكره. ص 1

جدول (1) عدد المستعمرين في المستعمرات حسب السنة والمنطقة خلال الفترة 2005-2010

السنة	المنطقة		
	الضفة الغربية*	القدس (JI)	الضفة الغربية
2005	260,916	187,573	448,489
2006	274,885	190,534	465,419
2007	288,726	193,485	482,211
**2008	**304,283	**197,071	**501,354
**2009	**318,971	**192,768	**511,739
2010	322,796	196,178	518,974

* البيانات لا تشمل ذلك الجزء من محافظة القدس والذي ضمته إسرائيل عنوة بعيد احتلالها للضفة الغربية سنة 1967. ** بيانات منقحة.

المصدر: جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. بيان صحفي حول المستعمرات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية. مرجع سبق ذكره. ص 2

¹ للمزيد انظر: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. تقرير المعلومات (21). الاستيطان الإسرائيلي في الضفة الغربية 1993-2011.. مرجع سابق. 43-56.

أما على صعيد هدف الحكومة في بناء المؤسسات، فإن السياسة العامة للحكومة راهنت على قدرتها بإعادة بناء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية؛ فبدأت من المؤسسة الأمنية التي ارتأت الحكومة ضرورة ترميمها حتى تتمكن من إعادة ضبط الأمن والأمان، وسيادة القانون، عبر سياساتها لهذا القطاع والتي تستهلك 52% من حصة قطاع الحكم في الموازنة التطويرية للأعوام 2008-2010¹،

وبقياس مدى فاعليتها فإن المظاهر العامة في المجتمع الفلسطيني تظهر بأنها تمكنت من ضبط عمليات الأمن اليومي، واستعادة المؤسسة الأمنية لانضباطها الذي تبعثر خلال سنوات الانتفاضة، وقد أحرزت هذه السياسات تقدماً جيداً حيث بات المواطن الفلسطيني يشعر بالأمان وبفارق واضح عما كان يشعره من قلق في فترة الفلتان الأمني لكن لا زال المواطن الفلسطيني، يحمل انطباعاتاً سلبية عن جهازي الأمن الوقائي، والمخابرات العامة.²

إن نظرة أكثر تعمقاً لا تجعل من مؤشر الضبط الأمني اليومي الأكثر أهمية في قياس مدى فاعلية السياسات أو الأداء الأمني للحكومة، إذ ماذا عن مؤشر بناء وهيكلية الأجهزة الأمنية؟ حيث ثمة إشكاليات تجعل من عملية بناء المؤسسة الأمنية عملية هشّة أمام أي رياح في ظل بيئة سياسية غير مستقرة، حيث اعتمدت الحكومة في سياسات التطوير المهني للمؤسسة الأمنية على الدعم الخارجي، الذي لم يستطع أن يقدم أكثر من تقدم تقني محدود وتقليدي من التدريب والمعدات، وهذا ما أضعف الملكية الذاتية الفلسطينية للقطاع الأمني، وأبقاه محكوماً بإرادة المانحين التي تحكمها الظروف السياسية، لذلك لا زال "ينظر إلى قطاع الأمن على أنه متلقّي" الدعم وليس بوصفه "قائداً ومالكا وشريكاً في برامج ومشاريع الأمن"³

كما تشكل البيئة السياسية المحلية التي تعمل بها الحكومة، أحد المشاكل الرئيسية التي لم تقدم السياسات العامة على حلها، وهي بدورها تعيق أي تطور حقيقي في عملية بناء وهيكلية

1 تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2009. مرجع سابق. ص 71.

2 انظر المركز الإعلامي الحكومي. مرجع سابق. ص 6.

3 الصايغ، يزيد. مرجع سابق. ص 29.

المؤسسة الأمنية، فغياب الرقابة المدنية على الأجهزة الأمنية، والحوكمة الديمقراطية واستمرار الانقسام الحاصل في المؤسسة الأمنية ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجة الانقسام الفلسطيني، " يسهم بشكل ملحوظ في التحول السلطوي في الضفة الغربية"¹ حتى أن السيطرة المدنية من قبل المستويات السياسية العليا غير محكمة على المؤسسة الأمنية، إذ لم تتمكن الحكومة من الناحية العملية في عام 2008 من تفعيل القرار الصادر بخصوص دمج الأجهزة الأمنية منذ عام 2005، وبقيت المنافسة ما بين جهازي الأمن الوقائي والمخابرات قائمة وبشكل واضح في ممارستهم اليومية، ويعزي المساعد الأمني لوزير الداخلية الأسباب الكامنة وراء ذلك إلى " تجاوزات فردية، وسيتم تجاوز ذلك عبر إقرار قانون أساس الأمن المتضمن في خطة الحكومة لعام 2011-2013"² وهذا ما يضع علامة استفهام أخرى حول الآليات التشريعية التي تعتمد عليها الحكومة، والتي هي إشكالية ناجمة عن البيئة السياسية.

وفي الذراع الآخر في بناء المؤسسات وتحقيق الاستقرار الأمني تقف المحاكم الفلسطينية التي استردت عافيتها، لتصبح أكثر فاعلية من ذي قبل، حيث انخفض عدد القضايا المتركمة في المحاكم، مقابل ازدياد في عدد القضايا المنظور بها، وتزايد عدد القضايا المرفوعة للمحاكم³ رغم اعتقاد البعض بأن المحاكم الفلسطينية لا تزال مسيسة ولا تخلو من تدخلات عناصر الأجهزة الأمنية.⁴

وفي ذات سياق هدف بناء المؤسسات فإن الحكومة تمكنت من الحفاظ على المؤسسة التعليمية بمنأى عن مظاهر الانقسام، وذلك عبر التنسيق مع قطاع غزة لضمان سير العملية التعليمية ذاتها، كما ساهمت الحكومة في بناء العديد من الغرف التعليمية للمدارس وبناء مدارس في مناطق أخرى، لكن لم تتمكن من تحقيق هدف الارتقاء بمستوى جودة التعليم في فلسطين، حيث أن اهتمامها في مجال التعليم انصب على البنية التحتية وتوفير الخدمات اللازمة، ووفقاً

1 الصايغ، يزيد. مرجع سابق.. ص 4.

2 مقابلة خاصة للباحثة. محمد الجبريني. مرجع سابق.

3 مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع 2008. مرجع سابق. وكذلك مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الخامس 2009. مرجع سابق.

4 براون، ناتان. هل يبني الفلسطينيون دولة؟. مرجع سابق. ص 4.

لآراء متخصصين في مجالات التنمية والتعليم فإن "اهتمامات الحكومة بالمجالات الاقتصادية والسياسية جاء على حساب التعليم الذي بقيت حصته من الموازنة العامة لا تتناسب مع أهميته في تحقيق التنمية الشاملة والتطور الاقتصادي"¹

وتحت هدف بناء المؤسسات عملت الحكومة على إنشاء هيئة مكافحة الفساد، وتلا ذلك إنشاء محكمة جرائم الفساد، وعملت على إدخال تعديلات هيكلية وتنظيمية على الوزارات والمؤسسات القائمة فعليا، لجعلها أكثر فاعلية في أداء مهامها، إن بناء الحكومة لنزر قليل من المؤسسات التي تتماشى مع متطلبات العوامل السياسية والمجتمعية المحلية والدولية، لا يصنف أعمالها تحت بند بناء المؤسسات، وإنما ما يحصل هو ترميم للمؤسسات التي أوجدتها وبنيتها عملية أوسلو، مع تطبيق لبعض الأنظمة الإدارية الحديثة وبمسار بطيء.

لقد كانت السياسة العامة لحكومة د.فياض فاعلة في بعض المجالات، حيث تم ضبط الأمن اليومي والسيطرة عليه، و في كونها حافظت على المؤسسات الفلسطينية الموجودة بفعل عملية أوسلو، و إعادة تنظيم وإحياء تلك المؤسسات، والحفاظ على بعض المؤسسات الاجتماعية تعمل بعيدا عن تأثير الانقسام، كمؤسسة التعليم، والخدمات الاجتماعية.

إن النهج المتبع في السياسة العامة لم يكن فاعلا في القضايا السياسية الأعمق التي تواجه الحياة السياسية الفلسطينية، فلم يتمكن من تحقيق حياة سياسية فاعلة؛ بغياب الانتخابات حتى للمجالس المحلية، وباستمرار الانقسام، و الاحتلال وعدم الاستقرار، وهذا الشق السلبي في عدم فاعلية ذاك النهج الذي طرح نفسه كبديل للنهج الحزبي، لكن وبعد مرور أربع سنوات من العمل ضمن إطار النهج "التكنوقراطي" تتكاثر التحفظات حول حقيقة كونه تكنوقراطياً، حيث أن التشكيلة الحكومية لم تخلُ من الأحزاب، ولم تخلو أيضا قرارات الحكومة من تأثرها بقرارات حزبية، كدفع الحكومة لتأجيل الانتخابات المحلية ومجالس البلدية، التي كانت قد أقرتها في وقت سابق، كما انه كنهج لم يفرض واقعا علميا يحتكم لشرعية العقل في إدارة شؤون الدولة، حتى

1 شحرور، عصام: مجتمع المعرفة:التحديات والفرص للتنمية الاقتصادية والإقليمية-دور مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي. محاضرة يوسف صايغ التنموية الثالثة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

كانون اول 2011.

على مستوى المؤسسات، "لم تتمكن الحكومة حتى الآن من تنفيذ الربط الإلكتروني الحكومي لكافة المؤسسات الحكومية نظرا للاختلاف على مدى الصلاحيات الممنوحة للأطراف ذات العلاقة"¹. فإذا كان النهج الحزبي قد فقد جاذبيته، فإن النهج التكنوقراطي كما قدمه د.سلام فياض لم يترسخ في المجتمع الفلسطيني وفقا لمفهومه النظري نظرا لعدم تمكن الحكومة من ترسيخ التطبيق العملي لهذا النهج.

رغم ذلك فإن د.سلام فياض لازال يعتقد بفاعلية الأدوات المستخدمة لتحقيق السياسة العامة لمشروعه، حيث يقول "بأن قدرا كبيرا من النجاح تحقق في خلق آلية وأداة تمكننا من تحريك العملية السياسية وممارسة ضغوط على المجتمع الدولي على غرار ما حصل في الأمم المتحدة في أيلول الماضي[...]. و البرنامج استجاب لمتطلبات المرحلة، ونجح في تغيير الأمور، رغم الانقسام ورغم الاحتلال، [...] وكوننا لم نصل إلى النتيجة المتوخاة فهذا لا يعني أن المسار خاطئ"².

2.3.4 الكفاءة

الكفاءة Efficiency: بمعنى مدى كفاءة تلك السياسات في تحقيق أرباح ذات طابع سياسي أو اجتماعي.

على جانب الأداء الاقتصادي للحكومة، فإن هدفها يتمثل في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، وباعتمادها على الجانب الاقتصادي بدلا من التوحد في الاهتمام بالجانب السياسي كسبيل لحل الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي، فهل تمكنت من تحقيق عوائد ربحية سياسية واجتماعية عبر ما اتبعته من سياسات اقتصادية؟

بعد تسلم د. فياض لرئاسة الحكومة الفلسطينية -حكومة الطوارئ بعد إحداث الانقسام ومن ثم تسيير الأعمال- تمثلت أولوياته السياسية بالحصول على التأييد الدولي وكسر العزلة

1 مقابلة خاصة للباحثة. عائد المصري. مرجع سابق.

² صدفة، جعفر. جريدة الأيام. رام الله. العدد: 5781 / 14-02-2012. ص 14.

الدولية التي فرضت على السلطة الفلسطينية، وحرمانها من المنح والمساعدات الدولية، ولذلك رمت السياسة العامة لاستعادة الثقة الدولية، وقد نجحت الحكومة بكسب التأييد الدولي واستعادة تدفق المساعدات من المانحين الأوروبيين ومن الجهات الأمريكية والدولية، بعد إعلان موافقتها السياسية عبر الالتزام بشروط الرباعية وخطة خارطة الطريق، ورغبتها في تحقيق السلام.

اعتمدت خطة د.فياض بشكل أساسي على تحقيق التنمية الاقتصادية، عبر خلق بيئة استثمارية، تعزيز دور القطاع الخاص، دعم المنتجات والخبرات الفلسطينية، تطوير البنية التحتية¹... الخ وقد راهنت لتحقيق ذلك على العوامل الثلاث التالية: أولاً؛ تخفيف الحصار الإسرائيلي والقيود المفروضة من قبلها على الحركة والتنقل. ثانياً؛ استمرار تقديم المانحين المساعدات حتى تتمكن السلطة من تغطية العجز المالي والنفقات التطويرية؛ ثالثاً؛ الاستمرار في إدخال التحسينات على الإدارة المالية وترشيد الإنفاق. لكن لم يحقق هذا السيناريو الكفاءة المتوقعة، حيث أن تعثر عملية السلام أبقى على الحصار الإسرائيلي وقيوده المفروضة على حرية الحركة والتنقل، كما أظهرت تجربة نهاية 2011 أن الجهات المانحة لا يمكن ضبط موافقتها والالتزام بها، لذا لم تتمتع هذه السياسات بالكفاءة المأمولة

تعد قضية الاعتماد على الجهات الخارجية من أكثر المشاكل التي تؤرق أصحاب القرار، ولم يتمكن النهج الاقتصادي الذي اتبعه د.فياض من تخليص السلطة من هذا العبء، بل على العكس من ذلك فإن حكومته اعتمدت بشكل كبير على المساعدات الخارجية لتحقيق النمو الاقتصادي، إذ تشير التقارير الاقتصادي الصادرة عن البنك الدولي إلى أن " حفاظ النظام الاقتصادي الفلسطيني على بقائه من خلال التدفق الضخم للمساعدات الخارجية، والنمو الاقتصادي الذي حصل مؤخراً في الضفة الغربية، هو نتيجة مباشرة لهذا التدفق، إلى جانب تزايد الأمن"² وفي تقرير آخر للبنك الدولي والمقدم للجنة الارتباط الخاصة -تتألف من المانحين للسلطة الفلسطينية- يُشدد على أن التقديرات البالغة 9,3% لمستوى النمو الاقتصادي في عام

¹ برنامج الحكومة الثالثة عشرة " وثيقة انتهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية 2009-2011". مرجع سابق، ص42

² البنك الدولي. تقرير المراقبة الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة. مرجع سابق. ص 2.

2010 "تُعكس انتعاشاً مقارنةً بالقاعدة المتدنية جداً التي بلغها ذلك المستوى أثناء اندلاع الانتفاضة الثانية، وما يزال هذا النمو محصوراً، بصفة أساسية، في قطاع السلع غير القابلة للتبادل التجاري، وما تزال الجهات المانحة هي التي تتولّى قيادة هذا النمو بصورة رئيسة".¹

كما أكد التقرير ذاته على أنّ المعونات هي التي تُبقي الكثيرين من الفلسطينيين يعيشون فوق خط الفقر، ولا سيما في قطاع غزة، حيث ما يزال معدل البطالة عند مستوى 37,4 %، ونسبة "مُذهلة" تبلغ 71 % من السكان الفلسطينيين في الضفة والقطاع انتفعت بشكل أو آخر من المساعدات الاجتماعية في 2009 .

ولازالت الحكومة تفترض في كل موازنتها التزام الدول المانحة بتقديم الأموال، والتزام إسرائيل بدفع أموال المقاصة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وفي حال عدم التزامها فإن السلطة الوطنية الفلسطينية تقع في مأزق مالي وعجز في ميزانيتها، كما حصل في أواخر عام 2011، وبدايات عام 2012، عند تأخر إسرائيل في دفع أموال المقاصة، وعدم التزام الولايات المتحدة ودول مانحة أخرى بتقديم المساعدات، حيث كانت المساعدات التي قدمت من الدول المانحة "أقل من المستوى الذي كان مبرمجا في الموازنة بقيمة 225 مليون دولار [..] حيث وصل العجز في موازنة السلطة لعام 2011 حوالي 800 مليون دولار ومن المتوقع أن يصل إلى 1.1 مليار في موازنة العام الجاري"²

أضف إلى ذلك أن سياسات د. فياض راهنت على الطريق الاقتصادي للتغيير الواقع الذي تفرضه إسرائيل، لكن تشير الممارسات بأن هذه السياسات لم تتمتع بتلك الكفاءة المرجوة حيث أن الاحتلال عامل رئيسي في ضعف وقصور القطاع الاقتصادي الفلسطيني، حيث "في ظلّ بقاء القيود الإسرائيلية، المفروضة على إمكانية الوصول إلى الموارد الطبيعية والحصول عليها والنفاذ إلى الأسواق، قائمةً ونافذةً المفعول، وطالما بقيت التكاليف المتزايدة لتنفيذ الأعمال، وما

¹ البنك الدولي. تقرير المتابعة الاقتصادي المقدم للجنة الارتباط الخاصة. 7 نيسان 2011.

² حديث للدكتور سلام فياض في لقائه الدوري مع الصحفيين. الأمانة العامة لمجلس الوزراء. رام الله. 8 كانون ثاني.

يرتبط بها من نظام الإغلاق، تردع المستثمرين عن الاستثمار¹. وهذا ما يتفق مع ما أشار له تقرير صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في أيلول 2010²، وكذلك يعتبر الاحتلال العائق الرئيسي أمام إقامة مناطق صناعية فلسطينية، حيث أن إقامتها بصورة تحقق تنمية اقتصادية لن تتحقق "دون توفر استقلال سياسي يتمثل في السيطرة على الأرض، وحرية القرار بالاستثمار بما يخدم متطلبات التنمية في الدولة، دون الارتهاق لقرارات الاحتلال أولاً، والذي يسعى إلى إفشال أية بوادر للتنمية في أي من المجالات"³ وهذا ما يزيد من التكلفة السياسية والاجتماعية لتلك المناطق على حساب الربح المفترض، إلى جانب عدة عوامل أخرى، كارتهاقها بالدول المانحة، وغياب البيئة التشريعية والقانونية المناسبة، والاتفاقيات الموقعة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والجانب الإسرائيلي⁴، مما يضع مقدار الكفاءة في المنطقة السلبية لآثار السياسات الاقتصادية.

حيث واصل اقتصاد الأراضي الفلسطينية المحتلة أداءه بأقل بكثير من قدرته في عام 2009، كانت هناك علامات على حدوث تحسن في نمو الناتج المحلي الإجمالي وغيره من المؤشرات، ولكن ثمة حاجة لأن تفسر هذه العلامات بحذر في ضوء السياق الأوسع، إذ استمرت تجزئة الأراضي، وعدم المساواة والاختلاف في الرعاية والنمو، وتعمق الاعتماد على المعونة، فيما انكمش الوصول إلى الموارد الطبيعية والاقتصادية، واستمرت عرقلة الاستثمارات الخاصة بسبب القيود المرفوضة على الحركة، وخطر فرض قيود في أي لحظة.

في ظل استمرار كل تلك العوامل أعلنت الحكومة سياسة التقشف المالي، عبر تعديل قانون الضريبة⁵، لرفع نسبة الضرائب والفئات التي تدفع الضرائب، لزيادة الإيرادات الذاتية

¹ البنك الدولي. تقرير المتابعة الاقتصادي المقدم للجنة الارتباط الخاصة. مرجع سابق.

² United Nations Conference on Trade and Development. **Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory.** Geneva, 15–28 September 2010. http://www.unctad.org/en/docs/tdb57d4_en.pdf«

³ سمارة، اشرف: **المنطقة الصناعية في محافظة جنين، سلسلة أوراق تنمية (2)**. رام الله: مركز بيسان للبحوث والإثراء. 2011. ص 14.

⁴ للمزيد حول أضرار المناطق الصناعية انظر المصدر نفسه. ص 15.

⁵ قرار مجلس الوزراء رقم 01/116/13 م.و/س.ف). مرجع سابق.

للخزينة الدولة، مما يقلل الاعتماد الخارجي للسلطة حسبما تعتقد الحكومة التي تعمل حالياً على دراسة تعديل قانون التقاعد الذي سيحيل ما يقارب 26 ألف موظف حكومي إلى التقاعد.

تؤكد النتائج على عدم قدرة تلك السياسات الاقتصادية على تحقيق الأرباح المتوقعة، حيث أظهرت المؤشرات الاقتصادية أن التغير في الرقم القياسي لأسعار المستهلك يرتفع بتسارع أكبر من معدل التغير في الأجر اليومي للعامل¹، فغلاء المعيشية يرتفع بشكل متسارع وخانق، وكذلك معدلات البطالة، وارتفاع المديونية وارتفاع في مبالغ "القروض على الناس اليوم في الضفة الغربية ما يقارب 3 مليار دولار، هي بالغالب ديون الطبقة الوسطى"²

واعتبر أصحاب القطاع الخاص بأن تلك السياسات الاقتصادية "أضرت بالوضع الاقتصادي"³ وكانوا قد رفعوا عريضة للدكتور سلام فياض يعبرون بها عن مدى التأثير السلبي لقانون الضريبة والسياسات الاقتصادية على قطاع الاستثمار، خاصة في ظل استمرار القيود الإسرائيلية على البيئة الاستثمارية التي تردع أي توجه للقطاع الخاص نحو الاستثمار.

وكما واجهت تلك السياسات رفضاً على المستوى الشعبي أيضاً، حيث بدأ حراك شبابي في الشارع الفلسطيني، تقوده منظمات شبابية للاحتجاج على غلاء المعيشة وارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وعدم كفاءة السياسات الاقتصادية في تحقيق تنمية اقتصادية مستقلة وحقيقية مستدامة، وذلك يعود لأسباب عديدة أهمها أن "الحكومة لا تمتلك الأدوات التي تمكنها من التدخل لتحديد الأسعار وكبح جماح ارتفاعها، حيث أن محاربة غلاء المعيشة من مهام البنك المركزي للدول ذات السيادة، ولا تستطيع سلطة النقد الفلسطينية أن تقوم بهذه المهمة، حيث يقتصر دورها على مراقبة الأسعار وإصدار التقارير حولها"⁴ وذلك كله ناجم بشكل رئيسي من التزام السلطة الوطنية الفلسطينية باتفاقية باريس الاقتصادية التي حاولت حكومة فياض تعديلها

¹ جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني: أداء الاقتصاد الفلسطيني. مرجع سابق، ص 23.

² الرياحي، ايداد: بعد عامين من خطة الإصلاح والتنمية الفقراء ما زالو يدفعون الثمن، سلسلة اوراق تنموية (1). رام الله: مركز بيسان للبحوث والإنماء، 2011، ص 2.

³ جريدة الحياة الجديدة. رام الله. 5826 / 23-1-2012. ص 15،

⁴ مقابلة خاصة للباحثة. دكتور علم الاقتصاد عبد الفتاح ابو الشكر. مرجع سابق.

لكن باءت محاولتها بالفشل، هذه الاتفاقية تفرض على السلطة الفلسطينية الالتزام بالنظام الجمركي مع إسرائيل، مما يحرم السلطة من فرصة الاستيراد من الخارج دون التقيد التجاري مع إسرائيل.

كما يعود الأثر السلبي لتلك السياسات الاقتصادية "من طموح السلطة الوطنية الفلسطينية لتقليل الاعتماد على الدول المانحة، فسعت الحكومة إلى خلق انطباع لدى المجتمع الدولي بأن الوضع الاقتصادي في أراضي السلطة الفلسطينية يتطور لتقليل نسبة المساعدات المالية، وهذه سياسة خاطئة حيث يجب على المجتمع الدولي وإسرائيل تحمل مسؤولياتهم اتجاه الفلسطينيين طالما بقينا تحت الاحتلال"¹.

إن المؤشرات السابقة تقودنا إلى نتيجة مفادها ضعف الكفاءة للسياسات الاقتصادية حيث أن التطور الاقتصادي والمالي الذي أحدثته الحكومة خلال سنوات عملها الماضية ما هو إلا نمو أو ازدهار اقتصادي غير مستدام، يتأثر بشكل قوي أمام أي تطورات في الشأن السياسي الداخلي لا تتسجم مع إرادة الدول المانحة و دولة الاحتلال، نظرا لتحكمها بالتدفقات المالية للسلطة الفلسطينية، وبالتالي يتأثر الإنفاق التنموي للحكومة الفلسطينية بشكل سلبي نظرا لاعتمادها المتواصل على المنح الخارجية، كما أن سياساتها في زيادة الإيرادات الذاتية، لم تنجز سوى إجماع شعبي حول رفضها وعدم كفاءتها، ودعوة أصحاب القرار لجعل المجتمع الدولي لتحمل مسؤولياته اتجاهنا كدولة تحت الاحتلال.

وهذا يوصلنا إلى المعادلة التالية: (استمرار اعتماد السلطة على المنح والمساعدات المالية+ سياسات اقتصادية داخلية لا تتلاءم مع القدرة الذاتية الاقتصادية)- (ارتفاع في غلاء المعيشة + زيادة في معدلات البطالة+ زيادة في معدلات الفقر+ تراجع في قدرة القطاع الخاص) = نظام اقتصادي متقهقر لا يتمتع بالكفاءة، حيث أن قيمة التكاليف أعلى من قيمة عامل الربح،

¹ حديث للدكتور نافذ أبو بكر عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية في جامعة النجاح. برنامج اجيال هذا الصباح. راديو اجيال/ الاحد 2012/02/05.

نظرا لعدم توفير عوامل بيئة سياسية اقتصادية قادرة على دعم التقدم نحو إقامة دولة فلسطينية بنظام اقتصادي سيادي مستقل.

3.3.4 العدالة الإجرائية

العدالة الإجرائية Procedural Fairness: والتي تعني وجود إجراءات محددة ومعروفة بشأن اتخاذ سياسة معينة، أو اتخاذ قرار بشأن موضوع ما.

يعتبر هذا المؤشر من أكثر المؤشرات التي تؤخذ على خطة فياض في بناء مؤسسات الدولة، حيث أن هذه الخطة تعمل دون مسار إجرائي كما حدد في القانون الأساسي الفلسطيني، فهي تعمل في بيئة سياسية معطلة لأهم ركائز النظام السياسي الفلسطيني، حيث أن المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يشرع القوانين ويمارس المساءلة والمراقبة لأعمال الحكومة معطل، لقد حاولت حكومة د. فياض خلق بديل للعملية التشريعية الأصلية، وابتكار عملية تشريعية خاصة بها، عبر الاستقادة من سلطات الرئيس في إصدار القوانين في حالات انعدام قدرة المجلس التشريعي على الانعقاد.

هذه الخطوة تطرح العديد من المشاكل حيث تعمل على إحداث خلل في مراكز قوى مؤسسات النظام السياسي، عبر تمركز السلطات بيد السلطة التنفيذية، وممارسة القليل من الرقابة على أعمال الحكومة عبر الهيئات غير الحكومية، في ظل غياب السلطة التشريعية، كما " تؤدي كل خطوة تشريعية تتخذها حكومة فياض إلى تعميق الانقسام بين شطري السلطة الوطنية الفلسطينية، [...] العملية الإدارية تتجاوز العديد من الخطوات التي يجب أن تتضمنها العملية التشريعية البرلمانية [...]"¹، وهذا يشكل خلافا في العدالة الإجرائية للحكومة، ويجعل مسار القرارات أو السياسة العامة غير واضح، في ظل الآلية التي ابتكرتها الحكومة للتعامل مع القضايا التشريعية، حيث أن هذه الآلية غير قادرة على إحداث تطور صحي لمؤسسات النظام السياسي، و هي لا تستطيع أن تشكل بديلا جيدا للعملية التشريعية الأصلية، لكنها بالنسبة

¹ براون، ناتان. هل يبني الفلسطينيون دولة؟. مرجع سابق. ص 6.

للحكومة أفضل من الإبقاء على عمل النظام السياسي في ظل فراغ تشريعي حيث أن هذا الفراغ بحاجة لملمته بشكل أو بآخر، و لا يبدو أن هناك بديلاً آخر كان في متناول يد الحكومة لتعتمده في ظل العوامل التي فرضتها البيئة السياسية الفلسطينية. وهذه الحالة لا يبدو أن لها نهاية سوى بانتهاء الانقسام الفلسطيني و عقد انتخابات تشريعية جديدة خاصة بعد انتهاء فترة صلاحية المجلس التشريعي.

4.3.4 العدالة

العدالة Equity بمعنى التفاوت في توزيع الموارد المخصصة لتنفيذ السياسة العامة. وتظهر الخطط التطويرية وموازناتها أن الأمن هو ما يستحوذ على نصيب الأسد، وهذا النهج متوارث من الحكومات الفلسطينية السابقة، لقد "جعل رئيس الوزراء تأمين مساعدات الجهات المانحة لقطاع الأمن من أولوياته"¹ فنقدم قطاع الأمن على أولويات أخرى تعد مطالب شعبية، كتحسين الأوضاع الاقتصادية، والخدمات العامة.

تعود أسباب الاهتمام بقطاع الأمن، نظرا للظروف الداخلية من ظاهرة الفلتان و ما تبعها من انقسام، إضافة إلى ظروف خارجية كالاهتمام من قبل الدول المانحة بهذا القطاع، وتذرع إسرائيل الدائم بضعف قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على ضبط الأمن.

احتاجت الأمور الداخلية إلى ضبط وسيطرة، وقد استطاعت الحكومة عبر سياساتها الأمنية أن تضبط الأمن. إلا أن تلك السياسات خلفت العديد من الإشكاليات القطاعية المترابطة، حيث أن الاهتمام بقطاع الأمن - وإن احدث تطورا جيدا- أتى على حساب القطاعات الأخرى التي لا يمكن للأمن أن يعمل من دونها بشكل سوي، وهذا ما حدث في السياسات الفلسطينية، حيث أن غياب جهاز مدني -كالمجتمع المدني، والمؤسسة التشريعية-مراقب على الجهاز الأمني خلق إشكالية في ديمقراطية وديمومة تلك السياسات، أضف إلى ذلك أن العدالة في توزيع الموارد داخل قطاع الأمن ذاته لم تكن حقيقية، حيث تم التركيز في مجال التدريب على عناصر

1 الصايغ، يزيد. مرجع سابق. ص8.

الأمن الوطني، و تجاهل جهاز الاستخبارات¹، كما أخذ قطاع البنية التحتية الأولوية في خطط الحكومة² وهي بهذا تعيد أخطاء الحكومات السابقة التي ركزت بشكل متعمد ومدفوع من قبل الدول المانحة (U.S.A\EU) على القطاع الأمني، مع تجاهل القطاعات التنموية الأخرى.

5.3.4 الحرية

الحرية Freedom: والتي تعني هنا مدى قدرة الأفراد على التعبير بصراحة أو أريحية عن آرائهم، وحقهم في التصويت. لقد دفعت الظروف البيئية المحلية الواقعية الحكومة لاتخاذ سياسات قمعية، خاصة ضد حركة حماس، والتي لاشك بأنها جزء في النظام السياسي الفلسطيني، إلا أن ما حدث من سيطرة عسكرية على غزة، دفع بالحكومة التي ولدت من مخاض تلك الأحداث للتعامل معها على أنها تنظيم خارج عن القانون، و مارست العديد من السياسات القمعية بحق أفراد تلك الحركة، خاصة في السنة الأولى من عمر الحكومة، هذا ما لم ينطبق على باقي الأحزاب والحركات الفلسطينية، إلا أنها (أي الحركات الفلسطينية) سلبت وعبر ذات السياسات من بعض عناصر هويتها، كإنهاء الأذرع العسكرية لكافة الحركات الفلسطينية، وسياسة الاندماج في الأجهزة الفلسطينية³.

إن النهج الذي اتخذته حكومة د.سلام فياض، لم يعزز مبادئ الديمقراطية، ولم يستطع توفير حياة سياسية أفضل للفلسطينيين⁴، ربما كان ذلك بحكم الواقع، الذي لم يتح فرصة لإقامة انتخابات، أو الحفاظ على الذراع التشريعي للنظام الفلسطيني، الذي يكفل الرقابة على سياسات الحكومة، التي اتهمها العديد بأنها قمعية، نظرا لسياسات الاعتقال السياسي، والإغلاق والملاحقة لعناصر من الحركات الفلسطينية التي لا تتسجم مع تصور الحكومة، حتى أن آلية سن القوانين وتشريعها التي طورتها الحكومة لتسيير أعمالها تعتبر من الأمور التي تعزز عدم ديمقراطية

¹ الصايغ، يزيد. مرجع سابق. ص 6-9.

² تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية للاعوام 2008-2009. مرجع سابق.

³ انظر دراسة مجموعة الأزمات الدولية. مرجع سابق.

⁴ انظر الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الخامس عشر. رام الله. 2009.

السياسات، و انتهاكها لبعض الحريات العامة والمدنية، على سبيل المثال لا الحصر إصدار تعديل بخصوص الجمعيات الأهلية في فلسطين 2000/1.¹

6.3.4 المشاركة الشعبية

المشاركة الشعبية Public Participation: لقد راهن د. فياض على الدعم الشعبي والإرادة الشعبية في تحقيق أهداف خطته، لذا امتلك منذ بداية توليه منصب رئيس وزراء الحكومة الفلسطينية امتلاك نزعة شعبية، فقام بالعديد من الأنشطة والزيارات الميدانية في مختلف مناطق الضفة الغربية، وهذا النمط المختلف عن القيادات السياسية الفلسطينية السابقة -المنتمترة خلف أبواب البرجوازية- هو ما عزز مكانته الشعبية، إلى جانب اعتماد الخطة على تغيير واقع سئم منه المواطن الفلسطيني وآسى، لذا لاقى مشاركة شعبية في بعض القضايا كقضية سيادة القانون وضبط الأمن، وقد تعود تلك النتائج لأسباب قاسية لكن لا يمكن نكرانها، حيث بنيت على ذاك العطش لحصر ظاهرة الفلتان الأمني² بالإضافة لكون "الفياضية" هي أقوى البدائل بالنسبة للمواطن الفلسطيني من تلك البدائل (حركة فتح، وحركة حماس) التي طرحت العديد من الإشكاليات على الساحة الفلسطينية، فهذه الأمور التي لامست الحياة اليومية للمواطن الفلسطيني هي ما يفسر ارتفاع شعبية د. فياض في استطلاعات الرأي، ولكن هذا لا يعني ثباتها، حيث أنها تتأرجح أمام أي أزمة مالية أو سياسية، كما حدث مؤخرا عند حدوث أزمة مالية مترافقة مع تقدم في أشواط المصالحة الفلسطينية، وأيضا ما شهده المجتمع الفلسطيني من حراك لمناهضة سياسات د. سلام فياض فيما يخص الضرائب وغلاء الأسعار.

وفي جانب آخر تبنت الحكومة في خطتها متوسطة المدى آلية إشراك المجتمع المدني وجهات أخرى في عملية رسم السياسة العامة، لكن العديد اعتبر تلك الآلية لا تتخطى حدود الشكلية، وبأنها غير فاعلة.

¹ الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي السادس عشر. رام الله. 2010. ص 113-116.

² انظر دراسة مجموعة الأزمات الدولية. مرجع سابق.

تشير المعطيات السابقة إلى أن السياسات العامة لم تتمكن من تحقيق الأهداف الإستراتيجية التي تعتقد الحكومة بأنها تحقق مجتمعة الهدف الرئيسي بإقامة الدولة وإنهاء الاحتلال وفقاً للسياسة العامة للحكومة 13، ففاعليتها كانت محدودة، وكذلك كفاءتها، أما الحرية والعدالة الإجرائية فمصابة بالعلل، وكذلك المشاركة الشعبية غير ثابتة ولا تنبئ بقاعدة شعبية عريضة.

فمقارنة النتائج بالأهداف تنفي نجاح المشروع، حيث أن ما حقق هو بعض الازدهار الاقتصادي المؤقت بدلاً من التنمية الاقتصادية المستدامة، وكذلك تم إحداث تدخلات في مجال إدارة المؤسسات الفلسطينية العامة القائمة، بدلاً من القيام بعملية بناء مؤسسات شاملة، وبعض الانجازات الإدارية والكمية في المجال الأمني، كما لم ينته الاحتلال ولا الانقسام ولم تقم الدولة الفلسطينية في أيلول/2011، وقد اطل عام 2012 ولا يبدو أنه يحمل في جعبته حلاً لتلك المعضلات السياسية، فالمصالحة الفلسطينية لازالت تسير بتعثُر، والاحتلال لازال يعمق وجوديته، والأوضاع الاقتصادية بتقهقر، وبالتالي مشروع إقامة الدولة الفلسطينية لازال بعيد المنال والتحقق في سياق هذه السياسة العامة.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

1. وضعت الحكومة العديد من البرامج والسياسات رغبة منها في التأثير في العوامل والظروف البيئية المختلفة، وللتخفيف من وطأتها السلبية على المجتمع الفلسطيني، فاقتضت فلسفتها تغيير ملامح الواقع بخلق واقع جديد، فاتخذت من بناء المؤسسات الفلسطينية إستراتيجية لإنهاء الاحتلال الإسرائيلي، فتمكنت من السيطرة على بعض الظواهر غير الصحية، كظاهرة الفلتان الأمني، والفساد الإداري والمالي الذي استشرى في المؤسسات العامة، وظاهرة الكساد الاقتصادي. وانكبت على ترميم مؤسسات السلطة الفلسطينية التي ولدت مع اتفاقية أوسلو، بالإضافة لبناء النزر القليل من المؤسسات التي تطلبتها السياسات العامة للحكومة، مثل هيئة مكافحة الفساد، ومحكمة جرائم الفساد، كما حاولت تغيير بوصلة الأولويات الوطنية في الساحة الفلسطينية، لجعل قضية بناء المؤسسات تسبق قضية إنهاء الاحتلال، ومن هنا طرحت الحكومة مشروعها وقدمت نفسها على أنها حكومة "التكنوقراط" كبديل لكيفية إنهاء الاحتلال وبناء الدولة الفلسطينية في ظل وجود فراغ وغياب البدائل الأخرى، لكن لم تسفر التشكيلة الحكومية عن أي ملامح حقيقية بمعنى حكومة التكنوقراط، ولم ترسخ تلك الرؤية بشكل فعلي. يعتمد مشروعها بشكل أساسي على ركيزتين أولهما المقاومة السلمية، وثانيهما التطوير الاقتصادي لتعزيز صمود الفلسطينيين.

2. إن نتائج مقارنة الهدف بالنتائج وفقا للنموذج العلمي الذي بنيت عليه هذه الدراسة تشير إلى أن مشروع الحكومة " إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال " لم يكن فاعلا في تحقيق الهدف الاستراتيجي، وهذه المقاربة العلمية تدل على أن الأدوات المستخدمة لم تكن كافية، فليس العلة في طبيعية المسار فقط وإنما في الأدوات المستخدمة التي لم تجعل من المسار أو المشروع أمرا فاعلا من حيث النتائج إذ لم ينته الاحتلال ولم تقم الدولة الفلسطينية، ولا يبدو أن هناك بوادر بالأفق تدل على أن تحقق هذا الهدف سيكون قريبا.

3. امتاز المشروع بقضية المزاجية ما بين البعد الداخلي لمشروع إقامة الدولة أولاً، والبعد الدولي ثانياً. قضية إدارة البعد الداخلي انتابها التشرذم السياسي، وكان غير قادر على إيجاد الحلول لخلق إجماع حول الفكرة، بتفاصيلها النهائية، مثل قضية اللاجئين، والمستوطنات، حيث لم تلق تلك الرؤية التفافاً شعبياً حولها ولا إجماعاً سياسياً بل على عكس ذلك تماماً. أما البعد الدولي فأنتت نتائج التصويت على طلب العضوية الكاملة لفلسطين في الأمم المتحدة مظهرة بأن بوصلة التحرك الدولي للترويج للمشروع لم تكن مضبوطة بشكل صحيح.

4. كان لتلك السياسات انعكاسات سلبية على المجتمع الفلسطيني، فقد مست مبادئ الديمقراطية في العديد من الأماكن بشكل أو بآخر، سواء ما أصاب الحريات والحقوق المدنية التي انتهكت بشكل صريح في بدايات عمر عمل الحكومة، مع تراجع وتيرة تلك الانتهاكات كلما تقدمت بسنوات عملها، والإضعاف المقصود للحركات الفلسطينية، أضف إلى ذلك الشذوذ الذي اعتري طريقة عمل النظام السياسي، جراء ظروف متقدمة عن الحكومة، حيث تسبب الانقسام السياسي الحاصل ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى وجود نظام سياسي يعمل وفق أسس غير قانونية فرضت من الأمر الواقع، نظراً لفقدان ضلع من أضلع النظام السياسي الفلسطيني المتمثل بمؤسسة المجلس التشريعي، الذي لم تتمكن الحكومة من خلق مؤسسة بديله عنه، وإنما ابتكرت عملية تشريعية خاصة بها وبظروف المرحلة. وهذا ما خلق تخيراً مؤلماً في البيئة السياسية الفلسطينية بشكل عام.

5. اصطدمت تلك السياسات بالعديد من التحديات، أعاققتها ووقفت حجر عثرة أمام تنفيذ هدفها الاستراتيجي، كإشكاليات الظروف البيئية السياسية المحيطة، بدءاً من الاحتلال والمجتمع الدولي وصولاً إلى الانقسام. ووهن المجتمع الدولي، الذي ضعف في تنفيذ التزاماته اتجاه الفلسطينيين والسلطة الفلسطينية مادياً، ومعنويًا وعدم قدرته على إحياء عملية السلام.

6. إن النهج و السياسات الحالية لا تؤدي لقيام دولة، فهي غير كاملة كما أن الدبلوماسية الفلسطينية بحاجة لدعمات قوية، لتغيير البيئة السياسية والسياق السياسي الأوسع حتى تكون السياسات الحالية قادرة على النجاح وتحقيق ما تتطلع إليه، وهذا ما يقع على عاتق

م.ت.ف، التي يجب أن تنهض لاستعادة مسؤولياتها التي وجدت لأجلها، فالحقيقة التي يجب أن ترى بأن السلطة الوطنية الفلسطينية، لا تمتلك الصلاحيات الكاملة ولا الأدوات الشاملة لتحقيق الهدف المتمثل بإقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء الاحتلال، فليس من مسؤوليات أو مهام السلطة الفلسطينية أن تجد الحل لقضايا الحل الدائم، مثل قضية المستوطنات، واللاجئين، ولا يمكن تقبل حلها كما طرح د. سلام فياض الذي يرى " بأن الدولة الفلسطينية يمكن أن تعرض الجنسية الفلسطينية على اليهود في إشارة إلى نحو نصف مليون مستوطن يهودي في الضفة الغربية بما فيها القدس"¹ وبالنسبة للاجئين فهو يرى الحل بعودتهم إلى حدود دولة فلسطين ضمن حدود 1967، وليس العودة إلى ديارهم التي هجروا منها، ولذا يعتقد بأن إعداد بنية تحتية جيدة قادرة على استيعاب اللاجئين الفلسطينيين. هذه الأمور تؤكد قضية مهمة بما يخص مشروع دكتور سلام فياض ورؤيته لإقامة دولة فلسطينية:

- أنه ليس هناك إمكانية لإقامة الدولة الفلسطينية دون تجسيد العاملين الديموغرافي المتمثل بقضية اللاجئين، والآخر العامل الجغرافي المتمثل بالحدود، والمستوطنات، والسيادة، وهما ما لم يكن بمقدور مشروع الدكتور سلام فياض بأن يعالجهما كما هو مطلوب، و إن عدم قدرة أي طرح أو مشروع على حل هاتين المعضلتين يعني عدم قدرته على خلق دولة فلسطينية بمعنى الدولة السياسي، فهكذا استطاع المشروع أن يعالج القضايا والتحديات على مستوى السياسات والمشاكل الآنية، وليس هناك ما يؤشر على أنه سيتوغل أكثر بعمق المشكلة لإقامة دولة فلسطينية.

التوصيات

رغم ما حققته الحكومة من إنجازات عبر سياساتها التي رسمتها وفقا لرؤيتها الذاتية، وما تسير باتجاه تحقيقه، إلا أنها تواجه جملة من التحديات منها الذاتية ومنها الموضوعية، كالاحتلال وإشكاليات المجتمع الدولي. وهذه ما تشكل تهديدا كاملا للمشروع ومعطيائه، واستمرارها يعني تقويض مقومات الإستراتيجية في مشروع إقامة الدولة الفلسطينية وإنهاء

¹ مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي لسنة 2010. مرجع سابق. ص 28.

الاحتلال، وعليه تتقدم الباحثة بالتوصيات التالية، حتى يتمكن مناصرو المشروع من تجاوز تلك التحديات:

1. ليس ثمة هناك سبب للتخلي عن السياسات الحالية لكونها القادرة على إدارة الدولة والشؤون العامة الداخلية في ظل الأزمة السياسية الراهنة، لكنها غير كافية ولا تؤدي مجتمعة إلى إقامة الدولة، لذا يعد تطوير المشروع وفقا للظروف الحقيقية للسلطة الفلسطينية من حيث إمكانياتها وأدواتها.

2. حتى يكتب النجاح للمشروع يتوجب أن تحمله الجهة المخولة بتنفيذ السياسات في القضايا المركزية لإقامة الدولة الفلسطينية، بالبعدين الديموغرافي، والجغرافي وهي منظمة التحرير الفلسطينية، مع تعاونها مع السلطة الفلسطينية بما يتعلق بالأمر البنوي. فعلى م.ت.ف أن تستجمع قواها للعمل وفقا لملاحح الاستراتيجية التالية:

- إصلاح البناء الذاتي لمنظمة التحرير الفلسطينية، حتى تكون قادرة على تأدية وظيفتها الطبيعية بكفاءة، فاستجماع كافة القوى والحركات الفلسطينية تحت سقف واحد يعزز الموقف الفلسطيني في مقاومة سياسات الاحتلال.

- تعزيز ثقافة المقاومة الشعبية السلمية حتى تكون فكريا متأصلا في فكر المقاومة الفلسطينية، وقادرا على التصدي لسياسات الاحتلال التي تضرب بعمق المجتمع الفلسطيني.

- الدبلوماسية الفلسطينية الدولية بحاجة إلى إعادة بناء وهيكله من جديد وفقا لإستراتيجية دفع المجتمع الدولي لتحمل مسؤولياته اتجاه الشعب والدولة الفلسطينية التي تقبع تحت الاحتلال، وإرغام دولة الاحتلال دفع فاتورة احتلالها للأراضي.

- إعادة النظر في الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، والتأكيد على أن إسرائيل دولة محتلة ويترتب عليها الالتزام بتبعيات احتلالها وفقا لاتفاقية جنيف هذا من ناحية ومن ناحية أخرى عملية بناء المؤسسات تتطلب إعادة النظر في كافة ما أنشئ من مؤسسات،

وإعادة صياغتها وفقاً للمتطلبات خصوصية الوضع الفلسطينية، وعبر الاستفادة من سنوات عمرها الماضية، وذلك ضمن إستراتيجية خالية من فروض وتدخلات خارجية.

- تغيير النهج التفاوضي وآليات التفاوض، عبر الاستفادة من تغيير معادلة الوطن العربي.

3. إن الإدراك لأهمية البعد الداخلي كان مميزاً في المشروع لكن لم تستطع الحكومة التعاطي معه كما يجب، وللأسف من هذا البعد بشكل أفضل فإننا نوصي بالتالي:

- إن وطناً واحداً و متماسكاً، يعني قدرة عالية على الصمود وتحدي الاحتلال الإسرائيلي، لذا قبل بناء المؤسسات يجب الالتفات لبناء وطن واحد، والعمل على تغيير نمطية العلاقات الداخلية، عبر التأسيس لسياسات ثقافة تقبل الآخر، و التأكيد على التعددية السياسية، كأساس للترابط المجتمعي الفلسطيني.

- الإبقاء والحفاظ على مكونات النظام السياسي الفلسطيني، وإنعاش الحياة السياسية الفلسطينية، هو الأمر الحيوي لتحقيق التقدم الأول باتجاه الهدف الاستراتيجي، حيث أن الضعف في مبدأ فصل السلطات ينعكس على النظام السياسي والمجتمعي الفلسطيني ككل بصورة سلبية.

- إن إعطاء الأولوية لتحقيق المصالحة الوطنية، هو ما يعزز السياسات الداخلية وما يترتب عليها من القوة في المفاوضات، ويلامس الواقع اليومي، أكثر من أي سياسة أخرى، فهو ما يكفل بشكل عام معالجة التخثر في الحياة السياسية.

قائمة المصادر والمراجع

الوثائق

خطة التنمية الوطنية 2011-2013 إقامة الدولة وبناء المستقبل. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. رام الله. 2011.

الخطة الوطنية الفلسطينية الانتعاش المبكر وإعادة الاعمار في غزة لعامي 2009-2010. السلطة الوطنية الفلسطينية. 2009.

خطة موعد مع الحرية "الاجراءات وأولويات العمل في العام الثاني من برنامج الحكومة إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"، السلطة الوطنية الفلسطينية، 2010.

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل. 2003. رام الله.

قرار قانون رقم 4 / 2010م. بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات. رام الله. مجلس الوزراء الفلسطيني. 2010-04-26.

قرار مجلس الوزراء رقم (01/116/13 م.و/ س.ف) بشأن تعديل الشرائح والنسب الضريبية الواردة في المادة 16، من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011، بشأن ضريبة الدخل.

مبادرة د. سلام فياض لانتهاء الانقسام. 26 شباط 2011.

مرسوم رئاسي رقم (10) لسنة 2007م، بشأن تشكيل الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ.. الوقائع الفلسطينية. رام الله. العدد واحد وسبعون/9 آب 2007.

مرسوم رئاسي رقم (29) لسنة 2007، بشأن تعديل مرسوم تشكيل مجلس الوزراء. الوقائع الفلسطينية. العدد الثالث والسبعون/ 13 ايلول 2007.

الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2008. وزارة المالية.

الميثاق الوطني الفلسطيني. منظمة التحرير الفلسطينية. 1968-7-10.

وثيقة الوفاق الوطني الفلسطيني. 2006-6-28.

وثيقة بناء الدولة وإنهاء الاحتلال 2009-2011. رام الله: السلطة الوطنية الفلسطينية- وزارة التخطيط. 2009.

الكتب

أندرسون، جيمس: صنع السياسة العامة. ترجمة عامر الكبيسي. عمان: دار المسيرة. 2007.
ط3.

الحسين، أحمد. مدخل لتحليل السياسات العامة. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية.

الخرجي، ثامر: النظم السياسية الحديثة. عمان: دار مجدلاوي. 2004.

الدجاني، محمد: معجم القدس للمفردات والمصطلحات الدولية. القدس: مكتب الشؤون العامة الأمريكي. 2001.

دسوقي، أحمد. اسماعيل، محمد: اصول تحليل السياسات العامة. القاهرة: جامعة القاهرة-مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة. 2009.

السعيد، محمد وآخرون: الدولة الفلسطينية: رؤية مستقبلية. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب. 2009.

شهبان، أسامة. إدارة الدولة المفاهيم والتطور. رام الله: دار الشروق. 2001.

عبد القوي، خيرى: دراسة السياسة العامة. الكويت: ذات السلاسل. 1989.

عزام، عبد الله: حماس الجذور التاريخية والميثاق. القدس: دار الإباء. 2005.

القيوتي، محمد.: رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة. عمان: المؤلف. 2006.

المجلات

كيالي، ماجد. حوار مع موسى أبو مرزوق. *مجلة الدراسات الفلسطينية*. رام الله. مجلد 17. عدد 67. 2006.

مسلم، أكرم. و صدقة، جعفر: *تحديات التنمية والأمن في واقع سياسي متقلب*. مجلة سياسيات. رم الله. 2008/4.

الصحف

صحيفة الأيام.

صحيفة الحياة الجديدة.

صحيفة الرسالة.

صحيفة القدس العربي.

تقارير ودراسات

براون، ناثن: هل يبني الفلسطينيون دولة؟. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 2010

تقرير خاص حول أزمة الطلاب مع وزارة التعليم في قطاع غزة. برنامج صباح الخير يا عرب. قناة mbc. 8-أيلول 2011.

تقرير متابعة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية لالعوام 2008-2009، وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. رام الله.

الحكم في فلسطين 2: نموذج الضفة الغربية. مجموعة الأزمات الدولية. تقرير الشرق الأوسط رقم 79. 17 تموز 2008

دراسة استطلاعية حول واقع السلطة القضائية، مركز أورد. رام الله. 2009.

دن، ميشيل: "حل الدولتين يستوجب وجود حياة سياسية فلسطينية". بيروت: مؤسسة كارنيغي
للسلام الدولي. 2010.

الرياحي، اياد: بعد عامين من خطة الاصلاح والتنمية الفقراء مازالو يدفعون الثمن، سلسلة
اوراق تنمية (1). رام الله: مركز بيسان للبحوث والإنماء، 2011.

سمارة، اشرف: المنطقة الصناعية في محافظة جنين، سلسلة اوراق تنمية (2). رام الله:
مركز بيسان للبحوث والانماء. 2011.

صالح، محسن: دراسة: حكومة سلام فياض. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات.
2010-11-20

الصايغ، يزيد: بناء الدولة ام ضبط المجتمع؟. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط.

مصلح، أحمد: تقييم الحكومة الثانية عشرة بعد مضي سنة على تشكيلها. "سلسلة أوراق تقييم
أداء(5)". معهد السياسات العامة. رام الله: الايام. 2008.

إصدارات المؤسسات

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الأول (2009\5\19 - 2009\8\31). الحكومة
الثالثة عشرة. رام الله. 2009.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الأول للسنة الثانية للحكومة الثانية عشر
16/حزيران/2008 - 16/ايلول/2008 .. 2008. رام الله.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الثاني (2010/9/1 - 2010/11/30) للعام
الثاني من عمل الحكومة الثالثة عشرة. رام الله.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير السنوي للحكومة الثالثة عشرة. ايار 2009-ايار
2010. رام الله. 2010.

الأمانة العامة لمجلس. التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الفلسطينية الثانية عشر (16-
6-2007\2007-12-31). الوزراء رام الله. 2008.

البنك الدولي. تقرير المتابعة الاقتصادي المُقدّم إلى لجنة الارتباط الخاصة. 21 أيلول/سبتمبر
2010.

البنك الدولي. تقرير المراقبة الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة. نيسان 2009.

البنك الدولي. تقرير المتابعة الاقتصادي المقدم للجنة الارتباط الخاصة. 7 نيسان 2011

البنك الدولي. تحسين الحكم الاقتصادي والحد من الفساد، الضفة الغربية وقطاع غزة. الملخص
التنفيذي. مايو 2011

جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني، بيان صحفي حول المستعمرات الإسرائيلية في الأراضي
الفلسطينية. 03-08-2011. رام الله.

جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010. رام الله. 2011.

ديوان الرقابة المالية والإدارية. الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام 2010. رام الله.
2011

صندوق النقد الدولي. التطورات المالية في عام 2006.

مؤسسة أمان. تحليل نتائج المسح الموجه للموظفين العموميين الخاص بمؤشرات الحكم
ومكافحة الفساد. رام الله. ايلول 2010.

مؤسسة أمان. نشرة إخبارية عدد خاص. رام الله. العدد الثامن/نيسان 2009.

مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الخامس 2009. السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله.
2010

مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي الرابع 2008. السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله.
2009.

المركز الإعلامي الحكومي. دراسة مسحية حول الوضع الفلسطيني. رام الله. 2011.
مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي الفلسطيني لسنة 2008. تحرير
محسن صالح. بيروت. 2009.

مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي لسنة 2010. تحرير محسن
صالح. بيروت. 2011.

مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. تقرير المعلومات (21). الاستيطان الاسرائيلي في
الضفة الغربية 1993-2011. بيروت. 2012. ص 43.

معهد الابحاث التطبيقية "أريج". المستوطنات الاسرائيلية في الضفة الغربية تشهد توسعا
ملحوظا خلال فترة التجميد الاسرائيلي المزعوم. موقع رصد أنشطة الاستيطان
الاسرائيلي في الاراضي الفلسطينية (poica). القدس. 8-2-2011.

معهد الابحاث التطبيقية "أريج". بالتزامن مع اطلاق المفاوضات المباشرة. تعزيز الاستيطان
الاسرائيلي في الاراضي الفلسطينية المحتلة. موقع رصد أنشطة الاستيطان الاسرائيلي
في الاراضي الفلسطينية (poica). القدس. 16-10-2010.

الهيئة المستقلة لحقوق الانسان الفلسطيني. وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية
الفلسطينية، التقرير السنوي الرابع عشر. رام الله 2008.

الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
سلسلة التقارير الخاصة (66). رام الله. 2008.

الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية،
التقرير السنوي الخامس عشر. رام الله. 2009

الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية،
التقرير السنوي السادس عشر. رام الله. 2010.

وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطيني. إستراتيجية التنمية الاقتصادية لقطاع غزة. رام الله.
2011.

وزارة المالية الفلسطينية. مؤشرات اقتصادية رئيسية 2008-2013 لقطاع غزة والضفة
الغربية. 2011.

المقابلات

لقاء للدكتور سلام فياض في لقاءه الدوري مع الصحفيين. الأمانة العامة لمجلس الوزراء. رام
الله. 8 كانون ثاني.

لقاء للدكتور نافذ أبو بكر عميد كلية الاقتصاد والعلوم الادارية في جامعة النجاح. برنامج أجيال
هذا الصباح. راديو أجيال/ الأحد 2012/02/05.

مقابلة أجرتها مجموعة الأزمات الدولية. مع مستشار لوزير التخطيط. رام الله. مايو 2008.

مقابلة خاصة للباحثة مع أمين سر حركة فتح - إقليم رام الله - رائد رضوان. ديوان الرئاسة 10-
03-2011.

مقابلة خاصة للباحثة مع د. أيمن ضراغمة، النائب في المجلس التشريعي عن كتلة التغيير
والإصلاح، رام الله، 17-03-2011.

مقابلة خاصة للباحثة مع عائد المصري. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. رام الله.
2011-5-24

مقابلة خاصة للباحثة مع محمد جبريني المساعد الأمني لوزير الداخلية الفلسطيني. وزارة
الداخلية. رام الله. 2011\10\6.

مقابلة خاصة للباحثة مع محمد جراد، مدير مكتب د.سلام فياض، مكتب رئيس الوزراء الفلسطيني. رام الله. 2011\12\4.

مقابلة خاصة للباحثة مع مسؤول أمني. جهاز الأمن الوقائي. نابلس. 2011-6-5.

مقابلة خاصة للباحثة مع نقيب في جهاز الحرس الرئاسي. وحدة التخطيط والتدريب للجهاز. مبنى المقاطعة (مكتب الرئيس). رام الله. 2011-4-2.

مقابلة خاصة للباحثة. بروفيسور في علم الاقتصاد الدكتور عبد الفتاح أبو الشكر، جامعة النجاح. 2011\9\8.

مقابلة خاصة للباحثة. د.حنان عشراوي عضو اللجنة التنفيذية في منظمة التحرير الفلسطينية و رئيس مجلس الإدارة لإتلاف آمان. مكتب P.L.O. رام الله. 2011-11-27.

مقابلة مع غازي حمد، أجزاها الباحث محمود جرابعة. غزة. تشرين الثاني 2007

الندوات

رباح، يحيى: *رؤية حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح". الرؤية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة الفلسطينية القادمة.* سهير نصر. منتدى غزة للدراسات السياسية والإستراتيجية. غزة: مركز التخطيط الفلسطيني.

شحرور، عصام: *مجتمع المعرفة:التحديات والفرص للتنمية الاقتصادية والإقليمية-دور مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي.* محاضرة يوسف صايغ التنموية الثالثة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). كانون أول 2011.

الناطور، سهيل. *الوضع الفلسطيني الداخلي - جمود سلبي وتعطيل.* القضية الفلسطينية تقييم استراتيجي 2010-تقدير استراتيجي 2011. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. 13كانون ثاني /2011 /21-28.

مواقع الانترنت:

البنك الدولي. استدامة الإنجازات الفلسطينية في بناء المؤسسات والنمو الاقتصادي. 2011.

<http://go.worldbank.org/AC1F36TYT0>

البنك الدولي. استراتيجية البنك الدولي في بناء دولة فلسطينية.

<http://go.worldbank.org/KGKVSCJXJ0>

جريدة الشروق الأوسط. ط. 11617. 2010.

issueno=11617&article=587289&asp?section=4.

<http://www.aawsat.com/details>

الجزيرة نت. 2009-5-15. [http://www.aljazeera.net/NR/exeres/5BBA295C-](http://www.aljazeera.net/NR/exeres/5BBA295C-82DC-44B6-A867-2AEA7F554FCF.htm)

[82DC-44B6-A867-2AEA7F554FCF.htm](http://www.aljazeera.net/NR/exeres/5BBA295C-82DC-44B6-A867-2AEA7F554FCF.htm)

شبكة النبا المعلوماتية <http://www.annabaa.org/nbanews/61/34.htm>

اللجنة الشعبية للاجئين- دير البلح. منظمة التحرير الفلسطينية - [http://www.lajeen-](http://www.lajeen-db.ps/details.php?id=119)

[db.ps/details.php?id=119](http://www.lajeen-db.ps/details.php?id=119)

مركز الميزان لحقوق الانسان. <http://www.mezan.org/ar/messege.php?view=falatan>

<http://www.mezan.org/ar/messege.php?view=falatan>

المكتب الوطني للدفاع عن الارض ومقاومة الاسـتيطان:

[-http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=11253](http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=11253)

وكالة فلسطين برس <http://www.palpress.co.uk/arabic/?action=detail&id=33108>

وكالة فلسطين فاسـطين برس. 2011-7-1.

<http://www.palpress.co.uk/arabic/index.php?action=detail&id=11829>

<http://www.maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=453247>

Menachem Klein. *The West Bank illusion*. Haaretz.305881\ 2010-08-04.:-

<http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/the-west-bank-illusion-1.305881>

المراجع الأجنبية

DCAF Spotlight, no. 4, September 2009, 2, 4

Palestinian Security Sector Governance: The View of the Security Forces in Jenin",-"

Thomas dye, understanding public policy, New Jersey prentice, hall, 2nd, 1975,-

United Nations Conference on Trade and Development. **Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory**. Geneva, 15-28 September 2010.

**An- Najah National University
Faculty Of Graduates Studies**

**Authority and State Study of the experience
of Salam Fayyad's government**

**By
Mais Name Dsoqe Qaise**

**Supervised By
Dr. Ra'ed N'erat**

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Planning and Development in
Economic Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University,
Nablus, Palestine.**

2012

Authority and State
Study of the experience of Salam Fayyad's government
By
Mais Name Dsoqe Qaise
Supervised By
Dr. Ra'ed N'erat

Abstract

This study investigates the problem of the "Establishing the State and Finishing the Occupation" Proposal submitted by the government of Dr. Salam Fayyad as a course to establish a Palestinian state. The researcher started by testing her hypothesis stating that "The proposal and its policies collectively shall not pave the way to establish a Palestinian state, but they will promote the growth of the Palestinian Authority establishments by creating a new de facto."

The researcher selected to investigate this topic as a result of several factors that collectively represented the significance of this study. The first element is the birth of a Palestinian government through a birth-labor and exceptional circumstances during which it underwent several political phases. The second element comprises the resulting policies that put the issue of establishing a Palestinian state as a top priority of the strategic objective. Such elements encouraged the researcher to study the details of establishing a Palestinian state and ending the occupation in order to reach the objective of the study in highlighting the effectiveness and capabilities of such policies to achieve their strategic objective through assessing them and measuring the range of distance that separates the objective (i.e. the state" and the policies (i.e. the mechanisms).

In her study, the researcher investigated the government's background and its philosophy; the environmental circumstances and surrounding factors; the nature of the Palestinian political system establishments; and identifying the identity of the problem and its policy. The problem is identified as general and historical whereas the policies brought by the proposal are symbolic, materialistic and organizational.

The researcher determined the appropriate instrument to evaluate the policies of the thirteenth government. The DAY instrument consists of three categories of questions: the first contains descriptive questions; the second comprises the reasons; and the third contains the impacts of the general policies. Some links and criteria were added to expand the range of analysis with the six links that discuss the reciprocal effect of the general policy. Scientific criteria were added to evaluate and judge the extent of usefulness of the general policy according to the strategic objective. With this scientific combination, we obtained an instrument to evaluate the policies including its three basic constituents: the descriptive, analytical and evaluative.

The researcher examined the policies and programs adopted by the government in order to achieve its announced objective related to establish the state and end the occupation. This is done by the descriptive basis. Following this, the researcher investigated the other two constituents: the analytical and evaluative through interpreting the general policy according

to the reciprocal relationship of influence between the environmental forces and elements and the general policy.

The first main question of the study, i.e. (To what extent is the thirteenth government general policy effective towards achieving its objective in establishing the Palestinian state and ending the occupation?) was answered through what the researcher reached by the process of analysis and evaluation of the proposal that showed the following:

- The general policy and the mechanisms adopted within the plan of establishing the state and ending the occupation do not achieve the strategic objective. Hence, the occupation has not been ended and neither has the state been established. However, it has been able to maintain the establishments of the Palestinian National Authority that were constructed during the time of the Oslo Agreement. On the other hand, few establishments have been built to keep up the requirements of the stage. In addition, it is not possible to establish the Palestinian State without embodying the demographic and geographic elements.
- The general policies were concerned with the local and international dimensions. The issue of managing the internal dimension suffered from political fragmentation without being able to achieve a consensus on the topic. In the international dimension, the outcome of voting for the complete membership of Palestine at the United Nations Organization showed that the compass of the international movement to promote the proposal was set inaccurately.

- Such policies had negative impacts upon the Palestinian community. The Palestinian political life and public freedoms were affected in several locations in one way or another.

The researcher gave several recommendations, the most prominent of them are:

- The Palestinian leadership shall promote the Palestinian internal cohesion through reuniting the two parts of the homeland.
- The Proposal's instruments and mechanisms are to be developed so that it contains real and radical solutions for the demographic and geographic dimensions to establish the Palestinian State. In addition, it shall not ignore the fact of supplying a real effective political life.
- It is necessary to reform the PLO in order to become able to hold its responsibilities since the Palestinian National Authority does not possess the instruments or the capabilities to bear the proposal of establishing the Palestinian State.
- It is important to review the Palestinian diplomacy and the negotiation mechanisms with Israel and the agreements signed with it that reinforce the occupation.