

تقييم أولي

لتجربة التخطيط التنموي في فلسطين: ١٩٩٤-١٩٩٩

محمد سعيد السهموري\*

ABSTRACT

**Development Planning in Palestine: 1994-1999  
A Preliminary Assessment**

After its establishment in 1994, the Palestinian National Authority (PNA) was faced with the urgent task of dealing with the legacy of a prolonged and destructive occupation that effected all life aspects in the West Bank and Gaza Strip. With the financial and technical aid from the international and Arab communities, programmes were designed along that line.

The objective of this study is to conduct a preliminary assessment of the PNA's efforts in development planing and its experience in the first five years of its existence.

The study is divided into four sections. Section one briefly presents and assesses the different investment and development programmes of the PNA during the interim period 1994-1999. Section two gives an analysis of the obstacles and constraints that Palestinian planners and policy markers met during the interim period. It also assesses their impact on public investment and development plans. In section three, an attempt was made to assess and investigate the impact of these constrains on the level of output of the planning efforts. The fourth section concludes the study with some final remarks.

\* أستاذ الاقتصاد المساعد - كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية - جامعة الأزهر بغزة - فلسطين.

## مقدمة

شهدت السنوات الخمس الأولى منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في مايو/أيار ١٩٩٤ على أجزاء من أرض فلسطين التاريخية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وضع وتنفيذ العديد من البرامج التنموية والاستثمارية بهدف مواجهة الأوضاع الاقتصادية الصعبة في الأراضي الفلسطينية التي خلفتها سنوات الاحتلال الإسرائيلي الطويلة من ناحية، وبهدف معالجة الأوضاع المتردية التي أعقبت قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي نجمت عن المشاكل والصدمات المتكررة التي تعرض لها الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩ من ناحية أخرى.

وقد أثارت هذه المحاولات المتعددة لتنمية المجتمع والاقتصاد الفلسطيني العديد من الأسئلة حول مدى جدواها، خاصة في ظل المناخ السياسي السائد في المرحلة الانتقالية. وحول مضمونها، ومدى دقة المنهجية التي تم اتباعها في إعدادها، وكذلك حول النتائج العملية التي تمخضت عنها، ومدى تأثيرها في تغيير الواقع الراهن في الأراضي الفلسطينية. وقد يكون من المفيد في البداية التوضيح بأن هذه الدراسة لا تهدف إلى القيام ببحث مدى قدرة البرامج الاستثمارية والتنموية المختلفة التي تم وضعها خلال الفترة الانتقالية، أو مدى نجاحها في تحقيق الأهداف التي تضمنتها، بقدر ما تسعى أساساً إلى محاولة تحليل الآلية والمنهجية التي تم اتباعها، وتحليل المناخ العام والظروف غير العادية التي تم فيها وضع وتنفيذ هذه البرامج. يعود السبب في ذلك بطبيعة الحال إلى قصر الفترة الزمنية التي مرت على وضع هذه البرامج، والتي تجعل من غير الممكن في هذه الفترة المبكرة الحكم على التجربة من خلال النتائج التي حققتها بسبب عدم وجود بيانات تكفي لمعرفة مدى فعاليتها، أو مدى حجم التأثير الذي تركته في الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني. وبصورة أكثر تحديداً، فإن هذا البحث يهدف بصفة أساسية إلى محاولة إلقاء الضوء على الظروف التي أحاطت بالتجربة والقيود التي واجهتها، والتعرف على

طبيعة البرامج والخطط التي تم وضعها لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي عانى منها - ولا يزال - المجتمع الفلسطيني. وبشكل عام، يهدف هذا البحث إلى تقييم أولى لهذه التجربة في ظل فهم الباحث لجوهر عملية التخطيط التنموي وما يعتقده من ضرورة توافر قواعد أو مرتكزات أساسية لها. وعلى هذا الأساس، فقد تم تقسيم البحث الحالي إلى أربعة أجزاء رئيسية على النحو الآتي:

أولاً: التجربة الفلسطينية في التخطيط التنموي ١٩٩٤ - ١٩٩٩.

ثانياً: معوقات التخطيط التنموي في فلسطين.

ثالثاً: حجم الإنجاز في ظل المعوقات: تقديرات أولية.

رابعاً: ملاحظات ختامية حول التجربة الفلسطينية.

### أولاً: التجربة الفلسطينية في التخطيط التنموي ١٩٩٤ - ١٩٩٩

منذ البداية، أي منذ توقيع إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في سبتمبر ١٩٩٣، كانت عملية التخطيط التنموي في فلسطين مدفوعة أساساً بعاملين رئيسيين.

**العامل الأول** يتعلق بالمهمة الوطنية الرئيسية التي تمثلت بضرورة إعادة بناء وإعمار المجتمع الفلسطيني بعد سنوات طويلة من الاحتلال، تعرضت فيها البنية التحتية المادية والاجتماعية وكذلك الطاقة الإنتاجية، إلى إهمال وتشويه شديدين بسبب السياسة الإسرائيلية التي تعمدت تدمير مقدرات المجتمع الفلسطيني وتشويه هيكل الاقتصاد الفلسطيني. **والعامل الثاني** يتعلق بالاستعداد الذي أبداه المجتمع الدولي، بعد توقيع اتفاق إعلان المبادئ لتقديم الدعم المالي والتقني للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة لمساعدته في حركة البناء والإعمار. وقد ظهر ذلك جلياً في المؤتمر الموسع الذي عقد في واشنطن في أكتوبر/ تشرين أول ١٩٩٣ الذي أعطى فيه المجتمع الدولي (أو ما أصبح بعد ذلك يعرف باسم الدول المانحة) وعوداً بتقديم ٢,٤ مليار دولار على مدى خمس سنوات. وبالتالي فقد كانت المعادلة التي سعت القيادة السياسية الفلسطينية، وسعى المخطط الفلسطيني

منذ نهاية عام ١٩٩٣ إلى وجود حل لها أساساً في الكيفية التي يمكن بها تحقيق إشباع أكبر قدر من احتياجات المجتمع الفلسطيني الاستثمارية/التنموية وذلك عن طريق الاستخدام الفعال والكفؤ لما يحصل عليه من أموال المساعدات الدولية، والقيام بهذا كله وسط جو من التعقيدات والصعوبات، والتي نشأت أساساً عن طبيعة الحل السياسي المؤقت الذي فرضته اتفاقيات أوسلو الانتقالية، ومن الممارسات الإسرائيلية المفيدة التي تلتها، ومن مخلفات سنوات الاحتلال. وسوف يتناول هذا الجزء من الدراسة بالشرح الوثائق المتعددة التي قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإعدادها خلال السنوات ١٩٩٤-١٩٩٩ والتي استهدفت أساساً وضع تصور للكيفية التي سيتم بها استخدام المساعدات الدولية في بناء المجتمع الفلسطيني.

على أنه قد يكون من الضروري قبل الحديث عن البرامج المختلفة التي تم إعدادها داخل فلسطين في السنوات ١٩٩٤ - ١٩٩٩، الإشارة بإيجاز إلى المحاولة الأولى والجادة لوضع أول خطة طموحة لإعادة بناء وإعمار المجتمع الفلسطيني. هذه المحاولة تمثلت في صياغة "البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للسنوات ١٩٩٤-٢٠٠٠" الذي قامت بوضعه دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط لمنظمة التحرير الفلسطينية أثناء تواجدها في تونس، وشارك في إعداده حوالي ٩٠ أكاديمياً ومفكراً وخبيراً من داخل فلسطين وخارجها، إضافة إلى بعض الخبراء العرب، بقيادة الاقتصادي الفلسطيني المعروف الدكتور يوسف الصايغ الذي ترأس فريق العمل<sup>(١)</sup>. وقد قدرت تكاليف البرنامج العام في حينه بحوالي ١١,٦ مليار دولار أمريكي (بأسعار ١٩٩١). وبالرغم من أهمية هذا البرنامج، وحجم ونوعية العمل الذي بذل فيه، إلا أن تنفيذه لم يتم نظراً لعدم توفر التمويل اللازم لذلك من جهة، ولعدم تحقق بعض الافتراضات التي قام عليها البرنامج من جهة أخرى بسبب اختلاف طبيعة الواقع السياسي الذي نتج بعد توقيع إعلان المبادئ عن ذلك الذي تم افتراضه في البرنامج الإنمائي.

كذلك من المهم الإشارة هنا إلى تلك البرامج المختلفة التي قام خبراء البنك الدولي بإعدادها في بداية التسعينيات، بمشاركة من الجانب الفلسطيني، حول الاحتياجات التمويلية للضفة الغربية وقطاع غزة. وقد بدأت هذه الجهود بنشر دراسة تحليلية موسعة سنة ١٩٩٣ مكونة من ستة أجزاء عن الاقتصاد الفلسطيني<sup>(٢)</sup>. هذه الدراسة مهدت الطريق بعد ذلك لقيام البنك الدولي بإعداد برنامج المساعدات الطارئ Emergency Assistance Program حول الاحتياجات التمويلية الاستثمارية للأراضي الفلسطينية خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٦<sup>(٣)</sup>. هذا البرنامج كلن أكثر تحديداً من الناحية الفنية، وقدرت تكاليفه الاستثمارية الإجمالية بمبلغ ١,٢ مليار دولار يتم تمويلها بالكامل من المساعدات الدولية. على أن هذا البرنامج، لم يكن برنامجاً تنموياً بمعنى الكلمة، إنما كان هدفه الأساسي هو القيام بعمليات ترميم وصيانة وتأهيل سريع لما هو قائم من مرافق البنية التحتية المادية والاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة التي أنهكتها سنوات الاحتلال الإسرائيلي، إضافة إلى بعض المشروعات التي تستهدف إعادة المؤسسات الفلسطينية العامة. هذه العمليات شكلت الجزء الأكبر مما تم تنفيذه من مشاريع في السنتين ١٩٩٤ و ١٩٩٥.

#### ١- برنامج الاستثمار الأول Core Investment Programme 1996

أما المحاولة الأولى لوضع الملامح الأولية لبرامج التنمية الفلسطينية التي تتسجم مع الواقع الجديد فقد تمثلت في الوثيقة التي تقدمت بها السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الدول المانحة في المؤتمر الخاص بالمساعدات الاقتصادية للشعب الفلسطيني الذي عقد في باريس في يناير/ كانون ثاني ١٩٩٦<sup>(٤)</sup>. هذه الوثيقة، والتي تم إعدادها في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تضمنت بعض الأفكار العامة حول أهم ملامح هذا التوجه التنموي الفلسطيني الذي يقوم على تبنى مبادئ الاقتصاد الحر، وتشجيع الاستثمارات العربية والدولية، والتوجه نحو التصدير للخارج، وإعطاء القطاع الخاص الدور في قيادة عملية التنمية وتركيز دور القطاع العام في توفير البنية التحتية المادية والاجتماعية، وتوفير البيئة الاستثمارية

تقييم أولى لتجربة التخطيط التنموي في فلسطين: ١٩٩٤-١٩٩٩. محمد سعيد السمهوري

الملائمة. وقد تضمن البرنامج الاستثماري الأساسي لتلك الوثيقة لعام ١٩٩٦ مشروعات بقيمة ٥٥٠ مليون دولار. (أنظر الجدول الملحق في نهاية هذه الدراسة حول التوزيعات القطاعية لهذا البرنامج الاستثماري، وكذلك البرامج الاستثمارية الأخرى التي تم وضعها خلال الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٩).

## ٢- برنامج الاستثمار لعام ١٩٩٧

### Palestinian Public Investment Programme (PPIP) 1997

أما المحاولة الثانية التي قامت بها السلطة الفلسطينية لوضع برنامج استثماري تنموي للأراضي الفلسطينية فقد تمثلت في الوثيقة التي تقدمت بها السلطة الوطنية الفلسطينية للدول المانحة في مؤتمر المجموعة الاستثمارية Consultative Group Meeting لمساعدة الشعب الفلسطيني والذي عقد في باريس في نوفمبر/تشرين أول ١٩٩٦، وقامت على نفس المبادئ التي قامت عليها الوثيقة الأولى<sup>(٥)</sup> وقد تضمنت برنامجاً استثمارياً لسنة ١٩٩٧، وقائمة مشروعات ذات أولوية عاجلة وملحة تبلغ قيمتها ٨٤٥ مليون دولار، موزعة على أربعة قطاعات رئيسية هي قطاع البنية التحتية، والقطاع الاجتماعي، والقطاع الانتاجي، وقطاع بناء المؤسسات.

ورغم أن هاتين الوثيقتين قد أشارتا بوضوح إلى الأسس العامة التي تقوم عليها جهود التنمية الفلسطينية، وعرضتا بشكل عام للصورة الأولية للرؤية الفلسطينية للتنمية المستقبلية، إلا أنهما كانتا محاولات أولية ومتواضعة، وتحتوي على أفكار عامة ينقصها التحليل الاقتصادي لأوضاع القطاعات المختلفة من ناحية، أو للمشروعات التي تضمنتها وكيفية ربط هذه المشروعات بأولويات التنمية القطاعية، وتأثيرها على الميزانية الجارية Recurrent Budget مستقبلاً من ناحية أخرى. كما يؤخذ على كل من الوثيقتين أن البرنامج الاستثماري الذي تضمنه كل منها كان لسنة واحدة فقط، دون وجود آلية واضحة لربطه وتكامله مستقبلاً مع البرامج الاستثمارية اللاحقة. ومع ذلك، وبالرغم من جوانب القصور التي اعتُرت

هذه البرامج الاستثمارية، إلا أنها اشتملت على العديد من النقاط الإيجابية، أهمها حقيقة أن هذه البرامج قد تم وضعها، ولأول مرة، من قبل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، كما أنها استندت إلى معايير أولية لاختيار المشروعات، وتصنيفها في جوال تشتمل على معلومات حول مصادر التمويل المتوقعة لها، وجداول الهيئات المنسقة والمنفذة.

### ٣- خطة التنمية الفلسطينية ١٩٩٨ - ٢٠٠٠ (٦)

جاءت خطة التنمية الفلسطينية الثلاثية ١٩٩٨-٢٠٠٠ نتيجة لتراكم الخبرة السابقة في إعداد البرامج الاستثمارية التي تمت الإشارة إليها، ولمحاولة تقييد بعض النواقص التي شهدتها التجربة السابقة. وقد تميزت عملية إعداد الخطة الثلاثية الجديدة ببعدها السياسي، حيث تم تشكيل لجنة وزارية مصغرة بقرار من مجلس الوزراء للإشراف على عملية إعداد الخطة<sup>(٧)</sup>، كما تمت محاولة أولية لمشاركة أكبر قدر من المؤسسات الفلسطينية العامة والخاصة والأهلية في عملية إعداد الخطة أثناء مختلف مراحل هذه العملية. كما حاولت الخطة اعتماد أسلوب الانطلاق من الأسفل إلى الأعلى في تحديد الأهداف والاستراتيجيات والسياسات، وتضمنت، وعلى عكس التجريبتين اللتين سبقتاها، محاولة أولية متواضعة لدراسة وتحليل الأهداف والاستراتيجيات الوزارية والمؤسسية، واشتملت على تحديد أولى لإستراتيجيات التطوير القطاعية وللسياسات الوطنية للتنمية.

ومع ذلك، ورغم التطور الذي مثلته خطة التنمية الثلاثية الفلسطينية مقارنة بما سبقها من برامج استثمارية، ورغم الاستقبال الجيد الذي لقيته الخطة على المستوى المحلي والدولي، إلا أنه كان هناك بعض الفجوات في الخطة، والتي تمت الإشارة إليها بشكل واضح في المناقشات التي جرت حولها، وكذلك في التقرير المميز الذي صدر عن لجنة المالية والموازنة بالمجلس التشريعي الفلسطيني<sup>(٨)</sup>، ومن بعض الجهات التي قامت هي الأخرى بتقييم الخطة. هذه الفجوات تمثلت أساساً في أربع نقاط:

- (١) عمومية أهداف الخطة، وافتقادها للتحليل العلمي من ناحية، وعدم وضوح كيفية وإمكانية تحقيق هذه الأهداف من خلال البرنامج الاستثماري الذي تضمنته الخطة من ناحية أخرى.
- (٢) عدم وضوح الربط بين أهداف الخطة وبين البرنامج الاستثماري، وهو ما جعل الأخير يبدو وكأنه "قائمة مشاريع" Project Shopping List بدلاً من أن تكون الخطة "برنامجاً تنموياً" متكاملًا.
- (٣) عدم تضمن الخطة تحليلاً واضحاً لكيفية تحديد الحجم الكلي والواقعي للموارد المالية Financial Resources التي تتناسب مع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني من ناحية، أو لإمكانية الحصول عليها من ناحية أخرى، وأخيراً.
- (٤) عدم وضوح الآلية التي تم بها توزيع هذه الموارد المالية على القطاعات المختلفة، أي تحديد السقوف المالية Resource Ceilings لهذه القطاعات بما يتلاءم والأهمية النسبية لكل منها في تحقيق أهداف الخطة.

#### ٤- خطة التنمية الفلسطينية ١٩٩٩ - ٢٠٠٣ (٩)

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بالاستفادة من التجربة السابقة في إعداد الخطة الثلاثية، ومن المناقشات التي جرت حولها، وكان هذا واضحاً في الطريقة التي تم بها إعداد الخطة الخمسية للأعوام ١٩٩٩-٢٠٠٣. وقد قامت وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وهي الجهة الرسمية الوحيدة التي تتولى مسؤولية إعداد الخطة التنموية بالسلطة الوطنية الفلسطينية، بإنشاء وحدتين متخصصتين ومتكاملتين لإعداد الخطة الجديدة. الوحدة الأولى هي وحدة التخطيط الاقتصادي الكلي Macroeconomic Planning Unit والتي تولت بالأساس مهمة العمل على سد بعض الفجوات التي وجدت في الخطة الثلاثية الأولى، وذلك من خلال القيام بإجراء دراسة تحليلية متعمقة للمناخ الاقتصادي الكلي في الضفة الغربية وقطاع غزة بهدف التعرف على الاختلالات الهيكلية الموجودة ومحاولة تقديرها كمياً، ووضع أهداف تنموية واقعية بناءً على ذلك. كما تولت هذه الوحدة مهمة القيام



بتحديد واقعي للسقف المالي العام للخطة، وتوزيع الموارد المالية على القطاعات المختلفة بما يتناسب والأهمية النسبية لهذه القطاعات، ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف الخطة، كما قامت بإجراء تحليل للنققات التشغيلية المترتبة على تنفيذ المشروعات التي يتضمنها البرنامج الاستثماري للخطة. أما الوحدة الثانية فهي وحدة التخطيط الفني Technical Planning Unit والتي كان هدفها الرئيسي القيام بدراسة جميع المشروعات المقدمة من المؤسسات الوطنية المختلفة، والتأكد من سلامتها الفنية، ومدى مساهمتها في تنمية القطاعات التي تنتمي إليها من ناحية، وقدرتها على المساهمة في تحقيق أهداف الخطة الكلية من ناحية أخرى. كذلك استفادت الخطة الجديدة أثناء إعدادها للمشروعات وللسياسات التنموية من نتائج الدراسات القيمة للتخطيط المكاني Spatial Planning في فلسطين والتي قامت بها دائرة التخطيط الحضري والريفي بوزارة التخطيط والتعاون الدولي خلال السنوات الأربع الماضية.

وكان محصلة هذا العمل عبارة عن وثيقة لخطة التنمية الفلسطينية للأعوام الخمس ١٩٩٩-٢٠٠٣ والتي عكست، إلى حد ما، طريقة جديدة في التخطيط تختلف عن تلك التي سبقتها، حيث أخذت في الاعتبار المناخ التنموي السائد في فلسطين بكل تعقيداته ومشاكله، كما أخذت في الحسبان الفرص المتاحة أمام هذا الاقتصاد في المدى المتوسط. وبشكل إجمالي، فإن الوثيقة قد أظهرت وجهة نظر السلطة الوطنية الفلسطينية حول الأهمية النسبية للأولويات التنموية في القطاعات المختلفة والكيفية التي يمكن بها تحقيق هذه الأولويات.

### ثانياً: معوقات التخطيط التنموي في فلسطين

حاول الجزء الأول من هذا البحث إلقاء الضوء على الجهود المتعددة التي قامت بها السلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩ في إطار العمل على وضع برامج استثمارية وتنموية لإعادة إعمار وتنمية المجتمع والاقتصاد الفلسطيني. وسوف يتناول هذا الجزء من الدراسة استعراض القيود والمعوقات التي

أحاطت بالجهود التنموية خلال الفترة الانتقالية. تعود أهمية هذه النقطة إلى أن التقييم الموضوعى لتجربة التخطيط الفلسطينية فى تصورى لا يجب أن يقتصر فقط على دراسة الوثائق التى صدرت، أو على مناقشة مدى فعالية الآلية التى تم اتباعها فى إعداد البرامج التنموية، أو النتائج التى ترتبت عليها من حيث قدرتها على تحقيق الأهداف التى وضعت من أجلها، رغم أهمية ذلك كله. إن الدراسة الموضوعية لتجربة التخطيط التنموية الفلسطينية لابد أن تأخذ فى الاعتبار أيضاً المناخ العام المعقد الذى أحاط بعملية التخطيط التنموى فى فلسطين فى السنوات الخمس الأولى من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية، والذى جعل من العملية برمتها تحدياً كبيراً وصعباً وشاقاً. إن عملية التخطيط التنموى فى أحسن الظروف هى عملية شائكة ومعقدة حتى لو أتاحت لها كافة الظروف والشروط المواتية. ولكن بالنسبة لفلسطين فإن هذه العملية تأخذ بعداً آخر بسبب العديد من العوامل التى سنأتى على ذكرها حالياً، والتى تشكل بمجملها وبتفاعلاتها وتعقيداتها وانعكاساتها السلبية، الإطار العام الذى يتحكم ويؤثر على المحاولات المتعددة لبرامج التخطيط التنموى فى فلسطين، والتى يجب أن تؤخذ فى الاعتبار عند أى محاولة موضوعية لتقييم التجربة. هذه العوامل يمكن إجمالها فى خمس نقاط على النحو الآتى:

(١) السيادة غير الكاملة على الأرض والموارد، وعلى طرق الاتصال الداخلى والخارجى.

(٢) سياسة الإغلاق، والحصار، والقيود الإسرائيلية على حركة الأفراد والتجارة السلعية.

(٣) الاعتماد شبه الكامل على المساعدات الدولية فى تمويل البرامج التنموية.

(٤) عدم استقرار الوضع السياسى الراهن، وغموض الوضع السياسى المستقبلى.

(٥) عدم اكتمال البناء المؤسسى والإدارى والتنظيمى اللازم لعملية التخطيط التنموى.

وسوف نتناول فيما يلي كل نقطة من هذه النقاط بالتفصيل، موضحين أثرها على تجربة التخطيط الفلسطينية خلال الفترة محل الدراسة.

(١) السيادة غير الكاملة على الأرض والموارد، وعلى طرق الاتصال الداخلي والخارجي:

وهذه نقطة بالغة الأهمية، ذلك أن وجود سيادة وسيطرة كاملة ومطلقة على الأرض والموارد وعلى طرق الاتصال الخارجي يعتبر شرطاً ضرورياً للقيام بعملية التخطيط التنموي على الوجه الأكمل، وأن غياب هذا الشرط في حالة فلسطين قد شكل في الماضي ولا يزال يشكل عائقاً كبيراً أمام المخطط الفلسطيني، ليس فقط بسبب قلة حجم الموارد والإمكانات المتاحة لديه، وإنما أيضاً لأن تلك السيادة المنقوصة قد أدت إلى الحد بشكل كبير من قدرات المخطط على الاستغلال الأمثل للموارد الذاتية والخارجية القليلة المتاحة تحت تصرفه.

وبشيء أكثر من التفصيل، فإن حدود السيادة الفلسطينية على الأرض والموارد والمعابر الدولية قد حددتها، من ناحية، الاتفاقيات السياسية التي تم توقيعها بين الطرف الفلسطيني وبين الجانب الإسرائيلي (اتفاق إعلان المبادئ في ١٣ سبتمبر / أيلول ١٩٩٣، واتفاق القاهرة في مايو/ أيار ١٩٩٤، واتفاق واشنطن في ٢٨ سبتمبر/ أيلول ١٩٩٥)، كما أنها تأثرت، من ناحية أخرى، بالطريقة التي قامت بها إسرائيل بتنفيذ هذه الاتفاقيات<sup>(١٠)</sup>. فبعد انسحاب أولى للقوات الإسرائيلية من أجزاء من قطاع غزة، ومن منطقة أريحا بالضفة الغربية، في صيف ١٩٩٤، كان من المفروض أن تقوم إسرائيل خلال مرحلة انتقالية تستمر خمس سنوات بالانسحاب من ٩٠% من باقى أراضي الضفة الغربية، وبإيجاد ممر آمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبعدم إعاقة قيام الطرف الفلسطيني ببناء مطار جوى وميناء بحرى فى قطاع غزة، على أن يتم بدء المفاوضات على الحل النهائي بين الجانب الفلسطيني والإسرائيلي فى موعد لا يتجاوز بداية السنة الثالثة من الفترة الانتقالية. ويمكن فى هذا المقام القول - على الأقل من الناحية النظرية - بأنه كان

من الممكن لو تمت الأمور على هذا النحو أن يكون لدى الجانب الفلسطيني خلال الفترة الانتقالية قدر من السيادة على الأرض والموارد كافياً للبدء فى عملية تنمية الاقتصاد الفلسطيني والانطلاق نحو عملية إعادة البناء الاقتصادى.

إلا أن ما حدث خلال الفترة الانتقالية محل الدراسة كان غير ذلك. فمن ناحية، وفى الوقت الذى لم ينسحب الجانب الإسرائيلى فيه انسحاباً كاملاً سوى من ٣% فقط من أراضي الضفة الغربية بالإضافة إلى انسحابه الجزئى من منطقة "ب" التى تصل مساحتها إلى ٢٧% من أراضي الضفة الغربية، فقد استمر فى مصادرة الأراضي الفلسطينية، وبناء المستوطنات، وشق الطرق الالتفافية فى الضفة الغربية<sup>(١١)</sup> وفى الوقت الذى أعاق فيه الجانب الإسرائيلى فتح الطريق الآمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد قام باتخاذ كافة الإجراءات التى تعيق وتحد من تنقلات الأفراد والبضائع بين أجزاء الأراضي الفلسطينية كما سيأتى شرحه لاحقاً فى النقطة التالية.

ومن ناحية أخرى، وفى الوقت الذى أتاح فيه اتفاق واى ريفير Wye River Memorandum والذى تم توقيعه بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلى فى ٢٣ أكتوبر/ تشرين أول ١٩٩٨ فى واشنطن، حق الفلسطينيين فى استرجاع أجزاء إضافية أخرى من الأراضي الفلسطينية فى الضفة الغربية (١٣,١% من مساحتها الإجمالية)، فإن الطرف الإسرائيلى قام من طرف واحد بتجميد تنفيذ هذا الاتفاق بعد تنفيذ المرحلة الأولى منه. ومع أن تنفيذ هذه المرحلة الأولى قد زاد من مساحة الأراضي الواقعة بالكامل تحت السيادة الفلسطينية، والتى تعرف باسم المنطقة (أ)، من ٣% إلى ١٠%، وزاد من مساحة الأراضي الواقعة تحت السيادة الفلسطينية، المنطقة (ب)، من ٢٧% إلى ٣٠%، فقد استمر الجانب الإسرائيلى، وبشكل غير مسبق، فى مصادرة الأراضي الفلسطينية، وبناء المستوطنات وشق الطرق الالتفافية فى الضفة الغربية. ولم يكن الوضع أحسن حالاً بالنسبة لقطاع غزة، حيث السيادة الفلسطينية عليه خلال المرحلة الانتقالية لا تتعدى ٧٠% من مساحته

الصغيرة أصلاً والتي تبلغ ٣٦٥ كم<sup>٢</sup>، في حين أن المعابر الحدودية للقطاع مع الخارج، وحرية الدخول والخروج منها، وكما هو الحال بالنسبة للضفة الغربية، تقع بالكامل تحت السيطرة الإسرائيلية.

## (٢) سياسة الإغلاق، والحصار، والقيود الإسرائيلية على حركة الأفراد والتجارة السلعية:

يرتبط بالنقطة الأولى أيضاً ذلك الكم الهائل من الممارسات والقيود الإسرائيلية والتي عملت خلال الفترة الانتقالية على الحد بشكل كبير من حرية تنقل الأفراد والبضائع بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبينها وبين إسرائيل والعالم الخارجى. يتمثل ذلك فى سياسة الحصار والإغلاقات المستمرة التى فرضت من وقت لآخر على الأراضى الفلسطينية، وفى القيود والتعقيدات اليومية التى فرضتها إسرائيل على حرية النشاط الاقتصادى فى فلسطين<sup>(١٢)</sup> وهذه نقطة بالغة الأهمية أيضاً، إذ أن النشاط الاقتصادى الذى يحقق الاستخدام الأمثل لعناصر الإنتاج، ولإمكانيات والفرص المتاحة، إنما يتطلب توافر جو خالى من القيود على الحركة، كما يتطلب وجود حرية كاملة فى تنقل عناصر الإنتاج داخل الاقتصاد وخارجه، وحرية كاملة لصانع القرار للتحكم فى كيفية توزيع الموارد المتاحة على الاستخدامات المختلفة بشكل يحقق الاستخدام الأمثل لها، ويحقق من خلالها أهداف المجتمع فى التنمية والرخاء. وأن غياب مثل هذا المناخ الحر فى فلسطين خلال الفترة الانتقالية محل الدراسة، وبسبب الممارسات والقيود الإسرائيلية، قد أضاف إلى الصعوبات التى واجهها المخطط الفلسطينى، كما أدى إلى تعطيل كبير متعمد للقدرات والطاقت الفلسطينية.

وبشئ أكثر من التفصيل، فإن سياسة الحصار والإغلاق التى قامت الحكومة الإسرائيلية باتباعها بشكل منتظم تجاه الشعب الفلسطينى فى الضفة الغربية وقطاع غزة - والتي تعتبر من أبرز الظواهر التى ميزت الفترة محل الدراسة - قد وجهت ضربة قاسية لمحاولات السلطة الوطنية الفلسطينية التى استهدفت معالجة

المشاكل والآثار التي خلفها الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، وأعاقت جهودها لتنفيذ برامجها التنموية التي استهدفت إعادة إعمار وتنمية المجتمع الفلسطيني. فقد أدت سياسة الإغلاق إلى فرض قيود مباشرة على حركة الأشخاص والبضائع وعناصر الإنتاج بين الأراضي الفلسطينية وإسرائيل، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين الأراضي الفلسطينية وباقي دول العالم. وفي حالات متكررة كان الإغلاق يشمل منع التنقل بين المدن والقرى الفلسطينية، أو يشمل إغلاق بعض المناطق الغربية بعزلها عن بقية الضفة الغربية وعن إسرائيل والأردن. وقد وصل عدد أيام الإغلاق الفعلية (والتي تستثنى أيام الجمعة والسبت، والعطلات الدينية الإسلامية واليهودية) خلال السنوات ١٩٩٤ - ١٩٩٨ إلى ٣٠٧ يوماً<sup>(١٣)</sup>. وكان عام ١٩٩٦ هو الأسوأ في ذلك حيث بلغ عدد أيام الإغلاق فيه ١٣٨ يوماً لقطاع غزة، و١٣٢ يوماً للضفة الغربية. ومع أن الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ قد شهدت انخفاضاً ملحوظاً في عدد أيام الإغلاق الشامل على الأراضي الفلسطينية، إلا أن العقبات والقيود على حركة الأفراد والبضائع كانت مستمرة، وتركت نتائجها السلبية بالغة التأثير على معدلات أداء الاقتصاد الفلسطيني<sup>(١٤)</sup>.

على أن التأمل ملياً في سياسة الإغلاق والقيود الإسرائيلية وتأثيرها المدمر على الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، يكشف عن أبعاد أخرى لهذه السياسة. فقد أصبحت سياسة الإغلاق والحصار، والتي تقوم الحكومة الإسرائيلية بممارستها بحجة الحفاظ على الأمن، الأداة الرئيسية التي من خلالها تعمل إسرائيل بشكل دائم ومبرمج سلفاً على تعطيل الحياة في الأراضي الفلسطينية من كل جوانبها، و"إغلاق" كل الفرص المتاحة لإعادة بناء وإعمار المجتمع الفلسطيني. ومن غير الممكن فهم أو تفسير إصرار إسرائيل، خلال الفترة محل الدراسة، على إعاقة بناء الميناء البحري أو فتح الممر الآمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة، واعتراضها على إقامة بعض الطرق الواصلة بين مدن وقرى الضفة الغربية بحجة أمن المستوطنات، أو حتى الاعتراض على إقامة محطة

لمعالجة مياه المجارى جنوب قطاع غزة بحجة تهديد الوضع البيئى للمستوطنات الإسرائيلية الواقعة هناك، لا يمكن فهم كل ذلك إلا فى إطار السياسة العامة التى تتبعها حكومة إسرائيل لحصار وقتل كل محاولات وجهود التنمية التى تجرى على الأراضى الفلسطينية.

### (٣) الاعتماد شبه الكامل على المساعدات الدولية فى تمويل البرامج التنموية:

ترتب على النقطتين السابقتين أن الاقتصاد الفلسطينى خلال الفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٩ قد عمل بأقل من طاقته الحقيقية على الإنتاج، وبالتالي لم يستطع هذا الاقتصاد توليد قدر من الدخل كاف لتغطية نفقاته الجارية الحكومية، وتوليد فائض فى ميزانيته العامة يمكن توجيهه لتمويل البرامج الاستثمارية التنموية. وقد كانت النتيجة الحتمية لذلك هى اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية شبه الكامل فى تمويل الجزء الأكبر من برامجها الاستثمارية وخططها التنموية على المساعدات الدولية.<sup>(١٥)</sup> هذا الاعتماد الكبير على المصادر الخارجية، وعلى الرغم مما وفره خلال الفترة محل الدراسة من موارد مالية كان الاقتصاد الفلسطينى فى حاجة ماسة لها، وعلى الرغم من حجم مشروعات البنية التحتية المادية والاجتماعية التى تم تمويلها بالكامل خلال فترة الدراسة باستخدام أموال الدعم الدولى، إلا أن هذا الدعم فى حد ذاته لم يكن خالياً من المشاكل والقيود.<sup>(١٦)</sup>

فمن ناحية، فإن تحويل تعهدات Pledges الدول المانحة إلى التزامات Commitments، وتحويل الأخيرة إلى إنفاق فعلى Actual Disbursements على المشروعات الاستثمارية كان، فى السنوات الأولى، يفتقد إلى آلية واضحة بين الطرف الفلسطينى والدول المانحة فيما يتعلق بكيفية وطريق الإنفاق، وبما يضمن توجيهها نحو الاستخدامات المرغوبة. وقد أدى ذلك فى حالات كثيرة - خاصة فى أول الفترة - إلى أن يتم صرف المساعدات الأجنبية على مشروعات استثمارية كان للدول المانحة نفسها دور كبير فى تحديدها، ولم يكن هذا بالضرورة يتفق مع

أولويات الاستثمار الفلسطينية وذلك بسبب رؤية المخطط الفلسطيني لكيفية استخدام هذه الأموال عن رؤية بعض الدول المانحة، وهو ما حدث بالفعل في العديد من الحالات كما سيتم توضيحه لاحقاً. من ناحية أخرى، فقد أدى هذا الاختلاف في الرؤية بين الجانبين، إلى قيام بعض المؤسسات الفلسطينية عند إعدادها للمشروعات أن تأخذ في الاعتبار مدى احتمال (أو عدم احتمال) تمويلها من قبل الدول المانحة، وهو ما يعنى أن بعض المشروعات التي تم تنفيذها لم تكن تعكس بالضرورة حاجة فعلية للمجتمع الفلسطيني، ومن ثم استخدام غير أمثل للموارد المالية. من ناحية ثالثة، فقد كانت المساعدات الدولية المقدمة من بعض الدول المانحة مشروطة باستخدام معدات وأدوات من هذه البلدان بالذات، وباستخدام خبراء وشركات استشارية منها. وهذه قصة قديمة ومعروفة في موضوع المساعدات الدولية، تعرف باسم Tied aid، عانت منها تقريباً جميع الدول النامية التي اعتمدت على المساعدات الأجنبية في تمويل مشاريعها التنموية. فإذا أضفنا كل ذلك إلى ما سبق الإشارة إليه من نقص في السيادة ومن قيود على الحركة، فإن المحصلة الإجمالية لكل هذا هي حرمان المجتمع الفلسطيني والاقتصاد الفلسطيني من فرصة استخدام هذه الموارد المالية الثمينة استخداماً أمثل وفق الأولويات والاحتياجات التي تتناسب مع رؤيته الخاصة لكيفية استعمالها.

وحتى يمكن توضيح هذه النقطة بشكل أكثر تفصيلاً، يمكن الإشارة هنا إلى بعض الإحصائيات المتعلقة بالمساعدات الدولية التي تم تقديمها للمجتمع الفلسطيني في السنوات الخمس محل الدراسة، وإلى الطريقة التي تم بها توزيع هذه المساعدات على القطاعات المختلفة، ثم مقارنة هذا التوزيع بما كان يرغب فيه المخطط الفلسطيني حسب ما جاء في البرامج الاستثمارية المختلفة التي تم إعدادها خلال الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٨. ويبين الجدول رقم (١) أوجه صرف أموال الدول المانحة على القطاعات المختلفة، كما يوضح الجدول رقم (٢) أولويات المخطط



الفلسطيني بالنسبة لتوزيع الاستثمارات العامة (الممولة أساساً من أموال المساعدات الدولية) على القطاعات الرئيسية الأربع كما جاءت في البرامج التنموية المختلفة التي تم إعدادها خلال الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٨. وتعكس المقارنة بين النسب الواردة في الجداول، بوضوح تام، الاختلاف بين الأولويات التي وضعها المخطط الفلسطيني في برامج الاستثمارية وبين أولويات الصرف الفعلية من الدول المانحة. وهذا يعني، كما سبق الإشارة إليه، أن قدرة المخطط الفلسطيني في توجيه المساعدات الدولية إلى المجالات التي يرغب بها كانت محدودة (وإن كانت الأرقام في الجداول تبين أيضاً أن اتجاه التغيير في الإنفاق الفعلي للمساعدات الدولية كان يقترب Converges مع مرور الوقت من الأولويات التي تبناها المخطط الفلسطيني).

كذلك من المهم أن نضيف هنا فيما يتعلق بمساعدات الدول المانحة للضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٩ نقطتين مهمتين. النقطة الأولى تتعلق بالتدهور في الأوضاع الاقتصادية خلال الفترة المشار إليها، وانخفاض مستويات الدخل الفردي، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة في المجتمع الفلسطيني، بسبب سياسات القيود والحصار الإسرائيلي، وتأثير كل ذلك على أوجه إنفاق المساعدات الدولية. فقد تم تحويل ما يزيد عن ٢٥% من هذه المساعدات لإنفاقها على مشاريع الإغاثة والتشغيل الطارئ، وعلى الإعانات الاجتماعية، وسد العجز في الميزانية الجارية للسلطة الفلسطينية، بدلاً من توجيهها إلى الاستثمارات في البنية التحتية كما كان الهدف الأصلي منها. أما النقطة الثانية فتتعلق بمدى فعالية استخدام المساعدات الدولية. فقد أدت القيود والعقبات الإسرائيلية على حركة الأفراد والبضائع بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى نقص السيادة الفلسطينية على الأرض والموارد، إلى الحد من فعالية استخدام المساعدات الدولية، وبالتالي قلل من التأثير المتوقع لهذه المساعدات على الاقتصاد الفلسطيني.<sup>(١٧)</sup>

جدول رقم (١)

توزيع المساعدات الدولية حسب الإتفاق الفعلى على القطاعات المختلفة خلال  
الفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٨

[[نسبة من المجموع الكلى للإتفاق(%)]]

القطاع	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	متوسط الفترة ١٩٩٨-١٩٩٤
قطاع البنية التحتية	١٥,٤	٢٦,٧	٢٨,٤	٢٩,٤	٣٥,١	٢٧,٠
القطاع الاجتماعى	٤٨,٨	٤٨,٢	٤٤,٣	٣٦,٩	٣٢,٩	٤٢,٢
القطاع الإنتاجى	٣,٩	٦,٤	٧,٣	١١,٧	١٦,٧	٩,٢
قطاع بناء المؤسسات	٣١,٩	١٨,٧	٢٠,١	٢١,٩	١٥,٣	٢١,٦

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولى، تنسيق المساعدات الدولية، التقرير الربع سنوى للمساعدات الدولية، أعداد متفرقة.

جدول رقم (٢)

توزيع الاستثمارات على القطاعات المختلفة كما وردت فى برامج الاستثمار  
خلال الفترة ١٩٩٦ - ٢٠٠٠

[[نسبة من المجموع الكلى للاستثمارات المخططة(%)]]

القطاع	البرنامج الاستثمارى ١٩٩٦	البرنامج الاستثمارى ١٩٩٧	خطة التنمية الفلسطينية ٢٠٠٠-١٩٩٨			متوسط التمويل المطلوب ٢٠٠٠-١٩٩٦
			١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	
قطاع البنية التحتية	٥٦	٤٢,٠	٥١,٠	٤٧,٠	٤٦,٣	٤٨,٥
القطاع الاجتماعى	٢٧,٣	٣٤,٠	٢٤,٢	٢٣,٤	٢٥,٧	٢٦,٩
القطاع الإنتاجى	٦,٨	١٦,٠	١٦,٦	١٩,٦	١٥,٤	١٤,٩
قطاع بناء المؤسسات	٧,٢	٨,٠	٦,٧	٨,٦	١١,٨	٨,٥

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولى، خطة التنمية الفلسطينية، ١٩٩٩-٢٠٠٣، الفصل الرابع.

#### (٤) عدم استقرار الوضع السياسى الراهن، وغموض الوضع السياسى المستقبلى:

إن عملية التخطيط التتموى هى بطبيعتها عملية ذات بعد مستقبلى، يتطلب وضعها شيوع قدر كبير من الاستقرار السياسى، كما يتطلب وجود درجة عالية من القدرة على التنبؤ بمجريات الأمور فى المستقبل. ويقدر ما يعتمد نجاح الخطة التتموى إلى حد كبير على هذا العامل، فإن غياب هذا الاستقرار يفقد عملية التخطيط أحد أهم عناصرها، ويجعلها أقرب إلى المهمة المستحيلة. وبشئ أكبر من التفصيل، فإن هذا العامل المرتبط بالاستقرار، وهذه القدرة على التنبؤ بالمستقبل كانت مفقودة إلى حد كبير فى فلسطين خلال الفترة محل الدراسة بسبب التعقيدات التى شهدتها الفترة الانتقالية محل الدراسة من ناحية، وبسبب ذلك الغموض وعدم الوضوح فيما يتعلق بالوضع السياسى والسيادى المستقبلى لفلسطين من ناحية أخرى، وهو ما أفقد المخطط الفلسطينى القدرة على أن يضع، على درجة عالية من اليقين، رؤية تنموية واضحة المعالم قابلة للتحقيق. فقد شهدت الفترة الانتقالية العديد من الاتفاقيات المتلاحقة والتى غير كل منها من طبيعة الصلاحيات المتاحة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومن مساحة الأراضى الواقعة تحت سيطرتها، وهو ما استوجب بالمقابل تغييراً فى طبيعة السياسات اللازمة للتعامل مع كل وضع جديد. كما أن ملامح الحل النهائى بين الطرف الفلسطينى والطرف الإسرائيلى، وبالتالي حجم السيادة المادية المتوقع على الموارد فى المستقبل لازالت غير واضحة المعالم، إلى الحد الذى شكل قيداً إضافياً على عملية التخطيط التتموى، وعلى طبيعة المشروعات التنموية المراد التخطيط لتنفيذها، وعلى الأخص مشروعات البنية التحتية المادية.

## (٥) عدم اكتمال البناء المؤسسي والإداري والتنظيمي اللازم لعملية التخطيط التنموي:

العامل الأخير من العوامل الخاصة بصعوبات ومعوقات التخطيط التنموي في فلسطين خلال الفترة الانتقالية يتعلق بضرورة وجود إطار إداري وتنظيمي وقانوني، ليس فقط للبدء في عملية التخطيط التنموي، بل للاستمرار فيها أيضاً وإنجاحها. إذ أن الأمر يتطلب وجود مؤسسات وأجهزة وطنية متخصصة - عامة وخاصة وأهلية على السواء - تشارك وتنسق فيما بينها في جميع مراحل الخطة:

- أثناء القيام بالإعداد لوضع الخطة وتحديد أهدافها وأولوياتها.
- بعد الانتهاء من إعدادها وبدء تنفيذها على الأرض.
- القيام بمتابعة تنفيذها ومراجعة وتقييم النتائج المتحققة منها.

وقد حرمت الأراضي الفلسطينية خلال سنوات الاحتلال الطويلة من وجود مثل هذا البناء المؤسسي بسبب قيام سلطات الاحتلال بمحاربة قيام مؤسسات وطنية فلسطينية في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بل وإغلاق ما كان قائماً منها عند بداية الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة في سنة ١٩٦٧.

وكان نتيجة هذا أن حرمت فلسطين من فرصة تطوير قدراتها الذاتية في فنون ومهارات الإدارة الاقتصادية والتنموية نتيجة غياب المؤسسات الوطنية العاملة في هذا المجال من ناحية، ونتيجة اضطراب معظم العقول المحلية الماهرة والمتعلمة إلى الهجرة إلى الخارج من ناحية أخرى. وبالتالي، فقد كان على السلطة الوطنية الفلسطينية عندما استلمت زمام الأمور في الضفة الغربية وقطاع غزة في صيف ١٩٩٤ أن تبدأ عملية بناء مؤسساتها العامة من نقطة الصفر تقريباً، ووسط ظروف سياسية في منتهى التعقيد والصعوبة كما أشرت سابقاً. وقد ترتب على ذلك أنه في السنوات الخمس محل الدراسة تم وضع البرامج الاستثمارية وخطط التنمية الفلسطينية في وقت لم يستكمل فيه بعد البناء المؤسسي، ولم يتم فيه توفير

أو إعداد الكوادر البشرية المدربة القادرة على القيام بالمهام الفنية والصعبة التي تتطلبها عملية التخطيط التنموي. وقد شكل ذلك بالتأكيد قيوداً ذاتية إضافية على قدرة المخطط الفلسطيني على وضع وتنفيذ البرامج التنموية لإعادة إعمار وبناء المجتمع الفلسطيني وتلبية احتياجاته المختلفة<sup>(١٨)</sup>.

### ثالثاً: حجم الإنجاز في ظل المعوقات: تقدير أولي

تعرض الجزء الثاني للظروف والمعوقات التي أحاطت بتجربة التخطيط التنموي في فلسطين خلال الفترة الانتقالية (١٩٩٤-١٩٩٩)، والتي أرى أنه من الضروري أن تؤخذ في الاعتبار عند البدء في أى محاولة موضوعية لتقييم الجهود أو البرامج التي تم إعدادها خلال تلك الفترة، أو عند تقييم المنهجية أو الآلية التي تم تبنيها في إعداد هذه البرامج، أو عند دراسة الآثار التي تركتها تراكمت سنوات الاحتلال الطويلة وكذلك الظروف غير العادية التي مر بها المجتمع والاقتصاد الفلسطيني خلال سنوات الفترة الانتقالية على البرامج التنموية التي تم إعدادها خلال الفترة (١٩٩٤ - ١٩٩٩). ورغم أن الوقت لازال مبكراً، كما تمت الإشارة إليه في مقدمة هذا البحث، للقيام بدراسة تفصيلية ودقيقة لبحث مدى نجاح هذه البرامج في تحقيق أهدافها القطاعية والعامة التي تضمنتها، أو بحث التأثير النوعي والكمي الذي تركته هذه البرامج في قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحقيق أهدافه التنموية بعيدة المدى، إلا أنه مع ذلك، يظل بالإمكان إعطاء تقديرات أولية وتقريبية، على الأقل لنسبة ما تم تنفيذه من هذه البرامج. إن القيام بذلك، من ناحية يعطى مؤشراً أولياً على حجم ونوع الإنجاز الذي تم خلال الفترة محل الدراسة، ومن ناحية أخرى يعكس عملياً حجم التأثير الذي تركته المعوقات الخمسة التي ذكرتها هذه البرامج التنموية.

ومن المهم أن نلاحظ في البداية أنه ورغم توافر إحصائيات متفرقة وغير متكاملة لدى جهات حكومية رسمية وجهات دولية عن المشاريع التي تم تنفيذها خلال الفترة الانتقالية في القطاعات المختلفة التي تعاملت معها برامج الاستثمار

العام، إلا أن الاعتماد على هذه البيانات للوصول إلى تقدير لحجم الإنجاز الذي حدث يشوبه بعض المشاكل. يعود السبب الرئيسي في ذلك إلى أن الجهة التي تتولى رسمياً القيام بإعداد البرامج الاستثمارية ووضع الخطط التنموية في السلطة الوطنية الفلسطينية، وهي وزارة التخطيط والتعاون الدولي، لازالت تنفقد إلى آلية واضحة تقوم بموجبها بعملية المتابعة لما يتم تنفيذه من المشاريع التي تتضمنها البرامج التنموية، أو تقييم ما يتم إنجازه من هذه المشاريع، أو تحديد الكيفية التي يتم بها هذا الإنجاز لمعرفة أوجه القصور التي واجهتها عند التطبيق. وفي ظل غياب مثل هذه الآلية تصبح عملية التقييم مهمة شاقة، من غير المؤكد أن يترتب عنها نتائج دقيقة وسليمة ومضمونة. إلا أنه رغم وجود هذه المشاكل، تظل هناك حاجة للقيام بهذه المهمة.

وللتغلب على هذه المسألة، سيتم هنا استخدام طريقة بديلة للحصول على تقديرات تقريبية لما تم تنفيذه من مشاريع تضمنتها برامج الاستثمار وخطط التنمية الفلسطينية. وبالتحديد سيتم الاستعانة بالبيانات المتاحة عن الحجم الكلي للمساعدات الدولية التي حصلت عليها السلطة الفلسطينية خلال الفترة محل الدراسة، وكذلك الاعتماد على البيانات المتعلقة بأوجه الصرف الفعلي Sectoral allocation لهذه المساعدات. هذه الطريقة تجد مبرراتها الأساسية في أنه خلال الفترة (١٩٩٤ - ١٩٩٩)، وللأسباب التي تم توضيحها سابقاً في سياق هذا الجزء من الدراسة، كان هناك اعتماد كامل تقريباً على هذه المساعدات الدولية كمصدر وحيد لتمويل برامج الاستثمار والتنمية التي تم وضعها وتنفيذها. وبالتالي فإن النظر إلى حجم هذه المساعدات الدولية، ومحاولة تتبع طريقة إنفاقها على مجالات الاستخدام المتعددة في الضفة الغربية وقطاع غزة يمكن أن يعطى فكرة تقريبية عن حجم الإنجاز الذي تم وإن كانت هذه الطريقة بطبيعة الحال تظل تعاني من قصور واضح لأنها لا تقول شيئاً عن نوعية الإنجاز الذي حدث، أو عن مدى مساهمة المشاريع التي تم تنفيذها في تحقيق أهداف البرامج والخطط التنموية.

وتبين الأرقام الواردة في الجدول رقم (٣) حجم التمويل المطلوب لتنفيذ البرامج الاستثمارية المختلفة التي تم إعدادها خلال الفترة (١٩٩٤ - ١٩٩٩)، ويقارنها مع قيمة الصرف الفعلي للمساعدات الدولية خلال نفس الفترة الزمنية، مع بيان أوجه الإنفاق المختلفة لهذه المساعدات وتشير بيانات الجزء العلوي من الجدول إلى أن حجم المساعدات الدولية التي تم صرفها خلال الفترة الانتقالية كان يقل عن حجم التمويل المطلوب لتنفيذ البرامج الاستثمارية، وعلى الأخص خلال الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٩، وهي الفترة الزمنية التي قامت فيها السلطة الوطنية الفلسطينية بوضع برنامج الاستثمار الأول والثاني للأعوام ١٩٩٦، و١٩٩٧، وكذلك خطة التنمية الفلسطينية الثلاثية الأولى ١٩٩٨ - ٢٠٠٠. كما تشير بيانات هذا الجزء أن فجوة التمويل خلال الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٧ كانت تقدر بحوالي ٢٧% بينما كانت فجوة التمويل خلال الفترة ١٩٩٨ - ١٩٩٩ تقدر بحوالي ٦٥%. وهذا يعني بكلمات أخرى أن ٢٧% تقريباً من قيمة المشاريع الاستثمارية التي اشتمل عليها برنامج الاستثمار الأول والثاني، وحوالي ٦٥% من قيمة المشاريع الاستثمارية التي اشتملت عليها خطة التنمية في الفترة ١٩٩٨ - ١٩٩٩، لم تجد التمويل اللازم لتنفيذها. هذه هي النتيجة الأولى التي يمكن التوصل إليها من القراءة السريعة والعامّة لبيانات الجزء الأول من الجدول.

على أن التفحص الدقيق في أوجه صرف المساعدات الدولية خلال الفترة الانتقالية محل الدراسة (الجزء الأسفل من الجدول) لا يفسر لنا فقط معنى الإشارة السالبة لفجوة التمويل خلال الفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٥، ولكنه يبين أيضاً أن التقدير الأولى لفجوة التمويل التي تم التوصل إليها عن طريق مقارنة حجم التمويل المطلوب مع حجم المساعدات التي تم الحصول عليها كانت غير دقيقة، وأقل من حجمها الفعلي. فالأرقام الخاصة بأوجه صرف المساعدات الدولية خلال الفترة تبين لنا أن نسبة كبيرة من هذه المساعدات التي تم صرفها لم تذهب لتمويل مشروعات الاستثمار العام كما كان الهدف منها أساساً، وإنما تم تحويلها لأغراض أخرى

بهدف سد العجز فى الموازنة الجارية للسلطة الفلسطينية من ناحية، ولتمويل برامج خلق فرص عمل للتخفيف من مشكلة البطالة التى شهدت معدلاتها ارتفاعاً خطيراً خلال الفترة. ومرة أخرى نود التذكير هنا بما سبق وأشارنا إليه فى سياق هذا الجزء من الفصل حول الظروف القاسية التى تعرض لها الاقتصاد الفلسطينى خلال الفترة الانتقالية والتى أدت إلى استخدام اموال الدعم الدولى للتغلب على مشاكل الفقر والبطالة والعجز فى الموازنة على حساب استخدام هذه الأموال فى تمويل الاستثمارات العامة.

### جدول رقم (٣)

مقارنة حجم التمويل المطلوب، مع قيمة الصرف الفعلى للمساعدات الدولية وأوجه الإنفاق المختلفة خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩

(بملايين الدولارات)

البيان	الفترة (١٩٩٥-١٩٩٤)	الفترة (١٩٩٧-١٩٩٦)	الفترة (١٩٩٩-١٩٩٨)
حجم التمويل المطلوب بالخطة	١٢٠٠	١٣٩٦	٢٣٧٨
حجم الصرف الفعلى	١٤٧٨	١٠٢٥	٨٢٦
فجوة التمويل: تقدير أولى	-%٢٣	-%٢٧	-%٦٥
قيمة المبلغ المنفق ونسبته إلى إجمالى الإنفاق			
أوجه الصرف الفعلية:	(١٩٩٥-١٩٩٤)	(١٩٩٧-١٩٩٦)	(١٩٩٩-١٩٩٨)
- الاستثمار العام	٥٩١	٣٧٩	٣٦٣
- دعم الموازنة	٤٥٨	٢٠٥	٣٣
- المساعدات الفنية	٢٩٦	٢٠٥	١٤٠
- برامج خلق فرص عمل	٣٠	٦٢	٥٠
- أوجه إنفاق أخرى	١٠٣	١٧٤	٢٤٠
المجموع	١٤٧٨	١٠٢٥	٨٢٦
فجوة التمويل: تقدير معدل	-%١٧	-%٦٤	-%٦٩

المصدر: تم حساب فجوات التمويل اعتماداً على الأرقام الواردة فى برامج الاستثمار العام وخطط التنمية الفلسطينية، وثائق مختلفة. أما الأرقام الخاصة بأوجه الصرف الفعلية فقد تم الحصول عليها (مع بعض التعديلات) من دراسة البنك الدولى حول المساعدات الدولية للضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الانتقالية:

The world Bank, Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza, a study undertaken by the Government of Japan and the World Bank (June 2000), p. 21



وبالرجوع إلى أرقام الجدول مرة أخرى، يمكن إعادة النظر في فجوة التمويل التي تم حسابها من قبل كمؤشر تقريبي يتم استخدامه هنا للدلالة على حجم ما تم إنجازه من برامج التنمية. ففي فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، ورغم أن أموال الدعم الدولي التي تم صرفها كانت أكبر من تكلفة البرنامج الاستثماري الذي وضعه البنك الدولي لإعادة إعمار وتأهيل البنية التحتية وإقامة مؤسسات السلطة الفلسطينية الذي تمت الإشارة إليه في الجزء الأول من هذه الدراسة، وهو ما يفسر وجود فجوة التمويل السالبة في أول الفترة، إلا أن ما تم تحويله لدعم الموازنة الحكومية وتمويل برامج التشغيل الطارئ (حوالي ٣٣% من جملة الأموال التي وصلت في السنة الأولى والثانية) قد رفع فجوة التمويل إلى ١٧%، وهو ما يعنى أن ما تم تنفيذه لم يتعدى ٨٣% من جملة المشاريع التي احتوى عليها برنامج البنك الدولي خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥.

وباتباع نفس الأسلوب في إعادة النظر في فجوة التمويل، يتبين لنا من باقى أرقام الجدول أن الحال لم يكن يتحسن في السنوات اللاحقة ١٩٩٦-١٩٩٩، بل زاد سوءاً. إذ استمرت فجوة التمويل الفعلية في الارتفاع على الرغم من الانخفاض الملموس في قيمة إجمالي المبالغ التي تذهب من أموال المساعدات الدولية لسد عجز الموازنة الحكومية الجارية، وتمويل برامج خلق فرص العمل. يعود السبب في ذلك إلى أنه في الوقت الذي انخفض فيه حجم الدعم الدولي خلال الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧، والفترة ١٩٩٨-١٩٩٩، من ١٠٢٥ مليون دولار إلى ٨٢٦ مليون دولار، على التوالي، كانت تكلفة البرامج الاستثمارية العامة تتسبب في اتجاه معاكس، فارتفعت من ١٣٩٦ مليون دولار خلال الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ إلى ٢٣٧٨ مليون دولار خلال الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩. وهو ما أدى إلى ارتفاع نسبة المشاريع الاستثمارية العامة التي لم يتم تنفيذها إلى حوالي ثلثي المشاريع التي تضمنتها البرامج التنموية خلال الفترة، كما هو واضح من النسب الواردة في السطر الأخير من الجدول.

خلاصة القول إذا، إن هناك جملة من العوامل تداخلت فيما بينها وتفاعلت، وتركت آثارها السلبية على حركة البناء والإعمار وعلى جهود التنمية الفلسطينية، لتؤدي في نهاية الأمر إلى انخفاض نسبة ما تم تنفيذه من مشاريع تنموية تضمنتها برامج الاستثمار العام وخطط التنمية التي تم إعدادها خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩. بعض هذه العوامل يقع خارج سيطرة وقدرة المخطط الفلسطيني على التحكم بها، ويعود إلى معوقات جوهرية تتعلق بالقيود السياسية والظروف غير العادية التي ميزت الفترة الانتقالية، وبعضها يرجع إلى حداثة التجربة التنموية، والافتقار إلى الآليات والأدوات السليمة التي يمكن استخدامها لضبط إيقاع مراحل التخطيط التنموي بشكل يرفع من كفاءة استخدام ما هو متاح من إمكانيات بشرية ومادية. والبعض الآخر يعود إلى الاعتماد الكلي على المساعدات الدولية في تمويل المشاريع التنموية وما يترتب على ذلك من اختلاف الأولويات والأهداف، وتباين طرق وأساليب التعامل بين الأطراف.

وفي هذه النقطة الأخيرة، كان يمكن لرأس المال الفلسطيني الخاص، وبالذات رأس المال الموجود في الشتات، أن يلعب دوراً رئيسياً في تمويل الخطط التنموية التي تستهدف بناء المجتمع والاقتصاد الفلسطيني، وأن يقلل من درجة الاعتماد شبه الكامل على المساعدات الدولية، أو على الأقل أن يتكامل معها، وكلن يمكن أن تكون أداه ذلك هي قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار سندات تنمية يمكن تسويقها في الخارج. وعلى الرغم من جاذبية الفكرة، ومن إقدام رأس المال الفلسطيني الخاص على الاستثمار في مشاريع خاصة كبيرة (من أهمها إقامة المناطق الصناعية المتعددة، وإنشاء شركة الاتصالات الفلسطينية)، إلا أن مساهمة الشتات في الاستثمارات العامة لم تلق حظها من النجاح بسبب ارتفاع درجة المخاطرة الناجمة عن حالة عدم الاستقرار السياسي التي أحاطت بسنوات الفترة الانتقالية كما سبقت الإشارة.

## رابعاً: ملاحظات ختامية حول التجربة الفلسطينية

قامت الدراسة حتى الآن باستعراض التجربة الفلسطينية في التخطيط التنموي وذلك من خلال تقديم عرض نقدي للبرامج التي تم وضعها خلال الفترة محل البحث، ومناقشة القيود والمعوقات الخارجية والذاتية التي اعترضت الجهود الرامية إلى إعادة إعمار وتنمية الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني، ثم محاولة تقدير حجم ما تم إنجازه من هذه البرامج. والسؤال الذي سنحاول الإجابة عليه فيما تبقى من هذه الدراسة هو: إلى أي حد تعكس هذه الجهود والبرامج التي تم تنفيذها فهماً حقيقياً لجوهر ومعنى عملية التخطيط التنموي؟ وإلى أي حد تعكس الطريقة والآلية التي تم اتباعها في عملية الإعداد نهجاً يتفق مع هذا الفهم، وبحيث يؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق أهداف العملية التنموية من ناحية، وينجح في وضع أسس التنمية والإعمار طويلة المدى من ناحية أخرى؟ وللإجابة على هذا السؤال قد يكون من المفيد أولاً تحديد المقصود بمفهوم وجوهر عملية التخطيط التنموي كما يراها الباحث من الناحية العملية، والمبادئ أو الأسس التي يجب أن تقوم عليها عملية التخطيط التنموي، والمنهج المنطقي الذي يحكم العملية برمتها. والمناقشة اللاحقة المتعلقة بهذه النقطة سوف تفيد، من ناحية، في إيجاد الأساس الذي يمكن بناء عليه الحكم على التجربة الفلسطينية في التخطيط التنموي خلال الفترة الانتقالية، وفي وضع القواعد والأسس التي يجب أن تقوم عليها أي بداية صحيحة لعملية التخطيط التنموي في فلسطين في المستقبل من ناحية ثانية.

إن التخطيط التنموي في أبسط تعريفاته هو عبارة عن آلية أو أداة يتم بواسطتها استغلال الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة لدى المجتمع أفضل استغلال ممكن، بهدف تحقيق الأولويات والأهداف التي يضعها المجتمع لنفسه. بهذا المعنى البسيط والمباشر، فإن عملية التخطيط التنموي هي منهج علمي وعقلاني ينطبق على المجتمعات المتقدمة والمتخلفة على حد سواء. وليس من الضروري أن ترتبط كلمة التخطيط التنموي، حين يأتي ذكرها، بتلك الطريقة الجامدة التي تم تطبيقها في

الماضى بشكل مركزى فى غالبية المجتمعات الاشتراكية، كما أنه لا يلقى أهمية هذا المفهوم أيضاً تلك الطريقة التى تم بها تطبيق أسلوب التخطيط فى بعض الدول النامية، والتى أدت إلى نتائج عكسية فى كثير من الحالات. إن التخطيط التنموى هو عبارة عن رؤية متكاملة لكيفية إحداث تغيير نحو الأفضل فى المجتمع. هذه الرؤية لا تأتى من فراغ، ولا يتم تشكيلها اعتباطاً، وإنما تأتى من خلال دراسة واعية ومتأنية للواقع المراد تغييره، وإمكانيات المجتمع البشرية والمادية التى تقع تحت تصرفه، ومن دراسة جادة للظروف والقيود والفرص المحيطة به، والتى تؤثر على كيفية استغلاله لإمكانياته من ناحية، وعلى قدرته على تحقيق أهدافه وطموحاته من ناحية أخرى. ومن غير الممكن أو المتصور أن يتم العمل التنموى بدون مثل هذه الرؤية، وإلا كانت النتيجة الحتمية لغيابها هو تبيد غير مبرر للموارد والقدرات، وتراكم خطير للإحباطات على جميع المستويات. إن عدم فهم العملية التنموية على هذا النحو لا يؤدي فقط إلى التخبط والعشوائية فى إدارة العملية التنموية، بل تكون محصلته النهائية والحتمية تفاقم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تهدف عملية التنمية أصلاً إلى معالجتها. أسارع هنا وأضيف أن وجود مثل هذه الرؤية المتكاملة يتطلب أولاً، وبطبيعة الحال، إدراكاً من الجميع لأهميتها، وتتطلب ثانياً ضرورة وجود إجماع وطنى على ماهيتها، كما تتطلب ثالثاً وجود مؤسسات وطنية (حكومية وخاصة وأهلية) تعمل على ترجمتها على أرض الواقع بشكل مشترك يؤدي فى نهاية المطاف إلى تحقيق المصلحة العامة وينسجم معها. (١٩)

فى ظل هذا الفهم لعملية التخطيط التنموى، وفى إطار عملية التقييم الأولية لتجربة التخطيط التى تمت فى السنوات الخمس الأولى من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية، يمكن فى هذا المقام الآن إيداء الملاحظتين الآتيتين:

**الملاحظة الأولى:** لقد حاولت التجارب المتعددة الفلسطينية منذ البداية، وبمساعدة من المجتمع الدولى، القيام بصياغة واقعية لأولويات وأهداف التنمية فى فلسطين،

وأن تضع برامج استثمارية تعكس هذه الأولويات وهذه الأهداف، وأن تجد الآلية المناسبة لتنفيذها. ويمكن القول في هذا الصدد إن تطوراً واضحاً حدث في هذا المجال، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار الحجم الضخم لحركة الإعمار والتنمية المطلوبة من ناحية، وطبيعة القيود التي تعرض لها المجتمع الفلسطيني في السنوات الخمس الماضية من ناحية ثانية، وانشغال القيادة الفلسطينية سياسياً بالمفاوضات مع الجانب الإسرائيلي لاستكمال حركة تحرير الشعب الفلسطيني من ناحية ثالثة. فالمقارنة المباشرة بين أول وثيقة تنموية صدرت عن السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٦ وبين وثيقة خطة التنمية الفلسطينية الخمسية الأخيرة تبرز ليس فقط مدى التطور التدريجي والإيجابي في مستوى الإعداد والتحليل ومدى الواقعية في مجال التخطيط التنموي في فلسطين، وإنما، وهذا هو الأهم، تبرز أيضاً مدى التطور الملحوظ الذي حدث في فهم العملية نفسها وطريقة التعامل معها بين كل الأطراف التي تشترك فيها من المؤسسات الفلسطينية العامة والخاصة والأهلية.

**الملاحظة الثانية:** أنه على الرغم من المحاولات الجادة والمتطورة التي تمت، فإن التحليل الموضوعي لهذه التجربة يبين أيضاً أنها لازالت في أول الطريق، كما أن المنهجية التي تم اتباعها في إعداد البرامج التنموية المختلفة، ورغم التطور الذي حدث فيها كما أشرت، إلا أنها لازالت بعيدة عن جوهر ومضمون التخطيط التنموي الحقيقي بالشكل الذي تم طرحه. يعود السبب في ذلك أساساً إلى العوامل الخمس التي ذكرتها في سياق هذا البحث، والمتعلقة بالقيود التي أعاققت عملية التخطيط التنموي خلال الفترة الانتقالية، والتي تشكل في اعتقادي وقناعاتي الشخصية جوهر المشكلة، والعقبة الرئيسية لتحقيق أي تنمية مستقبلية في فلسطين إذا ما استمر الحال على ما هو عليه. وأن الادعاء بغير ذلك إما أن يكون من قبيل الجهل بطبيعة الأمور، أو أن يكون محاولة لتسمية الأشياء بغير مسمياتها الحقيقية. إن عملية التخطيط لإحداث التنمية هي عملية صعبة ومتشابكة حتى في أحسن الظروف، وتتطلب قدراً كبيراً من المعرفة والتقنية العالية ووضوح الرؤية، وقدراً

كبيراً من الاستقرار السياسي ودرجة عالية من التأكد عند تقدير الموارد المتاحة لتمويل الخطة أو التنبؤ بالمستقبل، وكل ذلك غير متاح في حالة التخطيط التنموي في فلسطين.

تأسيساً على هذه الملاحظة الثانية، هل هذا يعنى عدم جدوى القيام بالتخطيط لإحداث التنمية في فلسطين في ظل استمرار وجود كل هذه المعوقات والظروف غير المواتية؟ والإجابة على هذا السؤال، من وجهة نظري، ورغم التحليل الذي قدمته في الجزء الثاني من هذه الدراسة، أنه ليس بالضرورة أن يكون الأمر كذلك، إذا ما تم فهم عملية التخطيط التنموي بالشكل الذي طرحته وإذا تم فهم طبيعة المعوقات التي تواجه المجتمع الفلسطيني على نحو يساعد على إيجاد آلية للتقليل من تأثيراتها السلبية على الجهود التنموية، وإذا تم فهم التحديات الحقيقية التي تواجه المجتمع الفلسطيني في المرحلة الراهنة وتم التعامل معها على أساس عملي وعقلاني.

إن هناك قواعد عملية ومنهجية تقوم عليها عملية التخطيط التنموي بالمفهوم الذي أشرت إليه قبل قليل. هذه القواعد لا يقتصر الأخذ بها على بلد معين دون آخر، أو يتطلب اتباعها توافر شروط أو ظروف معينة أو مواتية، بحيث يتعذر الأخذ بها إذا لم تتوفر مثل هذه الظروف. بل على العكس من ذلك، فهي - في تصوري - محايدة تماماً، أي Neutral، للحالة أو المرحلة التي يمر بها المجتمع، لأنها تمثل الأسلوب والمنهج العلمي والتسلسل المنطقي للتعامل مع موضوع في غاية الأهمية كموضوع التخطيط من أجل التنمية، وبالتالي يجب النظر إليها على هذا الأساس. وبالتالي، ورغم الظروف والتعقيدات الراهنة، وتأثيراتها السلبية على الجهود التنموية، فإنه في اعتقادي يجب أن لا تكون عائقاً أو حجة لعدم الأخذ بالمنهج العلمي للتعامل معها ومع قضية التنمية، مهما كانت طبيعة المرحلة الراهنة، بل العكس هو الصحيح تماماً، فإن مثل هذه الظروف هي التي تستوجب التفكير والأخذ بمثل هذا المنهج دون سواه.

في هذا السياق، وفي ظل هذا الطرح، وحتى يمكن ل خطة التنمية الفلسطينية المستقبلية أن تكون هي الأداة المناسبة لإحداث التغيير المطلوب في الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني، فإن هناك أربعة شروط ضرورية وأساسية يجب توافرها في الخطة حتى يمكن أن تتحول إلى مثل هذه الأداة، هذه الشروط هي:

١- أن تتعدى الخطة مجرد كونها طريقة ميكانيكية في تقدير الموارد المتاحة، وتوزيع هذه الموارد على القطاعات المختلفة، وعلى المشاريع المقدمة من الوزارات والمؤسسات، إلى محاولة تقديم فهم أعمق - وليس مجرد وصف - للوضع الفلسطيني الراهن، وتحليل الأسباب التي أدت إلى الوصول إليه، ووضع تصور معقول للخروج منه، مبني على رؤية محددة وواضحة وقابلة للتنفيذ.

٢- أن توفر الخطة بعد ذلك آلية فعالة لاستغلال الإمكانيات المادية والبشرية والمالية المتاحة أكفاً استغلال ممكن في ظل الظروف المعقدة، لمقابلة احتياجات المجتمع الفلسطيني التي يتم تحديدها وترتيبها وفق أولويات يتم الوصول إليها من خلال المشاركة الواسعة لمختلف شرائح المجتمع الفلسطيني.

٣- أن لا يقتصر العمل على الفترة الزمنية المحددة للخطة دون أن يتجاوزها إلى أبعد من ذلك، وأن تكون أهداف الخطة قصيرة الأجل، واستثماراتها في القطاعات المختلفة، جزءاً من برنامج تنموي متكامل واستراتيجية تنموية طويلة الأجل، قائمة على رؤية تنموية مدروسة وواقعية.

٤- وأخيراً، وهو الأهم، أن يتم تبني هذه الخطة من مختلف القطاعات والمؤسسات الفلسطينية، وأن يتم الاقتناع بها كأداة حقيقية للتغيير، وأن تتضمن الخطة بين ثناياها آلية للمتابعة والمراجعة تساعد على القيام بشكل دوري بتقييم نتائجها، وفحص الفروض التي قامت عليها، والتأكد من ملاءمتها للظروف والمستجدات.

## الهوامش والمراجع

- ١- يقع البرنامج الإنمائي العام في مجلدين، و ١١٣٠ صفحة، واستغرق إعداداه قرابة عامين ونصف، أنظر:  
منظمة التحرير الفلسطينية، دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط "البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للسنوات ١٩٩٤ - ٢٠٠٠"، تونس، تونس، يوليو/تموز ١٩٩٣.
- 2- World Bank, Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace. Volumes 1-6, (Washington. D. C), 1993.
- 3- World Bank, Emergency Assistance Program for the Occupied Territories, (Washington, D. C.), 1994.
- 4- Palestinian National Authority, A Preliminary Statement on Palestinian Development Strategy and the Core Investment Program, Ministry of Planning and International Cooperation (January 1996)
- 5- Palestinian National Authority, Ministry of Planning and International Cooperation, Palestinian Public Investment Program (PPIP) 1997, (November 1996).
- ٦- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة التنمية الفلسطينية ١٩٩٨-٢٠٠٠.
- ٧- تكونت هذه اللجنة الوزارية من كل من: (١) وزير التخطيط والتعاون الدولي، (٢) وزير المالية، (٣) وزير الاقتصاد والتجارة، (٤) وزير الصناعة، (٦) وزير الحكم المحلي، (٧) وزير الأشغال العامة، (٨) والمدير العام للمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار).
- ٨- المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول خطة التنمية الفلسطينية للأعوام ١٩٩٨-٢٠٠٠، (الدورة الثالثة - الفترة الأولى) ١٥/٤/١٩٩٨.
- ٩- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة التنمية الفلسطينية ١٩٩٩-٢٠٠٣.
- ١٠- للمزيد من التفصيل في هذه النقطة حول التطورات السياسية في فلسطين خلال المرحلة الانتقالية، أنظر:



Brynen, Rex, "Political developments in Palestine, 1993-1997," Background paper (MAS, Jerusalem: 1997).

١١- حسب الاتفاقيات الموقعة بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي، فقد تم تقسيم المناطق الفلسطينية في الضفة الغربية إلى ثلاث فئات: المنطقة (أ)، وهي المناطق التي تقع بالكامل تحت السيادة الفلسطينية المدنية الأمنية، والمنطقة (ب) وهي المناطق التي تقع تحت السيادة الفلسطينية من الناحية المدنية فقط بينما تتولى فيها إسرائيل المسؤولية الأمنية، والمنطقة (ج) وهي المناطق الخاضعة بالكامل تحت الاحتلال الإسرائيلي.

١٢- لا يقصد بسياسة الإغلاق هنا فقط تلك الحالة التي تقوم فيها إسرائيل بفرض حصار شامل على الضفة الغربية وقطاع غزة، وحظر دخول أو خروج الأفراد والبضائع منها وإليها، بل إن معنى الإغلاق يتعدى ذلك ليشمل سياسة القيود والممارسات الإسرائيلية اليومية التي تحد وتعيق من حرية وحركة الأفراد والبضائع من وإلى وبين الأراضي الفلسطينية. بهذا المعنى، فإن سياسة الإغلاق الإسرائيلية لم يتم رفعها أبداً منذ أن تم تطبيقها لأول مرة في مارس/ آذار ١٩٩٣. أنظر في هذه النقطة:

Roy, Sara, "de- development revisited: Palestinian Economy and society since Oslo," Journal of Palestine Studies, Vol. XXVIII, no. 3, (spring 1999), pp. 64-82.

كذلك أنظر في الأنواع المختلفة لسياسة الإغلاق الإسرائيلية وأثارها، ما جاء في تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي الفلسطينية:

United Nations, Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, Winter - Spring 1997, Quarterly Report, the office of the United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories, UNSCO (Gaza: 1 April, 1997), pp. 421-61.

١٣- أنظر:

United Nations, the Economy of the West Bank and Gaza Strip: a Retrospective on the 1990s and Future Challenges, Document prepared by UNSCO, Gaza (Jan. 1999), p. 8.

١٤- رغم أنه كانت هناك دائماً محاولات عديدة للقيام بتقدير التكلفة النقدية لسياسة الإغلاق بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني، إلا أن أهم تكلفة على الإطلاق لسياسة الإغلاق

الإسرائيلية تتمثل في ذلك التعطيل المتعمد للمسار الطبيعي لنمو الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٨، وحرمانه من الفرصة لينمو على الأقل بنفس معدلات النمو التي كانت سائدة قبل تطبيق سياسة الإغلاق. ولتوضيح هذه النقطة بشئ أكثر من التفصيل يمكن القول إنه بينما كان متوسط معدل النمو السنوي للاقتصاد الفلسطيني خلال السنوات العشر من ١٩٨٢-١٩٩٢ يصل إلى ٥% تقريباً، شهدت الفترة من ١٩٩٣-١٩٩٨ هبوطاً في معدلات النمو في الناتج القومي الحقيقي وصلت في مجملها التراكمي إلى ١٨,٣%. وبحساب الفرق النقدي بين ما كان من الممكن أن يتحقق من مستويات للناتج القومي الإجمالي Potential GNP Levels لو استمر الاقتصاد الفلسطيني ينمو بنفس معدلات النمو السابقة، وبين ما تحقق فعلاً من نمو Actual GNP levels، فإن حجم الخسائر الإجمالية الناجمة عن سياسة الإغلاق تصل إلى حوالي ٧ مليون بليون دولار خلال تلك الفترة ١٩٩٤-١٩٩٨. هذا الرقم يمثل فرصة حقيقية ثمينة ضاعت على المجتمع الفلسطيني من الصعب تماماً تعويضها. وللمقارنة، فإن هذا الرقم يساوي تقريباً ثلاثة أضعاف المبالغ التي تم صرفها من المساعدات الدولية التي دفعتها الدول المانحة منذ عام ١٩٩٣ وحتى نهاية ١٩٩٨، كما أنه رقم بالغ الدلالة في اقتصاد لم يتجاوز الناتج المحلي الإجمالي والناتج القومي الإجمالي له في نهاية عام ١٩٩٨ مبلغ ٣,٤ مليار دولار و ٤,٠ مليار دولار على التوالي.

مرة أخرى، أنظر ما جاء في تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في

الأراضي الفلسطينية:

United Nations, Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, Winter - Spring 1997, UNSCO (Gaza: 1 April, 1997), pp. 41-61.

١٥- لقد شكلت المساعدات الدولية للشعب الفلسطيني جزءاً مكماً وداعماً للمرحلة

الانتقالية ١٩٩٤-١٩٩٩، واستهدفت هذه المساعدات دعم السلطة الوطنية

الفلسطينية وتمويل عملية البناء الاقتصادي والاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع

غزة. وحسب التقرير ربع السنوي الرابع الذي أصدرته وزارة التخطيط والتعاون

الدولي حول المساعدات الدولية في ٣١ مارس/ آذار ٢٠٠٠، فقد بلغ حجم

التعهدات المالية للفترة ١٩٩٤-١٩٩٩، وبالتحديد منذ اجتماع الدول المانحة في

واشنطن في ١ أكتوبر/ تشرين أول ١٩٩٣ وحتى نهاية عام ١٩٩٩، حوالى ٥,٦٥٥ مليار دولار، وبلغ حجم الالتزامات حوالى ٤,١٠٨ مليار دولار، وحجم الصرف الفعلى حوالى ٢,٨١٢ مليار دولار. أنظر التقرير الفصلى الذى يصدر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولى باللغة الإنجليزية:

Ministry of Planning and Interational Cooperation, MOPIC's 2000 First Quarterly Moniting Report of Donor's Assistance, Aid coordination Department (Ramallah, March 31, 2000)

١٦- من المهم التنبيه فى هذا المقام إلى أن الإشارة إلى القيود والمشاكل التى صاحبت تقديم الدعم المالى الدولى إلى السلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩ لا يجب أن يقلل على الإطلاق من أهمية هذه المساعدات الدولية فى تمويل جميع البرامج الاستثمارية العامة، وتمويل برامج التشغيل الطارئ، وتمويل العجز فى الموازنة العامة الجارية وبرامج أخرى ذات أهمية بالغة بالنسبة للاقتصاد الفلسطينى. وقد لا يكون من قبيل المبالغة بأن هذه المساعدات الدولية قد لعبت دوراً فعالاً فى التخفيف من الآثار السلبية لسياسات الحصار والإغلاق الإسرائيلية وما ترتب عليها من تدهور فى معدلات الأداء الاقتصادى خلال الفترة محل الدراسة.

١٧- أوضح تقرير صدر مؤخراً عن البنك الدولى أن تأثير المساعدات الدولية على النمو الاقتصادى للدول المتلقية لها يتوقف إلى حد كبير على الظروف السائدة فى تلك الدول، وأنه إذا ما توفرت الظروف السياسية والاقتصادية المواتية، فإن الزيادة فى المساعدات الدولية بمقدار ١% من إجمالى الناتج المحلى سوف تؤدى إلى زيادة مستدامة فى النمو تساوى ٠,٥% من الناتج المحلى الإجمالى.

See: the World Bank, Aid: What works, What Doesn't, and Why, Washington, DC., 1998.

أنظر أيضاً الدراسة التى أعدها البنك الدولى حول فعالية المساعدات الدولية للأراضى الفلسطينية.

The world Bank Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza, a study undertaken by the Government of Japan and the World Bank (June 2000).

ودراسة أخرى حول نفس الموضوع بعنوان:

Brynen Rex, a Very Political Economy: Peacebuilding and foreign Aid in the West Bank and Gaza (United States Institute for Peace Press: Washington, D. C.), 2000

١٨- في تفاصيل التطورات في بناء المؤسسات الفلسطينية العامة في الضفة الغربية

وقطاع غزة خلال الفترة الانتقالية والتحديات التي تواجهها، أنظر الدراسات الآتية:

The Council on Foreign Relations, Strengthening Palestinian Public Institutions, Report of an Independent Task Force, (New York) 1999.

The World Bank, West Bank and Gaza: Strengthening Public Sector Management, Social and Economic Group, Middle East and North Africa region (1999).

١٩- قارن هذا التعريف بما جاء في الدراسة القيمة للدكتور إبراهيم العيسوي بعنوان

"تحو نظرة واقعية إلى التخطيط واقتصاد السوق"، بحوث اقتصادية عربية،

الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، العدد الخامس، ربيع ١٩٩٦، خاصة

ص ٧٣-٧٩.

برامج الاستمطار العام في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة ١٩٩٦ - ٢٠٠٠  
 (الأرقام بالآلاف الدولارات الأمريكية)

خطة التنمية الفلسطينية ١٩٩٨-٢٠٠٠		خطة التنمية الفلسطينية ١٩٩٧-٢٠٠٠		برامج الاستمطار العام ١٩٩٧		برامج الاستمطار العام ١٩٩٦		القطاع
النسبة من إجمالي الخطة ٢٠٠٠	إجمالي القطاع ٢٠٠٠	النسبة من إجمالي الخطة ١٩٩٩	إجمالي القطاع ١٩٩٩	النسبة من إجمالي الخطة ١٩٩٨	إجمالي القطاع ١٩٩٨	النسبة من إجمالي الخطة	إجمالي القطاع	
%١١,١	١٢٤,٨٧٩	%٩,٠	٦١٠,٣٧١	%١٥,٢	١٨٢,٨٨٤	%١٢,٠	%١١٠,٠٤٠	المواصلات
%١,٢	١٢,٠٦٨	%٠,٩	١٠,٩٤٤	%٠,٦	٧,٢٢١	%١,١	٩,٢٠٠	البيئة
%٢٥,٥	٢٨٨,١٩١	%٥٢٣,٩	٢٧٨,٩٢٧	٢١,٨	٢٢٣,٩٠١	%١٢,٨	١٤٢,٥٠٠	المياه والصرف الصحي
%١,٢	١٤,٠٨٥	%٠,٦	٦,٩٠٠	%٠,٥	٦,٤٩٢	%١,٣	١١,١٥٠	الاتصالات ونظم المعلومات
%٥,٠	٥٥,٨٥٩	%٨,٤	٩٧,٧٧٢	%٨,٧	١٠٥,٨٨٩	%٨,٧	٧٢,١٩٠	الطاقة
%١,٧	١٩,٠٠٠	%١,٥	١٧,٠٠٠	%٠,٨	٩,٤٠٠	%٠,٠	%٠,٠	التقنيات الحديثة
%٠,٦	٧,٣٠٠	%٢,٧	٣٢,٠٠٠	%٥٣,٤	٤١,٠٠٠	%١,٢	١٠,٠٠٠	مشروعات بيئية تحتية عامة
%٤٦,٣	٥٢٢,٣٨٢	%٤٧,١	٥٤٨,٩٦٥	%٥١,٠	٦١٨,١٨٧	%٤٤٢,١	٣٥٥,٦٣٠	المجموع الفرعي للقطاع
(٧) بناء قدرات المؤسسات								
%٠,٣	٢,٠٠٠	%٠,٣	٢,٠٠٠	%٠,٥	٦,٢٧٨	%٠,٠	%٠,٠	تطوير اليموقراطية
%٠,٣	٢,٧٩١	%٠,٥	٥,٧١٨	%٠,٥	%٢,٠٩٢	%٤,٣	٣١,٠٠٠	تطوير الأطر القانونية والقضائية
%٨,٨	٩٨,٨٢٢	%٦,٤	٧٤,٥٨١	%٤,٧	٥٢,٩٨٥	%٥٣,٧	٣١,٣٨٠	تطوير المؤسسات
%٢,٤	٢٧,٢٠٠	%١,٤	١٦,٧٠٠	%١,٠	١٢,٢٠٠	%٠,٠	%٠,٠	الأمن العام
%١١,٨	١٣٢,٨١٧	%٨,٦	٩٩,٩٩٩	%٦,٧	٨١,٥٠٥	%٨,٠	٦٧,٣٨٠	المجموع الفرعي للقطاع



(٣) التنمية الاجتماعية وتنمية الموارد البشرية

%١٢,٠	١٣٥,٣٧١	%١٠,٦	١٢٤,١٣٤	%١٠,١	١٢٣,٠٠١	%١١,٣	٩٥,٧١٥	%١٠,٦	٥٨,٥٥٠	التعليم
%٣,٨	٤٣,٤٢٧	%٣,٠	٣٥,٠٧٤	%١,٢	٧٥,٣٨٢	%١٠,٠	٨٤,٧٩٥	%٧,٠	٣٨,٣٠٠	الصحة
%٨,٩	١٠٠,٠٠٠	%٧,٦	٨٨,٩٨٠	%٥,٢	١٢٤,٤٨٠	%١,٢	٥٢,٠٠٠	%٦,٧	٥٣,٣٠٠	الإسكان
%٠,١	١,٣٨٨	%٠,٣	٣,٠٠٣	%١,٠	١١,٩٢٠	%٠,٠		%٠,٠		المساعدات الإنسانية
%٠,٠	.	%٠,٩	١٠,١٧٧	%٠,٨	١٠,١٧٧	%٠,٠		%٠,٠		المحرورون والمعادون
%٠,٣	٢,٨١١	%٠,٢	٢,٣٥٠	%٠,٢	٢,٧١٠	%٠,٠		%٠,٠		المرأة
%٠,٦	١,٦٠٨	%٠,٨	٨,٧٦٠	%٠,٧	٨,٣٧٦	%٤,٢	٣٥,٤٨٥	%٠,٠		حقوق الإنسان
%٢٥,٧	٢٨٩,٥٥٣	%٦٢,٤	٢٧٢,٤٧٨	%٢٤,٢	٢٩٤,٤٤٦	%٣١,٧	٢٦٧,٤٩٠	%٢٧,٣	١٥٠,١٥٠	المجموع الفرعي للقطاع

(٤) القطاعات الإنتاجية

%٣,٥	٤٠,٠١٧	%٣,٧	٤٢,٧٧٢	%٣,٠	٣٦,٤٩١	%٣,٣	٢٧,٦٥٠	%٠,٥	٣,٠٠٠	الزراعة
%٤,٧	٥٢,٥٤٨	%٣,٥	٤٠,٣٥٠	%٣,٠	٣٦,٢٦٠	%٥,٥	٤٦,٧٠٠	%٤,٣	٢٣,٥٠٠	التطوير الصناعي
%٤,١	٤٦,١٣٣	%٩,٩	١١٥,١٠٦	%٨,٢	٩٩,٧٢٦	%٣,١	٢٦,٣٠٠	%٠,٠		الصناعة والموارد التعدينية
%٣,١	٣٥,٦٦٥	%٢,٦	٣٠,٥١٠	%٦,٤	٢٩,١١٠	%٤,٤	٣٧,٠٠٠	%٢,٠	١٠,٩٠٠	دعم القطاع الخاص
%١٥,٤	١٧٣,٨٢٣	%١٩,٦	٢٢٨,٧٣٨	%١٦,٦	٢٠١,٥٨٧	%١٦,٣	١٣٧,٦٥٠	%٦,٨	٣٧,٤٠٠	المجموع الفرعي للقطاع
	١,١١٨,٢١٥		١,١٥٠,١٨٠		١,١٩٥,٣٢٥		٨٢٨,٦٥٠		٥٣٦,٠٠٠	مجموع القطاعات الأربعة
%٠,٩	٩,٦٨١	%١,٤	١٦,١٧٥	%١,٤	١٧,٣٦٥	%٢,٠	١٦,٥٠٠	%٢,٧	١٥,٠٠٠	القطاعات غير الحكومية
	١,١٢٨,٢٩٦		١,١٦٣,٥٥		١,٢١٢,٦٩٠		٨٤٥,١٥٠		٥٥١,٠٠٠	المجموع الكلي للقطعة

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، أعداد مختلفة من وثائق برنامج خطط التنمية الفلسطينية.