



دولة فلسطين

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية

سياسات التنمية الاجتماعية الشاملة: المضمون والآليات (تجربة دولة فلسطين)

ورقة بحثية مقدمة في:

اجتماع فريق الخبراء حول "التنمية الاجتماعية الشاملة في المنطقة العربية"

بيروت 4 - 5 تشرين الثاني 2014

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا

إعداد:

أيمن فواضلة

تشرين الأول 2014

الفهرس

4.....	المقدمة
5.....	المنهجية
6.....	أولاً: الإطار المفاهيمي
10.....	ثانياً: محددات رسم وتنفيذ السياسة الاجتماعية في فلسطين وتحدياتها
10.....	أ- استمرار الاحتلال الإسرائيلي وممارساته
11.....	ب- انكشاف الاقتصاد الفلسطيني وتبعيته لاقتصاد الاحتلال
11.....	ج- معدلات فقر وبطالة مرتفعة
12.....	د- بناء مؤسسات الدولة في ظلّ الاحتلال
13.....	هـ- الانقسام السياسي والإداري الداخلي
13.....	و- غياب السلطة التشريعية
14.....	ز- الاعتماد الكبير على المساعدات الخارجية
14.....	ح- التحولات الاجتماعية والتغير الثقافي في المجتمع الفلسطيني
17.....	ثالثاً: تطوّر مضمون وآليات التخطيط ورسم السياسات الاجتماعية في فلسطين
18.....	المرحلة الأولى (1994-2003): أقرب إلى قوائم تسوق للمشاريع
19.....	المرحلة الثانية (2004-2007): ربط الإغاثة بالتنمية وتعزيز الصمود والاستقرار
20.....	المرحلة الثالثة (2008-2016): التنمية والإصلاح في ظلّ الاحتلال
31.....	رابعاً: نحو سياسات اجتماعية شاملة للأعوام الثلاثة القادمة 2014-2016
32.....	أ. قطاع الحماية الاجتماعية
33.....	ب. قطاع التعليم
34.....	ج. قطاع الصحة
34.....	د. قطاع الثقافة والتراث
35.....	هـ. قطاع الشباب والرياضة
35.....	و. قطاع تمكين المرأة
37.....	خامساً: ملاحظات وتوصيات ختامية

44.....	المصادر والمراجع
46.....	الملاحق
46	ملحق رقم (1): مؤشرات وطنية حول واقع التنمية في فلسطين.....
48	ملحق رقم (2): مؤشرات حول واقع التنمية في فلسطين حسب المعايير الدولية.....
49	ملحق رقم (3): النفقات التشغيلية والتطويرية لقطاع الحماية والتنمية الاجتماعية في خطة التنمية الوطنية 2014-2016.....

المقدمة

أصبحت السياسات الاجتماعية تشكل المحور الأساسي في الخطط والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية الشاملة، ليست لاعتبارات إنسانية، أو لضرورات مراعاة حقوق الإنسان وقيم المساواة والإنصاف والعدالة الاجتماعية، بل لأنها حاجة اقتصادية وسياسية من أجل النمو الاقتصادي وضمان الاستقرار السياسي وتماسك المجتمع، لا سيما في ظل سيطرة الفكر الليبرالي الجديد على سياسات التنمية في العالم. وما نشهده في البلدان العربية من ثورات وصراعات، أو ما سمّاه البعض "بالربيع العربي"، سوى دليل صارخ على فشل عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية والسياسية والثقافية في تلك البلدان. ونتيجة فشلها في تبني سياسات اجتماعية شاملة تعزز العدالة الاجتماعية والإنصاف والمساواة وترسخ مفهوم المواطنة وتؤسس لعقد اجتماعي بين الدولة ومواطنيها.

إن خطط التنمية الوطنية ليس هدفاً بحد ذاته، بل هي أداة لتنفيذ السياسات ووسيلة لترشيد عملية صنع القرار وإدارة العمل التنموي. وتعد الخطط والاستراتيجيات التنموية فرصة للبدء وإطلاق عملية حوار اجتماعي واسع وبناء يضم كافة أطراف المجتمع، بما فيهم شركاء التنمية من القطاع العام ومؤسسات المجتمع والقطاع الخاص، للتوافق على السياسات الاجتماعية الشاملة والفعالة والتي تتسجم مع ثقافة المجتمع، والتي تحظى بمشاركة واسعة للمجتمع في صياغتها وتنفيذها، استناداً لحقوق الإنسان، التي بالضرورة تُجدي نفعاً كبيراً على بناء الثقة بين الأطراف الثلاث والمضي قدماً في عملية التنمية، وتعزيز العدالة والإدماج والتماسك الاجتماعي واستقرار المجتمع.

بالرغم من حداثة التجربة الفلسطينية في عملية إعداد الخطط التنموية ورسم السياسات، إلا أنها تجربة تستحق الدراسة والإطلاع، ليس لخصوصيتها باعتبارها تحت احتلال استعماري عنصري فقط، بل لإنجازاتها وثوراتها خلال العقدين الماضيين. حيث راكمت خلالها المؤسسات الفلسطينية خبرة معرفية وتجربة كبيرة في إعداد الخطط والاستراتيجيات والسياسات التي أمتزجت بالعديد من المحددات والتحديات التي إرتبطت بالواقع الفلسطيني المعقد طوال تلك الفترة.

وتأتي هذه الورقة لتلقي نظرة موضوعية على تلك التجربة بإيجابياتها وسلبياتها، حيث تعرض التطور على مضمون السياسات الاجتماعية وآليات رسمها وتنفيذها، والتي نمت في ظل تجربة الدولة في إعداد خطط التنمية الوطنية ورسم سياساتها العامة. لذلك سيتم تناولها في هذا السياق، بهدف عرضها في اجتماع فريق الخبراء حول "التنمية الاجتماعية الشاملة في المنطقة العربية" التي تنظمه لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا في بيروت خلال الفترة 4-5 تشرين الثاني 2014 .

سنتناول الورقة في الجزء الأول منها إطاراً مفاهيمياً للسياسة الاجتماعية وتطورها، أما الجزء الثاني سيعرض محددات التخطيط ورسم السياسات الاجتماعية وتحدياتها، أما الجزء الثالث يعرض التطور في مضمون وضع الخطط ورسم السياسات الاجتماعية وآلياتها، والجزء الرابع يوضح السياسات الاجتماعية الشاملة للأعوام الثلاثة القادمة 2014-2016، ويعرض الجزء الخامس أخيراً جملة الملاحظات والتوصيات التي خلصت إليها.

المنهجية

جاءت هذه الورقة البحثية لتعرض التجربة الفلسطينية في رسم السياسات الاجتماعية الشاملة، التي هي جزء من عملية إعداد الخطط التنموية الوطنية والسياسات العامة في فلسطين، التي أعدت بهدف تقديمها في اجتماع فريق الخبراء حول "التنمية الاجتماعية الشاملة في المنطقة العربية" التي تنظمه لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا في بيروت خلال الفترة 4-5 تشرين الثاني 2014. ولتحقيق الهدف الذي تسعى إليه الورقة، اتبعت المنهجية التالية:

أولاً: مراجعة الأدبيات والتقارير الوطنية والإقليمية الصادرة ذات الصلة بموضوع الورقة.

ثانياً: الاطلاع على خطط التنمية الوطنية الفلسطينية والاستراتيجيات الوطنية القطاعية وعبر القطاعية ومراجعتها.

ثالثاً: إجراء مقابلات شخصية مع مجموعة من العاملين الذين شاركوا في عملية إعداد الخطط والاستراتيجيات ورسم السياسات الاجتماعية.

أولاً: الإطار المفاهيمي

ظهر مفهوم السياسة الاجتماعية في القرن التاسع عشر، مع بداية نشأة المجتمع الرأسمالي في خضم الثورة الصناعية في أوروبا، وقد استخدم آنذاك مصطلح "المسألة الاجتماعية" للتعبير عن بروز نوع جديد من علاقات العمل بين أصحاب العمل والعمال في المجتمع¹. كذلك للتعبير عن المشاكل والتناقضات الاجتماعية التي رافقت حركة التصنيع والتحديث التي تحمل في ثناياها مجموعة من القيم والمبادئ والمعايير. وكان الهدف منها الحد والتخفيف من المشكلات الاجتماعية والتناقضات داخل المجتمع التي أفرزها النظام الاقتصادي الرأسمالي، لضمان الاستقرار المجتمعي وترسيخ النظام الجديد -أي الرأسمالي- في المجتمع.

ومع استمرار تطوره، شهد نظام المجتمع الرأسمالي خلال القرن العشرين مجموعة من التعديلات في العلاقات الاجتماعية وتفاقم المشكلات والتناقضات داخل المجتمع، الأمر الذي أجبر الحكومات على اختلاف مشاربها الأيديولوجية لتبني سياسات عامة تستهدف تنظيم عالم العمل والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية. فبعد الحرب العالمية الثانية، بدأت الدولة تضطلع بدور متزايد للتدخل في الحياة الاقتصادية والمجالات الاجتماعية². إلا أن نطاق السياسة الاجتماعية حتى فترة الثمانينيات والتسعينات بقي يتركز حول تقديم الخدمات والرفاهية المحدودة، فهي غير كافية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة³. وهذا يعود إلى نظرية التنمية السائدة آنذاك والتي تركز على النمو الاقتصادي أولاً، بمعنى أن الدولة بعد أن تحقق مستوى معيناً من النمو تتجه نحو الاستثمار في التنمية الاجتماعية، وهي بذلك تتجاهل مبدأ التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة، الذي أدى إلى زيادة التوتر والاستياء الاجتماعي نتيجة تأخير التنمية والعدالة الاجتماعية حينها.

إن نظرية النمو الاقتصادي التي كانت سائدة خلال عقد الثمانينيات من القرن المنصرم تعرضت إلى العديد من الانتقادات، سيما بعد أن لاحظ اقتصاديو التنمية أن معدلات النمو المرتفعة في بعض الدول النامية، لم تحقق مستويات رفاهية أفضل لغالبية مواطنيها. بل على العكس من ذلك، فقد كان يصاحب النمو، في كثير من الحالات، زيادة في مستويات البطالة والفقر، واتساعاً في الفجوة بين الفقراء والأغنياء، وانحسار مستوى المشاركة المجتمعية في الحياة العامة. فالنمو لا يقود بمفرده إلى التنمية، التي تعتبر تحولاً شاملاً في البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع، من أجل توفير حياة أفضل لأفراده⁴.

فالتنمية الاجتماعية، تهدف إلى تغيير المجتمع، بواسطة المجتمع، ومن أجل المجتمع. ولا بد أن تكون شاملة يشارك فيها الجميع، ومنسقة تنسيقاً جيداً ومتكاملة. فتكامل سياسات التنمية بين القطاع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، أو بين القطاع ذاته يُجنب التعارض والتكرار، ويحسن من الكفاءة والاستثمار الأفضل للموارد المتاحة، مما يجعلنا أقرب إلى تحقيق تنمية شاملة ومستدامة⁵.

منذ عقد التسعينيات بدأ توجه يبرز نحو ضرورة الموازنة بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز التكامل فيما بينها، فلم يعد دور الحكومات إدارة السياسة الاقتصادية في الدولة، بل تنظيم بعض أشكال السلوك في الأسواق⁶. فالنمو الاقتصادي يسمح بالاستثمار في التنمية الاجتماعية، كما أن التنمية البشرية والاستثمار في الرأسمال البشري يزيد الإنتاجية ويرفع من قدرات المواطنين للمشاركة في النمو الاقتصادي. فإن تقليص دور الحكومة في رسم وتنفيذ السياسات العامة المتكاملة والسليمة، وترك المجال لآليات السوق لتحقيق العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الثروة غير ممكن. وما يحصل هو

¹ نبيلة حمزة، نماذج السياسات الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها (نيويورك: الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، 2003)، ص5.

² المرجع السابق.

³ إزابيل أورتيغ، السياسة الاجتماعية (نيويورك: الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة UNDESA، 2007)، ص7.

⁴ السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، التقرير الوطني حول السياسات الاجتماعية المتكاملة في فلسطين 1994-2008 (رام الله: آذار 2010)، ص9.

⁵ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا، نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية إطار تحليلي مقارن (نيويورك: الأمم المتحدة، 2005)، ص16.

⁶ المرجع السابق، ص21.

العكس تماماً، فآليات السوق هذه قد تُنتج وتعمق اللامساواة والفقر والتهميش وتقضي العديد من المجموعات السكانية والمناطق البعيدة وتحرمها من المشاركة في التنمية والاستفادة من مكاسبها.

وبحلول منتصف التسعينيات أضيف الحكم الصالح إلى أجندات التنمية، وذلك بعد أن أصبح واضحاً بأنه لا الأسواق ولا الديمقراطية قادرة على العمل بنجاح لتحقيق التنمية⁷. فأصبحت السياسة الاجتماعية ضرورة اقتصادية سياسية أيضاً، لأن النمو الاقتصادي لا يعود بالنفع على الجميع تلقائياً، فهي حاجة ضرورية لإدارة التنمية لتحقيق الأهداف الإنمائية المنشودة للبلد، والتأسيس لعقد اجتماعي بين الحكومة ومواطنيها، يقوم على مبدأ الواجبات والحقوق، ويضمن التماسك والاستقرار الاجتماعي والسياسي في المجتمع. ففي العام 1999 اقترح البنك الدولي "الإطار الشامل للتنمية" الذي استند إلى أربعة مرتكزات، التي تعتبر متطلبات مسبقة أو متزامنة لخطة التنمية، وهي: الحوكمة الصالحة، النظام القضائي العادل، النظام المالي الخاضع للمساءلة، الحقوق المدنية النافذة⁸. كما ينطلق الإطار الشامل للتنمية الذي قدمه البنك الدولي من أربعة مبادئ، شكلت تغييراً جوهرياً في تناول قضية التنمية وسياساتها منذ التسعينيات من القرن الماضي⁹، وهي:

1. شمولية الاستراتيجيات الإنمائية ووضعها في إطار رؤية طويلة الأمد، في الماضي أثبتت الاستراتيجيات الإنمائية استقرار الاقتصاد الكلي وتحسين ميزان المدفوعات لفترة قصيرة المدى، ولكن إطار التنمية الشاملة يؤكد على اعتبارات هيكلية واجتماعية للمدة الطويلة، مثل توسيع المرافق التعليمية والصحية وتحسينها، وصيانة البنية التحتية وتدريب جيل جديد من الموظفين العاملين.
2. مشاركة المواطنين في صياغة أجندات التنمية الوطنية وإدارتها، الأمر الذي تكون فيه الحكومة ومواطنوها أكثر التزاماً بدعم الخطة وتنفيذها.
3. تعاون الحكومات والمانحين والمجتمع المدني والقطاع الخاص وغيرهم من أصحاب المصالح لتنفيذ الإستراتيجيات الإنمائية، وهذه الشراكات التي تقودها البلدان يجب أن تقوم على الشفافية والثقة المتبادلة والتشاور وزيادة كفاءة المساعدات وفعاليتها، كذلك الإسهام في مساعدة البلدان على تنمية قدراتها على إعداد مجموعة عريضة ومتنوعة من البرامج وتنفيذها.
4. تقييم أداء التنمية من خلال نتائج قابلة للقياس، في الماضي كان يميل البنك الدولي إلى التركيز على مستويات الإنفاق ومدخلات المشروع عند تقييم الجهود الإنمائية، فهو منهج يعمل على قياس تخصيص الموارد واستهلاكها. ولكن يؤكد الإطار الشامل على ضرورة التركيز على تقييم أثر المساعدات على الشعوب واحتياجاتها.

ومع أوائل القرن الحادي والعشرين، ظهر إجماع بأن السياسة الاجتماعية هي جزء من الوظيفة الأولية للدولة، متجاوزاً اعتبارها شبكة أمان ومجموعة من الخدمات لتغطية قصور السوق. فهي تعتبر أداة لبناء دولة قوية، وشرط رسم وتنفيذ لسياسات اجتماعية جيدة تقود البلد إلى تنمية شاملة ومستدامة، توفر الرفاهية لمواطنيها وتحد من الاقصاء، وتتغلب على الصراع. إضافة إلى أنها تشكل جزءاً أساسياً لأي إستراتيجية إنمائية وطنية بهدف تحقيق النمو والنتائج الاجتماعية العادلة. كما أنها ضرورة لمعالجة التحديات التي يواجهها البلد في ظل العولمة والنظام الاقتصادي العالمي الجديد¹⁰. ومن خلال المننديات والمنابر الأممية للتنمية يتضح بأنه أضحي هناك ميل لرؤية تضم مجموعة من السياسات والبرامج الاجتماعية الشاملة المبنية على منهج حقوق الإنسان التي تستهدف تعزيز التماسك الاجتماعي والمساواة والإدماج الاجتماعي وجعل السياسة الاجتماعية تستجيب للمطالب المتعلقة بإقامة مجتمع للجميع أكثر عدلاً، فيه تعزيز للتكامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية بشكل متبادل وشامل، أبرزها الالتزامات العشرة التي حددها مؤتمر

⁷ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا، نحو سياسات، ص 21.

⁸ نبيل قسيس، نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأراضي الفلسطينية المحتلة (رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، 2012)، ص 17.

⁹ البنك الدولي، إطار التنمية الشاملة، من الصفحة الإلكترونية للبنك (تاريخ الزيارة 2014/10/05):

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/PROJECTSARA/0,,contentMDK:21250021~menuPK:3323495~pagePK:](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/PROJECTSARA/0,,contentMDK:21250021~menuPK:3323495~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:3319423,00.html)

41367~piPK:51533~theSitePK:3319423,00.html

¹⁰ أورتيز، السياسة، ص 9.

القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاغن عام 1995، كذلك إعلان الألفية في العام 2000 من قبل 189 من قادة دول العالم، التي أصبحت تدعى بالأهداف الإنمائية للألفية (MDGs) والتي تضم مجموعة من الأهداف والغايات القابلة للتنفيذ، وقياس التقدم الحاصل عليها، وفي الإطار ذاته دفعت دول العالم للالتزام بها والعمل للسعي إلى تحقيقها بحلول العام 2015. وهو التزامٌ دوليٌ يشمل دولة فلسطين، الأمر الذي دفعها لإنجاز عدة تقارير مراجعة لقياس التقدم المحرز على الأهداف والغايات، وإعداد إستراتيجية وطنية لتحقيق الأهداف الإنمائية بحلول العام 2015، بعد أن تم توطین الأهداف الأممية بشراكة واسعة من كافة شركاء التنمية في فلسطين¹¹، وتم العمل على تضمينها في الخطط الإستراتيجية القطاعية وعبر القطاعية، كما في خطة التنمية الوطنية 2014-2016 مؤخراً، التي صدرت أول العام 2014.

فالساسة الاجتماعية هي جزء لا يتجزأ من الساسة العامة التي تنتهجها الحكومة، أي ما تنوي القيام به من مشروعات وأنشطة وبرمج في المجالات شتى سواء أكان نظام الحكم نفسه والقانون التي تريد، أم طبيعة النظام الاقتصادي وغيرها من المجالات مثل الصحة والتعليم وقضايا البيئة، ... ولكننا هنا، وبعد أن قمنا بعرض تطور مفهوم الساسة الاجتماعية بشكل مختصر، يمكن تعريفها بأنها "أداة تعتمد الحكومات لتنظيم مؤسسات السوق والهياكل الاجتماعية وإكمالها، كجزء من واجباتها نحو مواطنيها. ففي إطار العقد الاجتماعي -الذي يعتبر أساساً للعلاقة بين الدولة الحديثة والمواطنين- يتم تحديد الحقوق والواجبات المتفق عليها لتعزيز المصالح المشتركة، حيث يقوم المواطنون بدعم حكوماتهم الشرعية من خلال تأدية واجباتهم المعتمدة، مقابل أن تضمن لهم حكوماتهم الشرعية، الحماية والرفاه من خلال سياساتها وخططها الإنمائية". لذا فإن السياسات الاجتماعية لا تقتصر على شبكة الأمان الاجتماعي وخدمات الصحة والتعليم وتوفير فرصة عمل، والاحتياجات الأساسية الأخرى، بل تتعداها إلى أن تشمل توسيع الفرص والخيارات أمام المواطنين، وتمكينهم من الحصول على كافة حقوقهم الإنسانية، وتعزيز مشاركتهم في الحياة العامة، وربط عملية النمو الاقتصادي بالنمو البشري، وتعزيز مشاركة المواطنين بصرف النظر عن العمر أو النوع الاجتماعي أو الانتماء العائلي أو الجهوي أو الطبقي في عملية التنمية وإدارتها وجني ثمارها. ولضمان تحقيق الأهداف من السياسات الاجتماعية لا بد من توسيع قاعدة الشراكة بين كافة مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص¹². فالقضايا الاجتماعية والإنسانية التي تعتبر جوهر عملية التنمية ومبتغاها متداخلة لا يمكن فصلها أو النظر لأجزائها بشكل مستقل، دون الاهتمام بالنظر لتكاملها وشموليتها، حيث من الصعب أو المستحيل تجاهل التدخلات بين القطاعات التنموية المختلفة، فسياسات التعليم تترك أثرها على الفقر والوضع الاقتصادي، كما هو العكس صحيح. لذلك لا يمكننا تحقيق تنمية شاملة ومستدامة دون أن تكون سياساتها متكاملة وشاملة لكافة القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، كما هو مطلوب أيضاً بين القطاع الفرعية داخل القطاع الرئيس ذاته.

كذلك، فإن السياسات الاجتماعية لأي بلد تولد من رحم أيديولوجي محددة، ومن ثقافة مجتمعية وسياق تاريخ خاص فيه، لذا فهي تتأثر (ولاحقاً تؤثر) بمجموعة القيم والمبادئ السائدة في المجتمع. ومما لا شك فيه بأنها ضرورة وطنية لا غنى عنها، فهي أدوات تحدد من خلالها الحكومة والمجتمع الواجهة والمستقبل التنموي الذي يريد الوصول إليه، وتتجلى في الخطط والسياسات الإنمائية الوطنية التي تعدها الحكومة بالشراكة الواسعة مع كافة شركاء التنمية في البلد.

وبعد مراجعة الأدبيات اتضح أن هناك ثلاثة نماذج أساسية لعملية رسم السياسات، ويمكن تلخيصها بالتالي: نموذج الصفوة، وهو من أعلى إلى أسفل وغالباً تعبر الساسة عن مصالح وجهة نظر النخبة الاقتصادية والسياسية بالدولة، ويتم وضعها من خلال بيروقراطية الدولة التي تشرف على تنفيذها بعد إقرارها، وهو النموذج الأكثر رواجاً في العالم العربي. والنموذج الثاني هو نموذج توازن المصالح الذي تلعب فيه مؤسسات المجتمع المدني دوراً بارزاً في تمثيل مصالح الأفراد، ويقوم هذا النموذج على أساس توازن المصالح بين الحكومة والفرد، وغالباً ما يسمح بالتوصل إلى حلول وسط متوازنة، مما يساعد في نجاح تنفيذ السياسات والبرامج. ولكن يجدر الإشارة هنا إلى أن الفقراء والفئات المهمشة هم الأقل حظاً من حيث إمكانياتهم في تنظيم أنفسهم والتأثير على السياسات لقلة الموارد التي يمتلكونها. أما الثالث فهو النموذج العقلاني/ العلمي الذي يفترض معرفة تامة بقيم المجتمع وبدائل

¹¹ للمزيد انظر/ي إلى: الإستراتيجية الوطنية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول العام 2015، السلطة الوطنية الفلسطينية.

¹² السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، التقرير الوطني، ص7.

السياسات ونتائجها لضمان تحقيق التوازن المطلوب، ولكن هذا النمو لا يجمع بين القيم والأفضليات، وغالباً ما ينتهي بحلول وسط وليست حلاً علمية، تعبر عن المخططين الحاملين لمصالح الصفوة، أو إحلال قيم المخططين محل قيم الصفوة¹³، لكنه يتبنى منهجاً علمياً في إعداد السياسات واختيارها.

وفي النطاق ذاته، يمكننا التفريق بين السياسات الاجتماعية الشاملة، والسياسات الاجتماعية المستهدفة التي تخصص وتصمم حسب حاجة فئة معينة من السكان، بينما تكون الخدمات الشاملة متوفرة ومتيسرة للجميع باعتبارها حقاً عاماً يحظى به جميع المواطنين، وهو ما توصي به الأمم المتحدة، لأن هذا النهج يؤمن في النهاية خدمات أفضل للفئات منخفضة الدخل. إلا أنها توصي بسياسات الاستهداف لتقديم خدمات سريعة للفقراء عموماً، أو في حالة فئات سكانية محددة جداً¹⁴. تبين تجربة البلدان النامية بأن السياسات الاجتماعية الشاملة لا تحقق الخدمات الشاملة، التغطية بأنها قليلة، وغالباً ما تخدم جزءاً من القطاع الرسمي وشرائح المجتمع الأكثر غنى الذين استحوذوا على الفوائد، بينما ظلت الفئات الفقيرة المستبعدة دون خدمات. وفي المقابل فإن السياسات المستهدفة تنسم بالعديد من المشاكل، فهي مكلفة وتستوعب وسائل الاختبار ما معدله 15% من إجمالي تكاليف البرنامج، كما أنها معقدة إدارياً مما يجعلها غير فعالة، وترتبط بالانحرافات المتعلقة بالحافز والخطر المعنوي، وتؤمن لفئتين من ثلاث فقط، ذوي الدخل المرتفع وذوي الدخل المحدود، أما للفقراء فالخدمات تكون فقيرة. ومن الممكن أن يعطي الاستهداف عكس النتائج المرجوة سياسياً، حيث إنه قد يرغب ذوو الدخل المتوسط أن تذهب ضرائبهم إلى الفقراء في حين أنهم يدفعون ثمناً باهظاً للخدمات. أما يكون الاستهداف فعالاً إذا كان الفقراء يشكلون نسبة مئوية صغيرة من السكان، ولكن عندما ينتشر الفقر تصبح التكلفة الإدارية كبيرة، والمشاكل المقترنة بالتحديد والمراقبة أكثر صعوبة لتحقيق الأهداف المرجوة من البرامج¹⁵.

والياً، يطغى على العديد من النقاشات في المنتديات واللقاءات الوطنية والإقليمية والدولية التي تتناول قضايا التنمية الاجتماعية، التوجه نحو مفهوم "السياسات الاجتماعية الشاملة"، والسعي لإدراجه على أجندة التنمية العالمية ما بعد العام 2015، الذي تتمثل أبعاده في مدى شموليته من حيث اتساع الخدمات المقدمة في القطاعات المختلفة، وتغطيته لاحتياجات الفئات السكانية كافة، والتوزيع الجغرافي والمناطق العادل، المبني على المنهج الحقوقي في الحصول على الخدمات والتنمية، والقائم على المشاركة المجتمعية في صياغة السياسات والبرامج وتنفيذها وتقييمها. وهو المفهوم الذي ستستخدمه الورقة البحثية التي بين أيدينا، بغاية دراسة تجربة دولة فلسطين وعرضها، كأداة لتحليل التطور الحاصل ورصده على السياسات الاجتماعية من حيث مضمونها وآليات رسمها وتنفيذها وتقييمها خلال العقدين الماضيين.

¹³ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا، نحو سياسات، ص5.

¹⁴ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا، السياسة الاجتماعية المتكاملة - من المفهوم إلى الممارسة (نيويورك: 2008)، ص32.

¹⁵ أورتيز، السياسة، ص29-30.

ثانياً: محددات رسم وتنفيذ السياسة الاجتماعية في فلسطين وتحدياتها

اعتماداً على ما تقدّم، وبعد أن تم عرض تطور مفهوم السياسة الاجتماعية ومحاولة تقديم أبعاده، أضحي من الصعب الغوص في التجربة الفلسطينية في رسم السياسات الاجتماعية بعيداً عن فهم السياق التاريخي والاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي التي يمر به المجتمع الفلسطيني. فالتغيرات التي حصلت عليه لها دور وتأثير كبيران على مضامين السياسات الاجتماعية وتوجهاتها، وآليات رسمها وإنتاجها وتنفيذها أيضاً. هذا إلى جانب أن فلسطين تتمتع بخصوصية لأسباب ومتغيرات شتى أبرزها أنها الدولة الوحيدة التي تخضع لاحتلال استعماري عنصري في هذا القرن. ولهذا الغرض سنتناول المحددات والتحديات رغم تداخلها وترابطها، محاولين توضيح ماهية تأثيرها على عملية رسم السياسات الاجتماعية الشاملة في فلسطين.

أ- استمرار الاحتلال الإسرائيلي وممارساته

بالرغم من حصول فلسطين على صفة دولة مراقب غير عضو في الأمم المتحدة¹⁶، إلا أن مجمل أرض الدولة الفلسطينية لا زالت تحت سيطرة الاحتلال الإسرائيلي سواء بشكل مباشر أم غير مباشر، لتسجل الدولة الأخيرة والوحيدة في القرن الواحد والعشرين التي تقع تحت الاحتلال حتى اللحظة. وهذا يشكل أكبر تحدٍ وعقبة أمام مجمل العمل الفلسطيني بما فيه العملية التنموية برمتها، فما زال الاحتلال يسيطر ويتحكم بجميع مقدرات الشعب الفلسطيني من حدود وأرض وموارد طبيعية ومناطق زراعية، كذلك على الأجواء والبحر. لا بل يستمر في تقطيع أوصال الضفة الغربية وينتهك حقوق المواطنين الفلسطينيين في حرية الحركة والتنقل، ويتعرض لهم بالقتل والتعذيب والاعتقال والتشريد وتدمير ممتلكاتهم العامة والخاصة. ولم يتوقف الاحتلال عن تكريس عزل القدس الشرقية وسكانها الفلسطينيين عن الضفة الغربية، كما فرض حصاراً مشدداً على قطاع غزة منذ العام 2008 بهدف عزله عن الضفة الغربية والعالم الخارجي، واستهدافه من خلال الهجمات العسكرية البرية والجوية والبحرية، التي كان آخرها الحرب التي شنتها قوات الاحتلال على قطاع غزة لمدة 51 يوماً خلال شهري تموز وأب 2014، والتي أسفرت عن خسائر ودمار كبيرين في الممتلكات والمساكن والأراضي الزراعية، واستشهد خلالها حوالي 2145 شخصاً من بينهم 581 طفلاً على الأقل، فيما جرح أكثر من 11200 شخص وفقد 1500 طفلاً أحد أبويه أو كليهما. لذلك أصبح قطاع غزة بمثابة سجن يعيش فيه 1.8 مليون نسمة على مساحة 360 كم² يفقد لمقومات الحياة الأساسية.

كما يواصل الاحتلال الإسرائيلي إجراءاته وسياساته ببناء جدار الضم والتوسع العنصري، وبناء المستعمرات في الضفة الغربية الهادفة لسلب الأرض والموارد الطبيعية والمياه، وحرمان الفلسطينيين من حقهم في الاستفادة منها، فكل هذه الممارسات تقوض العمل التنموي الفلسطيني، وتحد من قدرة الحكومة الفلسطينية والمؤسسات غير الحكومية والدولية منها لتنفيذ سياساتها وبرامجها ومشاريعها التنموية لا سيما في المناطق الخاضعة لسيطرة الاحتلال بشكل كامل في الضفة الغربية، وهي المناطق المصنفة "ج" والتي تشكل 61% من مساحة الضفة الغربية¹⁷، الأمر الذي ينعكس على عدم تمكن الفلسطينيين للتمتع بحقوقهم والوصول إلى الخدمات وسبل العيش لتحسين مستوى حياتهم، ويحد من مشاركتهم في التنمية والاستفادة من عوائدها. وهو بالمجمل ما يدمر كافة الجهود التنموية التي تقوم بها الحكومة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والمؤسسات الدولية والأممية، بل تحد من قدراتها على إعداد وتنفيذ سياساتها الرامية لتحقيق التنمية في المجتمعات المحلية وجسر الفجوة التنموية بين المناطق الفلسطينية، لعدم سيطرتها على كافة الأرض الفلسطينية التي أحتلت في العام 1967.

¹⁶ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 19/67 المؤرخ 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2012 بشأن مركز فلسطين في الأمم المتحدة، الذي قررت بموجبه منح فلسطين مركز دولة غير عضو لها صفة المراقب في الأمم المتحدة.

¹⁷ للمزيد يمكن الاطلاع على تقرير صادر عن البنك الدولي بعنوان: الضفة الغربية وقطاع غزة - المنطقة "ج" ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني، تشرين أول 2013.

ب- انكشاف الاقتصاد الفلسطيني وتبعيته لاقتصاد الاحتلال

نتيجة لاستمرار الاحتلال وممارساته بقي الاقتصاد الفلسطيني يشهد انخفاضاً في معدلات النمو، وزيادة في معدلات البطالة والفقر، وتدنياً في حجم الاستثمار، وعجز في الميزان التجاري. وذلك بسبب سياسة الإغلاق والحوجز العسكرية والقيود التي يفرضها الاحتلال على حركة الأفراد والبضائع، وسيطرته على المعابر والحدود، وفصل قطاع غزة عن الضفة الغربية، والاستمرار في حرمان الفلسطينيين من الاستفادة من الموارد الطبيعية والاستثمار في منطقة الأغوار والبحر الميت والوصول إلى الأراضي الزراعية. بل إن الاحتلال أخل بكافة الاتفاقيات الموقعة، ضارباً بالحائط جميع الأعراف الدولية وحقوق الإنسان في سياساته الرامية إلى تقويض الاقتصاد الفلسطيني والحد من نموه وإزدهاره، وتعميق تابعيته للاقتصاد الإسرائيلي. ولم تتوقف عند هذا الحد، بل تقوم سلطات الاحتلال باحتجاز عائدات الضرائب التي تعود للفلسطينيين التي تجمعها دولة الاحتلال بحكم سيطرتها على المعابر والحدود. وأصبحت تُستخدم وسيلة للابتزاز السياسي والعبث بالاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للشعب الفلسطيني.

يشهد الاقتصاد الفلسطيني تقلبات في معدلات النمو الاقتصادي، في حين بلغ الناتج المحلي الإجمالي في العام 2011 نمواً بنسبة 12.2% مقارنة بالعام 2010، وتراجع هذا النمو إلى 5.9% في العام 2012¹⁸، وتزايدت المديونية العامة والتي وصلت إلى 2203.5 مليون دولار أو ما نسبته 21.1% من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام 2012، كذلك نلاحظ ارتفاعاً في العجز التجاري ليصل إلى ما نسبته 26.7% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2012. ويلعب تدفق المساعدات الخارجية أو تراجعها دوراً كبيراً في معدلات النمو في الاقتصاد الفلسطيني¹⁹، كذلك تراجع الاستثمار نتيجة الأوضاع الاقتصادية والسياسية غير المستقرة والخاضعة لممارسات الاحتلال على الأرض. وتشير توقعات وزارة المالية الفلسطينية إلى تراجع في نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الثلاث القادمة في حال استمر الوضع الاقتصادي والسياسي في الأرض الفلسطينية على ما كان عليه في العام 2012²⁰. تشير هذه المؤشرات إلى مدى انكشاف الاقتصاد الفلسطيني وهشاشته، الأمر الذي بدوره ينعكس على تدهور مستويات المعيشة للشعب الفلسطيني. ومن جانب آخر يحد من قدرات الاقتصاد في النمو وسعي الحكومة لتمويل سياسات التنمية الاجتماعية الرامية لتحقيق تنمية متكاملة وشاملة ومستدامة في الدولة الفلسطينية.

ج- معدلات فقر وبطالة مرتفعة

تشكل قضايا الفقر والبطالة واتساع الفجوة الاجتماعية تحدياً كبيراً وجدياً أمام عملية التخطيط التنموي الوطني ورسم السياسات الاجتماعية الشاملة في المجتمع الفلسطيني. وهي ناتجة بشكل أساسي عن استمرار ممارسات الاحتلال الهادفة لإفقار الشعب الفلسطيني، وتقويض اقتصاده الوطني للحد من قدراته على خلق فرص عمل جديدة، تتناسب والنمو السكاني الطبيعي وزيادة في الطلب على العمالة²¹.

لذلك ساهمت الظروف سالفة الذكر في ارتفاع معدلات الفقر بين الأفراد الفلسطينيين، إذ وصلت إلى 25.7% وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري، مع وجود تفاوت كبير بين الضفة الغربية وقطع غزة بنسبة 18.3% و38% على التوالي في العام 2010. وعلى صعيد آخر، يشهد المجتمع الفلسطيني فجوة

¹⁸ دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية - من بناء الدولة إلى السيادة 2014-2016 (رام الله: 2014)، ص 31.

¹⁹ البنك الدولي، الضفة الغربية وقطاع غزة - المنطقة ج ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني (تشرين أول 2013)، عن الصفحة الإلكترونية الخاصة بالبنك الدولي، تاريخ الزيارة 2014/10/5. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/WestBank_Arabic_executive_summary_area_C_sept13_final.pdf

²⁰ تقديرات أولوية من قبل وزارة المالية الفلسطينية، لأغراض إعداد خطة التنمية الفلسطينية.

²¹ تشير البيانات أن القطاع الخاص يلعب الدور الرئيس في التشغيل، حيث بلغت نسبة المستخدمين بأجر في القطاع الخاص في العام 2011 حوالي 52%، في حين بلغت 34% من المستخدمين في القطاع الحكومي و14% يعملون في إسرائيل ومستوطناتها.

كبيرة بين حصة الفقراء والأغنياء، إذ يستهلك أفقر 10% من السكان ما نسبته 4.5% من إجمالي استهلاك الأسر الفلسطينية الشهري، في حين يستهلك أغنى 10% من السكان 22.5% من الاستهلاك الإجمالي للعام نفسه²².

أما على صعيد البطالة، فقد بلغت 23.4% في العام 2013 على المستوى الوطني، في حين وصلت إلى 32.6% في قطاع غزة و18.6% في الضفة الغربية، وتركزت أعلى نسبة للبطالة بين الشباب من عمر 15-24 سنة حيث بلغت 41% بواقع 36.9% للذكور و64.7% للإناث²³. وهي ترتبط ارتباطاً شديداً بمعدلات الفقر وازديادها في المجتمع، الذي يتطلب تبني سياسات اجتماعية شاملة ومتكاملة مع السياسات الاقتصادية على المستوى الجزئي والكلّي، للحد من ارتفاع معدلات الفقر والبطالة ومعالجة آثارها المدمرة على الفرد والمجتمع، وتراعي احتياجات الفئات السكانية لا سيما الشباب وقضايا النوع الاجتماعي.

د- بناء مؤسسات الدولة في ظل الاحتلال

جاء تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاتفاق الانتقالي الذي وقّعه منظمة التحرير الفلسطينية مع إسرائيل في العام 1993. لتكون سلطة انتقالية لفترة زمنية تنتهي بإقامة دولة فلسطينية على حدود الرابع من حزيران للعام 1967 وعاصمتها القدس الشرقية. إلا أن المرحلة الانتقالية لم تنتهِ حتى اللحظة، وذلك بسبب ممارسات الاحتلال ومماطلته، وتقاعس المجتمع الدولي عن تنفيذ ما تم الاتفاق عليه بين الطرفين، وإلزام إسرائيل بالاتفاقيات والقرارات الصادرة عن الأمم المتحدة.

لذلك طال أمد تلك الفترة، واشغلت السلطة الانتقالية بتعزيز كيان الدولة الفلسطينية على الأرض، وباشرت ببناء هياكل ومؤسسات ووزارات تمارس مهامها على الأرض الفلسطينية التي تسيطر عليها، رغم أنها محدودة الصلاحيات والسيادة. علاوة على أن السلطة الوطنية ورثت واقعاً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً مرت فيه فلسطين عبر الحقبات التاريخية السابقة، عكس نفسه بطريقة أو بأخرى على الطبيعة البنوية للنظام السياسي الفلسطيني. كما ورثت إرثاً تاريخياً وتجربة للنخب السياسية الفلسطينية التي كانت تتولى قيادة مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية وإدارتها، وتحمل في ثناياها ثقافة قائمة على أسس فصائلية وحزبية، خاضعة للاعتبارات عائلية وشخصية وجهوية في حينها، الأمر الذي انعكس في مضمون الثقافة السياسية والنظام السياسي، ساهمت في إعاقة بناء مؤسسات دولة على أسس مهنية ونظم إدارية تتسم بالحوكمة والشفافية والمساءلة، تحكمها سلطة القانون وثقافته. لقد أصبحت تلك المؤسسات والهياكل الإدارية أو ما تسمى بمؤسسات الدولة عبئاً على السلطة الوطنية الفلسطينية، وأضحى هناك خلط بينها وبين مؤسسات منظمة التحرير بل ازدواجية في العمل والدور والمرجعية أحياناً، كما اختلطت مهام السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية لصالح الأخيرة وسيطرتها.

مضت السلطة الوطنية بتشكيل المؤسسات والوزارات وأجهزة الشرطة والأمن، وفتحت السفارات والممثلات في الخارج، بهدف تعزيز وجود الدولة على الأرض، وكانت هي أقرب إلى سياسة واعية أو غير واعية لاستيعاب العديد من العاطلين عن العمل في النظام البيروقراطي الحكومي. حيث يقدر عدد الموظفين في مؤسسات الدولة وأجهزتها المدنية والعسكرية في أيامنا هذه حوالي 170 ألف موظف؛ لأن الاقتصاد الفلسطيني بقي عاجزاً عن توفير فرص عمل جديدة، كما تم توضيحه سابقاً. الأمر الذي جعل السلطة الوطنية تعتمد على المساعدات الخارجية لتغطية نفقاتها التشغيلية، بما يشمل دفع الجزء الأكبر منها لتغطية رواتب موظفيها.

كما، لضعف أو غياب الأنظمة والقوانين، وطبيعة النظام السياسي الزبائني القائم²⁴، جعل السلطة تعاني من انتشار الفساد الإداري والمالي وضعف قيم النزاهة والمحاسبة والشفافية في مؤسساتها وأجهزتها البيروقراطية، الذي انعكس بدوره على عملية التخطيط وإدارة التنمية ورسم السياسات الشاملة وتنفيذها

²² الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. الفقر في الأراضي الفلسطينية، تقرير النتائج الرئيسية للأعوام 2009-2010. رام الله - فلسطين.

²³ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2014. مسح القوة العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2013. رام الله - فلسطين.

²⁴ للمزيد انظر/ ي: جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية (رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية- مواطن، 2006).

في كافة المناطق، وقد أعاق بناء الهياكل والنظم المؤسساتية الفعالة لرسم السياسات وتنفيذها، وأضعف المشاركة المجتمعية الواسعة في عملية رسم السياسات، وضاعف من أزمة الثقة بين المواطنين وسلطتهم. فتم تأسيس بنى وهياكل سياسية واقتصادية واجتماعية مشوهة، افتقدت لأسس ومبادئ ترسخ العقد الاجتماعي بين المواطن والدولة.

هـ - الانقسام السياسي والإداري الداخلي

أدى الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة (المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية) في 14 حزيران عام 2007، بعدما سيطرت حركة حماس على محافظات قطاع غزة إلى قيام كيان غير مرتبط بالنظام السياسي في الضفة الغربية، له مؤسساته وحكومته التي سميت لاحقاً "بالحكومة المقالة" تتولى إدارة قطاع غزة من خلال أجهزتها البيروقراطية وسلطتها التنفيذية، والقضائية، والتشريعية. كما أنها قامت بعملية تخطيط ورسم سياسات بشكل مستقل، بل أقدمت على سن العديد من القوانين والتشريعات وتعديل بعضها، وأبرزها قانون التعليم بعد إقراره من المجلس التشريعي بغزة، واعتماده من مجلس الوزراء المقال. على سبيل المثال: يحظر القانون من خطر اختلاط الطلبة بين الجنسين بعد سن التاسعة في المؤسسات التعليمية²⁵. إلى أن انتهت هذه المرحلة شكلياً بعد توقيع اتفاق المصالحة الوطنية في صيف العام 2014، المعروف باتفاق الشاطئ الذي تمخض عنه تشكيل حكومة فلسطينية موحدة في شقي الوطن - في الواقع منزوعة الصلاحيات في قطاع غزة، على الأقل حتى اليوم.

وما زالت هذه الحقبة الزمنية السوداء في تاريخ الشعب الفلسطيني مستمرة لأكثر من سبع سنوات، تاركة أثراً كبيراً على تفتيت النظام السياسي والإداري الموجود تاريخياً بحكم الفصل الجغرافي الذي يمارسه الاحتلال بين قطاع غزة والضفة الغربية، بل تعداه إلى انفصال اقتصادي وشرخ اجتماعي وثقافي بين الشعب الواحد، الذي يحمل التاريخ والقيم والأهداف نفسها. ومن الجانب الآخر استمرت الحكومة الشرعية في الضفة الغربية بممارسة مهامها ومسؤوليتها في شقي الوطن، كما أنها سعت دوماً لجسر الفجوة، لا سيما التنمية، بين المحافظات الشمالية والجنوبية، إلا أن تنفيذ قراراتها وسياساتها اقتصر على المحافظات الشمالية دون المحافظات الجنوبية على أرض الواقع، باستثناء فترات زمنية وقطاعات محددة مثل التعاون في برنامج المساعدات النقدية الذي تديره وزارة الشؤون الاجتماعية، وجانب من قطاعي التعليم والصحة.

وفي السياق ذاته، قطعت الحكومة في الضفة الغربية شوطاً كبيراً في عملية التخطيط التنموي ورسم السياسات الاجتماعية ومحاولة ربطها في عملية إعداد الموازنات العامة - ما سنتناوله في الأجزاء القادمة - الأمر الذي ترك انقساماً كبيراً في الرؤى والسياسات العامة، وأعاق عملية تطوير عملية رسم الخطط والسياسات الاجتماعية الشاملة ومأسستها، ومعالجة هذا الواقع يحتاج إلى المزيد من الجهد والوقت لتطوير البرامج والسياسات الاجتماعية وتوحيدها.

و - غياب السلطة التشريعية

يعتبر المجلس التشريعي أحد المراكز الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني، وأحد أهم مؤسسات الدولة التي باشرت السلطة الوطنية بإنشائها منذ قدومها. وهو يشكل أبرز الأدوات التي تساهم في رسم السياسات العامة ومراقبة تنفيذها وتقييمها، كما يساهم في تعزيز مشاركة المواطنين والتأثير على عملية رسم السياسات العامة والتوجهات التنموية الوطنية من خلال تمثيل المواطنين باعتبار أعضاء المجلس التشريعي ممثلين عن الشعب وخيارهم من خلال الانتخابات. لكن منذ أن حصل الانقسام السياسي الداخلي فقد المجلس دوره الحقيقي في عملية رسم السياسات العامة وسن التشريعات، التي هي من الضرورات القصوى في الحالة الفلسطينية لمأسسة النظام السياسي بكل مكوناته وهياكله. فأصبح هناك جزء من المجلس يعمل في قطاع غزة، والجزء الآخر يقوم بمهام أقرب إلى الاستشارية في الضفة الغربية. فمنذ العام 2007 والمجلس التشريعي لا يمارس دوره فيما يتعلق بقضايا المسألة والرقابة

²⁵ قانون التعليم الفلسطيني رقم (1) لعام 2013، نشر في جريدة الوقائع الرسمية، العدد 86 بتاريخ 2013/2/17، الحكومة المقالة في غزة.

بشكل كامل، بل وقد تم سن مجموعة من التشريعات دون أن تعرض عليه. مما يوضح تركيز الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في شطري الوطن.

ومن جانب آخر، لم يسلم نواب البرلمان من ممارسات الاحتلال التي منعتهم من التنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة وممارسة حقهم في عقد اجتماعاته تحت قبة واحدة، بل تعرض نوابه للاعتقال والمنع من السفر، علاوة على العديد من العقبات من أجل تعطيل عمله. كما أن حادثة التجربة والخبرة في العمل البرلماني، وتراكم إرث كبير من التشريعات والقوانين من عهد الانتداب البريطاني والنظام الأردني في الضفة الغربية والنظام المصري في قطاع غزة، والقوانين والأوامر العسكرية الصادرة منذ بداية الاحتلال والتي ما زالت العمل مستمراً بجزء منها. كان لها دور في خلق بيئة قانونية غير مكتملة ومتكاملة بل متناقضة أحياناً، فيها تداخل بالمصالح والأدوار والمرجعيات. الأمر الذي ألقى بظلاله على مضامين رسم السياسات الاجتماعية والاقتصادية ومنهجية رسمها وتنفيذها في فلسطين .

ز- الاعتماد الكبير على المساعدات الخارجية

تعتمد الحكومة الفلسطينية بشكل كبير على المساعدات الخارجية، سواء أكانت منحاً أم قروضاً، في تنفيذ سياساتها وخططها الوطنية، لا بل إن إيراداتها المالية التي تجنيها من الضرائب والجمارك والرسوم بشكل شهري لا تكفي لسد نفقاتها التشغيلية لمؤسساتها وموظفيها، الأمر الذي يجعلها تقترض من البنوك المحلية لسد عجزها أحياناً، لتسديد التزاماتها المالية تجاه أجور موظفيها، وتجاه القطاع الخاص. وعلى صعيد آخر، فإن الحكومة تعتمد بنسبة عالية في تنفيذ سياساتها الاجتماعية وبرامجها ومشاريعها على التمويل والمساعدات الخارجية، وهو يشكل تحدياً أمام عملية رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها، لعدم انتظام تلك المساعدات، وارتباطها بأجندات سياسية وسياساتية تختلف أو تتعارض مع الاحتياجات والسياسات والأولويات الوطنية. إضافة إلى ضعف علاقة الدولة أو غيابها مع مؤسسات المجتمع المدني فيما يتعلق بإدارة وتنسيق المساعدات الدولية. مما يجعل عملية اختيار المشاريع وتوجيه التمويل أحياناً خاضعاً لمزاجية الجهة الممولة أو الشريك وأهدافهم من مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية على أرض الواقع، بعيداً عن الالتزام بأجندة السياسات الوطنية المقررة في الاستراتيجيات القطاعية وخطة التنمية الوطنية.

وتتضاعف التحديات الناتجة عن الاعتمادية العالية على المساعدات الخارجية في ظل غياب نظام وطني مُأسس لعملية إنتاج السياسات والخطط الأولويات الوطنية والقطاعية ورسمها، يقود إلى وجود أدوات عملية لاختيار المشاريع وإدارة تنفيذها من قبل الحكومة، كذلك الأمر بالنسبة للمشاريع التي يتم تنفيذها من خلال مؤسسات المجتمع المدني، والتي تمتاز بكبر حجمها في المجتمع الفلسطيني، باعتبارها موجودة في المجتمع الفلسطيني قبل قيام مؤسسات السلطة وتقوم بدور أساسي في عملية تقديم المساعدات الإغاثية والتنمية. فإن ضعف التكامل في العمل بين دور الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية يعيق الجهود ويشتتها، ويُضعف الاستثمار الأفضل للموارد، ولا يعالج التكرار في العمل ويقوض من سياسات الشمول من خلال البرامج والمشاريع التنموية المنفذة.

ح- التحولات الاجتماعية والتغير الثقافي في المجتمع الفلسطيني

شهد المجتمع الفلسطيني العديد من التصدعات الاجتماعية نتاج الظروف الاقتصادية والسياسية التي مر بها، والتي بدأت بالهجرة واللجوء وتشرد المجتمع بسبب ممارسات الاحتلال ومستوطنيه في حرب العام 1948 وحرب حزيران 1967. واستمرت معاناة الشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده في الداخل والخارج خلال الانتفاضة الأولى بتدمير البنية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. إلى أن وقعت منظمة التحرير الفلسطينية اتفاقية أوسلو، وعلى أثرها شكل أول كيان فلسطيني على جزء من الأرض الفلسطينية بإدارة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، حيث عادت مجموعة من قيادة منظمة التحرير في الخارج وعدد من الفلسطينيين الذين أطلق عليهم اسم "العائدين". وبقيت السلطة الوطنية الفلسطينية تمارس مسؤولياتها وصلاحياته المنقوصة حتى كتابة هذه الكلمات، ولم يتم التوصل لاتفاق نهائي ينهي الاحتلال. لقد كانت مرحلة ما

بعد أوسلو وما رافقها من تغيرات داخلية وخارجية، وسيطرة الفكر الليبرالي الجديد على سياسات التنمية في العالم في ظل العولمة، إلى قيام الانتفاضة الثانية التي بدأت في العام 2000-2007 الأثر الكبير على التغيرات التي انعكست على البنى والهياكل والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتغير منظومة القيم والثقافة السائدة في المجتمع.

فالظروف المعيشية والأوضاع الحياتية والسياسية التي سادت، وما زال يمر بها الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، عززت الشعور لدي المواطنين الفلسطينيين بالانكشاف وعدم الأمان، الأمر الذي كرس الوعي بأهمية دور العائلة وعلاقات القرابة والتضامن المحلي، بهدف توفير الحماية والاحتياجات الأساسية للأفراد والأسرة. لذلك أصبح انتماء الفرد ومرجعياته هي العائلة والحمولة والمجتمعات المحلية والجهوية، على حساب الانتماء لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية والتمسك بالقيم الوطنية، الأمر الذي أضعف قيم المواطنة ومنظومة قيم العقد الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني.²⁶

فبعد نشوء السلطة (أي السلطة الوطنية الفلسطينية) والبدء في بناء مؤسسات سلطة الحكم الذاتي المدنية والأمنية، أصبحت تتشكل نخبة سياسية اقتصادية اجتماعية تنتمي علاقتها ومصالحها مع بيروقراطية السلطة، المكونة من كبار الموظفين والمستشارين وأصحاب القرار في المؤسسات الحكومية. إن تزواج المصالح بين النخب السياسية والاقتصادية لعب دوراً كبيراً في إدارة الاقتصاد الفلسطيني، والتأثير في توجهات السياسات الاجتماعية الاقتصادية ومضامينها، مما أدى إلى إثراء العديد من القيادات السياسية في السلطة، ونشوء شريحة بيروقراطية- كميادورية نافذة في القرار السياسي ومرتهنة بالتمويل الأمريكي الأوروبي ومتساقفة، بشكل أو بآخر بهذا القدر أو ذاك، مع الرؤية السياسية الإسرائيلية، وتزايد مظاهر الانحطاط، وهيمنة الثقافة الانتهازية والمحسوبية، وتفاقم ظاهرة الإستهلاك في المجتمع الفلسطيني، إضافة إلى استمرار التخلف الاجتماعي وهيمنة القيم والأفكار القديمة والتقليدية، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة وما ترتب على ذلك من نتائج سلبية اجتماعية ونفسية وأخلاقية وتربوية، وصعود الإسلام السياسي على حساب تفكيك المجتمع المدني بمكوناته النقابية والسياسية²⁷. وهذا النمق من القيم السائدة في المجتمع هو الذي يتحكم في نسق قيم الفرد، وينعكس على تفكيره وسلوكه وعلاقاته في البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وهذا أفرغ المجتمع والبنى المؤسساتية من ثقافة المساواة والعدالة والمبادرة وقيمه، والقيم الوطنية والمصلحة العامة التي تشكل الرافعة الأساسية لعملية تنمية حقيقية ومستدامة في المجتمع.

كما أن الانقسام السياسي والصراع الداخلي بين حركة فتح وحماس، الذي جاء بعد سيطرة حماس على قطاع غزة، ساهم في تفاقم ظاهرة العنف ورفض التعددية والاختلاف، وفقدان لغة الحوار، والإقصاء الاجتماعي، الذي يقود بدوره إلى انتشار الفساد والعنف والجريمة وتفكك النسيج الاجتماعي والسياسي، وانتشار الصراعات داخل المجتمع الأمر الذي يضع تحديات جديدة أمام عملية نبني سياسات اجتماعية، وتحقيق ثقافة حاضنة تساهم في تحقيق تنمية عادلة وشاملة.

وبالمحصلة بعد هذه التغيرات، أصبحت تسود المجتمع الفلسطيني قيم النفاق والإحباط والقيم الانتهازية والمصالح والولاءات الشخصية والجهوية/ المناطقية والفردانية بدل قيم التكافل والتضامن والمقاومة، وتفاقم النزعة الاستهلاكية لدى الأفراد، وتراجعت العلاقات القائمة على أساس المشروع الوطني التعددي والديمقراطي، والانتماء لأحزاب سياسية قوية تعبر عن مصالح منسبها وفكرهم. كما تراق ذلك حسب "جميل هلال" مع تراجع دور الطبقة الوسطى في المجتمع، التي من المتوقع أن تلعب دوراً تنموياً مهماً داخل المجتمع الفلسطيني، من خلال دورها في عملية التخطيط ورسم السياسات التنموية في البلد، وفعالية دورها في إطار مؤسسات المجتمع المدني والاتحادات، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، ودورها في الإنتاج الفكري والثقافي. لكن التهميش الذي تتعرض له باستمرار لأسباب اقتصادية وسياسية، وشعورها بالإحباط لانسداد الأفق السياسي وعدم قدرتها على

²⁶ السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. التقرير الوطني، ص31-32.

²⁷ غازي الصوراني، التحولات الاجتماعية والطبقية في الضفة الغربية وقطاع غزة - رؤية نقدية، دمشق: بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، يناير 2010، ص123-127.

التغير، وانطوائها على ذاتها بعيداً عن الهموم الوطنية، حدّ من دورها في عملية المشاركة في رسم السياسات والاستراتيجيات والخطط الوطنية للتنمية، وتعزيز العدالة والمساواة على أساس الالتزام بحقوق الإنسان، وتعزيز عملية الإصلاح في كافة مؤسسات السلطة وتشجيع قيم الديمقراطية وثقافتها²⁸.

²⁸ السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، *التقرير الوطني*، ص35.

ثالثاً: تطوّر مضمون وآليات التخطيط ورسم السياسات الاجتماعية في فلسطين

اقتصرت عملية التخطيط التنموي في الأراضي الفلسطينية قبل عام 1987 على المستويات القطاعية بشكل محدود، وتولت مؤسسات المجتمع المدني هذا الدور بسبب عدم تقديم الخدمات اللازمة من قبل الاحتلال الإسرائيلي للفلسطينيين بل الإهمال المتعمد لذلك، وقد شكل البرنامج العام الإنمائي للاقتصاد الوطني الفلسطيني للأعوام 1994 - 2000 الذي أعدته الدائرة الاقتصادية في منظمة التحرير الفلسطينية أول محاولة جادة لوضع إطار للتنمية الفلسطينية شاملة يهدف إلى دعم صمود الفلسطينيين في أرضهم. مفترضاً سيناريو إنهاء الاحتلال الإسرائيلي وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس، بالإضافة إلى عودة جزء كبير من الفلسطينيين النازحين (في العام 1967). ويسعى البرنامج بشكل أساسي إلى إعادة تأهيل المرافق الاقتصادية الفلسطينية، وإعمار الخراب الذي خلفه

الاحتلال الإسرائيلي الاستيطاني²⁹، وهي نتاج جهد مجموعة من خبراء فلسطينيين وعرب (94 خبيراً على رأسهم الدكتور يوسف صايغ)، لكن ليس لديهم أي صلاحيات للمتابعة والتحقق من سير التنفيذ بموجب الخطة، مع غياب واضح لمشاركة مجتمعية في إعدادها، التي بقيت في الأدراج ولم تنفذ في حينها³⁰.

تعتبر تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية حديثة نسبياً في إدارة التخطيط للتنمية ورسم السياسات الاجتماعية، تشكلت السلطة في العام 1994، بعد أن عادت قيادة منظمة التحرير الفلسطينية من الخارج إلى أرض الوطن، وبدأت سلطة الحكم الذاتي باستلام مسؤولياتها ومهامها من سلطات الاحتلال المتمثلة في الإدارات العسكرية والمدنية الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبشرت في تشكيل الوزارات والمؤسسات الحكومية وردها بالموارد البشرية اللازمة لممارسة مهامها في تقديم خدمات التعليم والصحة وإصدار الوثائق الرسمية، وتقديم المساعدات النقدية والعينية للفقراء والمحتاجين، وتنفيذ مشاريع البنية التحتية وإعادة الإعمار. وفي الوقت ذاته، ورثت السلطة عن إدارات الاحتلال بنى مؤسساتية ضعيفة ومشوهة. وخبرة ضئيلة من قيادة منظمة التحرير في مجال إدارة وبناء المؤسسات وعمليات إعداد الخطط ورسم السياسات التنموية، لأن خلفيتهم كانت في مجال إدارة حركة المقاومة المسلحة، وليس إدارة مؤسسات دولة ديمقراطية وحديثة. لذلك افتقدت عملية بناء المؤسسات العامة إلى أسس مهنية تستند إلى الكفاءة، إذ تشكلت داخل هذه المؤسسات أقطاب قوة نتيجة للتوظيف لاعتبارات شخصية وولاءات سياسية وجوهرية، مما أضعف من قدرة المؤسسات المهنية في مجال التخطيط ورسم السياسات وتنفيذها³¹. منذ العام 1994، اختلطت مرحلة بناء مؤسسات الدولة بظروف اقتصادية- سياسية معقدة، تاركة أثراً سلبية على إدارة عملية التخطيط التنموي ورسم السياسات، تغلبت فيها الاعتبارات السياسية في عملية صناعة القرار على الاعتبارات التنموية والمهنية.

ولنتمكن من الغوص وتحليل التجربة الفلسطينية في التخطيط التنموي ورسم السياسات الاجتماعية، نستنتج هنا خطط الطوارئ السنوية، التي تعتبر تجميعاً لمشاريع استثمارية عامة من الوزارات والمؤسسات العامة، وليست خطة تنمية بالمعنى الصحيح للخطة، ولا بالمعنى العلمي للتنمية. حيث عملت السلطة الوطنية منذ نشأتها على إعداد سبع خطط تنموية وطنية حتى وقتنا هذا، بمعنى أنها خطط تنموية شمولية للنهوض بالواقع الاجتماعي والاقتصادي والمؤسسي الذي خلفه الاحتلال الإسرائيلي، هذا إذا ما استثنينا خطط الطوارئ السنوية وخطة الإنعاش المبكر وإعادة إعمار قطاع غزة بعد حرب 2009، والتي لم تنفذ الخطة بشكل كامل بسبب الحصار المفروض على قطاع غزة، والخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار غزة 2014. ولهذا الغرض سنقوم بتقسيم الحقبة الزمنية 1994-2016 إلى ثلاث مراحل، بناءً على الأسس والمنهجية والآليات والمضمون التي اتسمت بها عملية التخطيط التنموي ورسم السياسات في تلك المرحلة. وهي كالتالي:

²⁹ عمر عبد الرزاق، نائل موسى، تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زوايا مكافحة الفقر (دون مكان نشر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، أيار 2001)، ص30.

³⁰ نبيل قسيس، إطار قانوني للتخطيط التنموي الفلسطيني (رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، 2014)، ص16.

³¹ السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، التقرير الوطني، ص58-59.

المرحلة الأولى (1994-2003): أقرب إلى قوائم تسوق للمشاريع

في العام 1994 تم تكليف وزارة التخطيط والتعاون الدولي من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني لوضع خطة وطنية شاملة تؤدي إلى تحقيق التنمية المنشودة في الأراضي الفلسطينية، فقد اعتمدت السلطة الوطنية خلال الأعوام الثلاث الأولى من عمرها على برامج سنوية للاستثمار العام تقدم للدول المانحة، فقد تم إعداد أول وثيقة في بداية العام 1996، ثم البرنامج الاستثماري لسنة 1996.

وفي العام 1997، تم إعداد أول وثيقة (في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية) تحمل اسم خطة "خطة التنمية الفلسطينية 1998-2000"، ومن بعدها خطة تنموية وطنية خمسية 1999-2003، وكلا الخطين لم تتبع إحدى المنهجيات المتبعة في إعداد الخطط التنموية، فقد افتقدت إلى أهداف محددة قابلة للقياس، وآليات لتنفيذها ومتابعتها وتقييمها، وقياس أثرها على المجتمع. لذلك يمكن اعتبارها أقرب إلى قوائم مشاريع من خطط تنموية، تم تجميعها من الوزارات والمؤسسات الحكومية لأغراض تقديمها للدول المانحة للحصول على التمويل لتنفيذها. وقد استندت الخطين لمفاهيم الاقتصاد الليبرالي الذي يركز على أهمية نظام السوق وريادة القطاع الخاص، على اعتبار أن النمو الاقتصادي هو الأساس لتحسين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، وليس من مفهوم التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة³².

لقد أولت الخطتان أهمية للاستمرار في تقديم الخدمات والمساعدات الإغاثية للفلسطينيين، من خلال جملة من المشاريع غير المتناسقة فيما بينها، ولم ترتبط في إطار تنموي يحمل رؤية اقتصادية واجتماعية شاملة، بل انطلقت في جوهرها من فلسفة أن النمو الاقتصادي كفيل بتحقيق التنمية، متجاهلة قضايا السياسات الاجتماعية، واكتفت بمجموعة من البرامج التي تلبي الاحتياجات الأساسية للمواطنين، ويعتبر ميولها للتنمية الموارد البشرية باعتباره العنصر الأساسي في تنمية الاقتصاد الفلسطيني، لذلك لم تنطلق من أسس المواطنة ومفهومها الذي يستند إلى عقد اجتماعي، يضمن الاستقرار والامتثال للحقوق والواجبات.

من حيث المشاركة في عملية التخطيط ورسم السياسات، اقتصر عمل إعداد الخطط في هذه المرحلة، على المشاريع التي تم جمعها من الوزارات والمؤسسات من طرف وزارة التخطيط والتعاون الدولي في حينها، إذ ينطبق عليها نموذج الصفوة/ النخبة في عملية رسم السياسات، فهي تجري من أعلى إلى أسفل بحيث تمثل مصالح النخبة السياسية والاقتصادية وبيروقراطية الدولة في المجتمع. الذي يعد تهميشاً واضحاً لكافة فئات الشعب لا سيما الفقراء، والقاطنين في المناطق المهمشة. علاوة على أنها تجاهلت منظمات المجتمع المدني الذي يلعب دوراً مهماً في تقديم الخدمات الاجتماعية، وله خبرته في الحقل التنموي الفلسطيني بحكم وجوده قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية. لكن المشاورات اقتصر على مجتمع المانحين الذين يعود القرار لهم في تمويلها أو عدمه.

لا يمكن وصف الخطين في هذه المرحلة بالشمولية، فهي لا تشير إلى الفئات السكانية والمناطق المهمشة، ولا تولي اهتماماً لقضايا النوع الاجتماعي والشباب باعتبارها قوة اقتصادية كامنة إن أحسن استخدامها. لكن بقيت فرص تنفيذها قليلة بحكم اعتمادها على المساعدات والتمويل الخارجي، وحدثة خبرة العاملين في المؤسسات الحكومية لإدارة وتنفيذ المشاريع والعملية التنموية في مجملها. كذلك بسبب الظروف السياسية غير المستقرة التي كانت سائدة تلك الفترة.

³² السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، التقرير الوطني، ص 61.

المرحلة الثانية (2004-2007): ربط الإغاثة بالتنمية وتعزيز الصمود والاستقرار

تضمنت هذه المرحلة خطة التنمية متوسطة المدى 2005-2007، خطة التنمية متوسطة المدى 2006-2008³³، وهي تُعبر عن تقدّم في إعداد الخطط التنموية ومنهجيتها ورسم السياسات الاجتماعية بالنسبة لسابقتها، التي تولت وزارة التخطيط إعدادها، مستندة في تطوير تجربتها بالاستفادة وأخذ الدروس والعبر من خطة الاستثمار العام الطارئة، وبرنامج التدخل السريع (وقد تم إعدادهما في العام 2003)، وخطة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي للعام 2004 التي كان الهدف من ورائها المساعدة في استقرار الاقتصاد الفلسطيني.

فأصبحت الخطتان تعبران عن رؤية تنموية عامة، تبلورت بتوسيع مشاركة كافة شركاء التنمية في فلسطين من وزارات ومؤسسات حكومية، والمجتمع المدني والقطاع الخاص، والمؤسسات الدولية والأممية والمانحين³⁴. ويشار هنا إلى دور المنتدى العربي الدولي ومساهمته في دعم إعمار الأراضي الفلسطينية المحتلة، الذي عقد في بيروت في العام 2004 بتنظيم من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا (الإسكوا). وتبعاً لذلك وضعت وزارة التخطيط مسودة لورقة أولية خضعت للنقاش أولاً ثم أقرها مجلس الوزراء كأساس لإطلاق العمل على خطة التنمية 2005-2007، كما أنها استندت إلى مجموعة من الأوراق والدراسات التي نفذت في إطار التحضيرات لإعداد الخطة، آخذة بالاعتبار البعد المكاني والجغرافي في التنمية، وأهمية معالجة الفقر، وربط الإغاثة بالتنمية، ومدينة القدس وخصوصيتها، إضافة إلى اعتمادها على التحليل الاجتماعي والاقتصادي القطاعي والاحتياجات المالية الذي أعدته الوزارات المعنية في حينها، وبالتعاون بين وزارة التخطيط ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد الوطني وبمساعدة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تم وضع توقعات للاقتصاد الكلي، وبناءً على التوقعات المالية والوثائق التحضيرية استكملت وزارة التخطيط تحديد السياسات والاستراتيجيات والأهداف التنموية وفقاً للاحتياجات والأولويات الوطنية التي خلصت لها المشاورات الثنائية والعامة، وعملت وزارة التخطيط على إدارة وتنسيق المساعدات الدولية للفلسطينيين من خلال الاتصال والحوار مع المانحين والهيئات الداعمة لتجديد الدعم اللازم لتنفيذ الخطة.

إن ظروف الانتفاضة الثانية التي بدأت في العام 2000 التي تخللها اجتياح عسكري للضفة الغربية، تمخض عنها تدمير كبير للبنية التحتية والمؤسساتية، وتدهور سبل العيش للشعب الفلسطيني. وبالتوازي مع ذلك استمرت سلطات الاحتلال في بناء جدار الضم والتوسع العنصري، وبناء المستوطنات ومصادرة الأرض الفلسطينية، وهو ما انعكس على تفاقم معدلات الفقر والبطالة والأمن الغذائي وتدني مستويات المعيشة. إضافة إلى انسداد الأفق السياسي وعدم التوصل إلى حل للصراع الفلسطيني الإسرائيلي، رغم خطة الفصل الإسرائيلية الأحادية عن قطاع غزة في نهاية صيف 2005، وتكثيف الاتصالات بين حكومة الاحتلال والسلطة الوطنية الفلسطينية، أدت هذه الظروف إلى شيوع حالة من الإحباط واللامبالاة، وحالة من الغموض والخوف من المستقبل، وأزمة ثقة بين المواطن الفلسطيني وسلطته الوطنية التي أصبحت مكتوفة اليدين وفاقة للمبادرة نتيجة محدودية الموارد المتاحة والتدمير التي تعرضت لها مؤسساتها. في حينها جاءت الخطتين المتوسطتين المدى استجابة لتلك الظروف التي دفعت المخطط ورسم السياسات في الحكومة الفلسطينية لضرورة تعزيز المشاركة في عملية التخطيط التنموي وربط الإغاثة القصيرة الأمد باحتياجات التنمية على المدى الطويل، حيث شملت كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية إلى جانب مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

انطلقت الخطتان التنمويتان في هذه المرحلة من فلسفة زيادة النمو الاقتصادي بما يكفل تحسين معدل الدخل القومي ودخل الفرد، وتوفير بيئة مواتية لنمو دور القطاع الخاص لخلق فرص عمل جديدة مستدامة تساعد من الحد من البطالة، وتوفير الحماية الاجتماعية ورعاية الفئات المهمشة بما يضمن التخفيف من نسبة الفقر والبطالة من خلال الاستثمار في رأس المال البشري والمادي، والعمل على الاستثمار في إصلاح مؤسسات الحكم الجيد وبنائها. وقد ركزت الخطتان على مفهوم التنمية البشرية المستدامة، وتطوير قدرات الإنسان وتوسيع خياراته، وتعزيز رأس المال الاجتماعي والبشري ومكافحة الفقر والبطالة من خلال حزمة برامج ذات بعد إغاثي، وتطوير شبكة الأمان الاجتماعي، ودعم الفقراء والفئات المهمشة. وأخرى ذات بعد تنموي

³³ من الجدير ذكره أن خطة التنمية متوسطة المدى 2006-2008 التي أعدتها وزارة التخطيط لم تُشر بسبب الحالة السياسية التي تم الإشارة إليها في حينها.

³⁴ السلطة الوطنية الفلسطينية، خطة التنمية متوسطة المدى 2005-2007، ص11.

كصندوق التشغيل، وبرامج خلق فرص عمل، وبرامج الإقراض والتأهيل المهني، وغيرها من البرامج ذات البعد التنموي والتمكيني. كما أولت اهتماماً بالاستمرار في تقديم الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة وتوفير المساكن وتوفير البنية التحتية التي تساهم في تعزيز صمود المواطنين في أرضهم. واتسمت بأنها تناولت البعد المكاني والجغرافي في برامجها واستثماراتها التنموية، مع التركيز بالعمل والاستجابة لاحتياجات الفئات السكانية كالأطفال والشباب والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة، ونلاحظ اهتمام الخطتين بقضايا المرأة واحتياجاتها وتعزيز دورها في المجتمع. فالتركيز على السياسات الاجتماعية هنا كان من منطلق تعزيز الصمود وتحقيق الاستقرار السياسي بالاستجابة للظروف الحاصلة التي سبق الحديث عنها، وليس من منطلق مفاهيم العدالة الاجتماعية والحق في التنمية وحقوق الإنسان وقيم المواطنة وترسيخ العقد الاجتماعي.

ومن الملاحظ أن السياسات الاجتماعية في الخطتين متوسطتي المدى قد تبنت فلسفة تنموية تستند إلى ضرورة تكامل القطاعات الاجتماعية مع القطاعات الاقتصادية، فارتبط التوجه نحو تحقيق النمو الاقتصادي مع ضرورة تحقيق التوزيع العادل، بالإضافة لتناغم مجمل أهداف القطاعات وسياساتها وبرامجها وتكاملها في الخطتين، بما فيها الهدف الخاص للإصلاح المؤسسي والحكم السليم الضروري لتحقيق كافة الأهداف. لكن وبالرغم من التقدم في عملية إعداد الخطط والسياسات التنموية من حيث المنهجية ومضمون السياسات الاجتماعية المتبناة خلال هذه المرحلة، إلا أنها لم تُطبق بسبب المقاطعة الدولية والحصار الذي فرضه العالم على السلطة الوطنية الفلسطينية، بعد فوز حماس في انتخابات المجلس التشريعي في العام 2006، وتشكيل حكومة برئاسة وزراء معظمهم من حركة حماس. وهو ما تدرّج به المجتمع الدولي لوقف العديد من المشاريع الإستراتيجية الجاري تنفيذها، ووقف المساعدات الخارجية وتمويل التنمية (مثال بسيط على ذلك: مشروع الفقر بالمشاركة الذي كانت تنفذه وزارة التخطيط، ويهدف إلى إعداد تقرير وطني للفقر بمشاركة الفقراء وإعداد خطط للمحافظات لمكافحة الفقر، لكن المشروع لم يكتمل بسبب انقطاع التمويل)، إضافة إلى عدم تحويل مستحقات المقاصة لحساب السلطة الوطنية الفلسطينية، وهي ما تجنيه إسرائيل من جمارك وفقاً لاتفاقية باريس الاقتصادية إحدى ملحقات اتفاقية أوسلو، مما أدى إلى إضعاف وانهايار في مؤسسات السلطة وعدم قدراتها على الإيفاء بالتزاماتها بتقديم الخدمات لمواطنيها، لا بل لم تتمكن على مدار ستة شهور من دفع مستحققاتها التشغيلية، بما فيها رواتب الموظفين في القطاع المدني والعسكري.

المرحلة الثالثة (2008-2016): التنمية والإصلاح في ظل الاحتلال

بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة في حزيران 2007، أصبح هناك "حكومة حماس" تسيطر على قطاع غزة، وحكومة شكلت برئاسة د. سلام فياض تسيطر على الضفة الغربية، تستمد شرعيتها من رئيس السلطة الوطنية ومنظمة التحرير الفلسطينية. وفي هذا السياق، برزت الحاجة لإعداد خطة تنمية وطنية تستعيد ثقة المجتمع الدولي، وتعيد استقطاب المساعدات الدولية لتوفير الاحتياجات الأساسية والمشاريع التطويرية للشعب الفلسطيني. وفي خريف 2007 تم إعداد خطة الإصلاح والتنمية 2008-2010، التي صدر عنها وثيقة بعنوان "بناء الدولة الفلسطينية على طريق السلم والازدهار" قدمت لمؤتمر المانحين الذي عقد في باريس 17 كانون الأول 2007، حيث لقيت استحساناً كبيراً من مجتمع المانحين والمؤسسات الدولية والمجتمع الدولي بشكل عام.

يُشار إلى أن هذه الخطة وضعت في ظروف استثنائية من حيث جمود العملية السلمية، وتزايد الانتهاكات الإسرائيلية، والانقسام الداخلي الفلسطيني، ناهيك عن المشاكل الداخلية مثل الفلتان الأمني، وترهل مؤسسات القطاع العام. وقد تم إعدادها في وقت قياسي لم يتجاوز الثلاثة شهور بسبب ضيق الوقت، لأنه كان يستوجب على الحكومة تقديمها لمؤتمر المانحين للحصول على المساعدات الخارجية لتمويل تنفيذها. مما انعكس على ضعف عملية المشاورات التي دارت حولها، لا سيما مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، بعكس حجم المشاورات الواسعة التي تمتعت بها الخطتان اللاحقتان لها في هذه المرحلة، إلا أن هذه الخطة شكلت بداية نوعية لمرحلة جديدة في منهجية الخطط التنموية والسياسات الاجتماعية ومضمونها في فلسطين، إذ تعتبر انطلاقة لعملية تخطيط تنموي شاملة، بنيت على أجندة سياسات وطنية في إطار إنفاق متوسط الأمد، يمتد لثلاث سنوات بالاستناد إلى تحليل الإطار الاقتصادي الكلي والإطار المالي.

تولت وزارة التخطيط والمالية وإدارة عملية إعدادها بإشراف مجلس الوزراء الذي أقرّ الخطة والوثائق المرتبطة بها، حيث تم تشكيل فريق بمساعدة خبراء محليين ودوليين في وزارة التخطيط والمالية تولى إدارة العملية بمجملها، إلى جانب فرق من الوزارات والمؤسسات الحكومية تم تشكيلها لهذا الغرض. وكانت هيكليّة العمل على هذه الخطة مقسمة على أساس قطاعي من أجل تسهيل تحديد الأولويات، وضمان انسجام السياسات والخطط مع توزيع الموارد المالية، مع ضمان اتساق هذه الهيكليّة مع هيكل إستراتيجية تنسيق المساعدات الذي أنشئ خلال شهر كانون الأول/ديسمبر 2005 (وذلك في قطاعات: الاقتصاد، والحكم، وتنمية البنية التحتية العامة، والتنمية الاجتماعية). اعتمدت وزارة التخطيط والمالية على جملة المشاريع التي قدمتها الوزارات والمؤسسات العامة التي حددت أهدافها الإستراتيجية وغاياتها ومقترحاتها المتعلقة بالنفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والنفقات التطويرية، حيث عملت وزارة التخطيط والمالية على ضمان توافقها مع أجندة السياسات الوطنية، وتكاملها وشموليتها على مستوى القطاعات والمناطق لجسر الفجوات التنموية، ومراجعة مخصصاتها المالية، لتفادي مواطن الخلل والتداخل والتكرار فيما بينها.

انطلقت الرؤية التنموية للخطة من الإطار التنموي والرؤية بعيدة المدى للخطط التي سبقتها، وقد حددت أجندة السياسات الوطنية أربع غايات وطنية متكاملة في مضمونها تسعى إلى تحقيقها في المدى المتوسط، تتمثل في تعزيز جودة حياة المواطن، وتحقيق الإزدهار الوطني، وتعزيز الحكم الرشيد، وتحقيق السلامة والأمن. على صعيد السياسة الاجتماعية، تم رسم أربعة أهداف لل غاية الأولى، وهي: توفير الحماية الاجتماعية، وتعزيز الترابط والتماسك الاجتماعي، وتنمية رأس المال الاجتماعي، والمحافظة على التراث والثقافة. وانطلقت منها لتحديد ثمانية محاور لسياساتها الاجتماعية، وهي: تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، والإغاثة، والبطالة، والنوع الاجتماعي، والأطفال والشباب، والشهداء والأسرى، إضافة إلى الثقافة. وربطت الخطة سياساتها الاجتماعية مع الغاية الثانية في تحقيق الإزدهار الوطني الذي تسعى من خلالها لتقليص حدة الفقر وازدياد التوظيف المستدام وفرص التمويل والعدالة في توزيع المصادر، والتركيز على الاستثمار في رأس المال البشري لتحقيق النمو الاقتصادي، من خلال المحاور السياساتية للتعليم والصحة والإسكان³⁵. ويتضح من الخطة بأنها تستجيب في سياساتها للفئات السكانية لا سيما قضايا النوع الاجتماعي والشباب، وهي تنطلق من رؤية تنموية تستند لحقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، وترسخ حقوق المواطنة وتؤسس لعقد اجتماعي بين الدولة ومواطنيها. ومن الأهمية هنا أن نشير إلى أن مضمون هذه الخطة والسياسات التي تبنتها تعرضت، وما زالت تتعرض، للعديد من الانتقادات من الأكاديميين والمنقّبين والباحثين، بأنها انطلقت من الفلسفة المستندة على مفاهيم وسياسات الليبرالية الجديدة التي يروج لها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومن وجهة نظرهم هي تجربة ثبت فشلها في العديد من بلدان العالم الثالث النامية والمستقلة، فكيف لها أن تنجح في دولة تحت احتلال استعماري. ويضيف هؤلاء بأن خطة الإصلاح والتنمية هي البداية التي تبنت فيها الحكومة الفلسطينية سياسات الليبرالية الجديدة، وأهملت العمل على تنمية اقتصاد مقاوم يعزز الصمود ويركز على التنمية من خلال المجتمعات المحلية، يحقق الاكتفاء الذاتي ويفك الارتباط باقتصاد الاحتلال^{36,37}.

تعتبر وثيقة أجندة السياسات الوطنية التي استندت إليها خطة الإصلاح والتنمية تنفيذاً لفكرة "ضرورة وجود إطارٍ ناظمٍ للتوجهات والعمل التنموي الفلسطيني". فهذه الخطوة شكلت فارقاً في حياة العمل التخطيطي ورسم السياسات التنموية في فلسطين، فانقلبت من نهج الإطار المنطقي في التخطيط

³⁵ السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 (رام الله: نيسان 2008) ص188. انظر/ي أيضاً، السلطة الوطنية الفلسطينية، بناء الدولة الفلسطينية - على طريق السلم والإزدهار (قدمت لمؤتمر المانحين المنعقد في باريس في 17 كانون الأول 2007) ص58 (ملحق رقم 1) للإطار العام لأجندة السياسات الوطنية الذي يوضح التكامل والعلاقات بين الغايات والأهداف والمحاور السياساتية).

³⁶ من وقائع مؤتمر "بدائل التنمية في ظل الليبرالية الجديدة في الأراضي الفلسطينية المحتلة"، الذي نظمه معهد دراسات التنمية في جامعة بيرزيت خلال الفترة 23-24 أيلول 2014. كما يمكن النظر للكتاب الذي صدر عنه ويضم مجموعة من أوراق العمل التي تم إعدادها من قبل فريق من الباحثين في الإطار ذاته (لبندا طبر، وآخرون، نحو اقتصاد سياسي للتحرر: قراءات نقدية للتنمية في السياق الاستعماري، مركز دراسات التنمية، جامعة بيرزيت، ص109-114).

³⁷ يتفق مع جانب من هذا الرأي أحد الذين أجريت معهم المقابلات، وهو من واكب عملية إعداد معظم خطط التنمية الفلسطينية، حيث أعرب أنه بالرغم من التقدم في رسم السياسات وخطط التنمية الوطنية، إلا أنه لاحظ تراجعاً في مكانة سياسات تعزيز الصمود للمواطن الفلسطيني.

وتحديد الأهداف الإستراتيجية والفرعية، إلى تحديد الأهداف الإستراتيجية والسياسات التي تبين كيفية تحقيقها، وبالرغم من البدء في تطبيقها، ألا أننا نلاحظ نضوجاً في الدور الوظيفي للسياسات كأدوات لتحديد الكيفية في تحقيق الأهداف الإستراتيجية (الغايات) الأربع التي وضعتها الخطة³⁸.

تمثل خطة الإصلاح والتنمية خطوة للأمام في البدء بإطلاق إطار شامل ومتكامل يعزز وظائف التخطيط ووضع السياسات الحكومية مع عملية تخصيص الموارد وإعداد الموازنات ضمن عملية متكاملة لصنع القرار. وهذا ما يميز المرحلة الثالثة بأنها عملت على تنفيذ قرار مجلس الوزراء في 29 تشرين الثاني 2005، القاضي بضرورة العمل على تكامل عمليات التخطيط وإعداد الموازنات على المدى المتوسط استناداً إلى مفهوم "إطار الإنفاق متوسط المدى". وهذا النهج يوفر أداة للحكومة لإدارة نفقاتها وتنفيذ سياساتها، وإمكانية قياس النتائج والأثر الذي حققته من خلال تطوير إطار متابعة وتقييم مبني على مجموعة من المؤشرات لقياس الأداء، كما يعمل على تعزيز قيم الشفافية والمساءلة والمحاسبة في عمليات الإنفاق العام وتنفيذ السياسات وتخصيص الموارد، ويوفر قاعدة لإطلاق حوار بناء مع شركاء التنمية (المجتمعات المحلية، المجتمع المدني، القطاع الخاص، المؤسسات الدولية والأممية، المانحين) لتحديد الأولويات وأوجه الإنفاق العام في الدولة.

وبالرغم من أن خطة الإصلاح والتنمية 2008-2010 شكلت أساساً للعمل التنموي للحكومة الفلسطينية، وأداة لتوجيه المساعدات الخارجية، وحظيت بقبول واسع من مختلف الأطراف المحلية والدولية، إلا أنه يشوبها بعض نقاط الضعف التي يمكن تلخيصها بالنقاط التالية³⁹:

أ- تعتبر (خطة الإصلاح والتنمية) إستراتيجية للحكومة الفلسطينية للسنوات الثلاث 2008-2010، فلم تشمل كافة شركاء العمل التنموي في فلسطين، فاقترضت عملية إعدادها على مشاورات تولت قيادتها وزارة التخطيط والمالية مع الوزارات والمؤسسات العامة - مع جانب من التنسيق مع الجهات المانحة والمؤسسات الدولية، ولم تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومؤسسات الحكم المحلي والمجتمعات المحلية عامة. تم إيعاز ذلك لضيق الوقت، بحكم ارتباط موعد إنجاز الخطة بمؤتمر باريس للمانحين الذي عقد في كانون الأول 2007.

ب- شكلت أجندة السياسات الوطنية التي تم تطويرها للقطاعات الأربعة إطاراً عاماً للتوجهات التنموية للسنوات الثلاث القادمة، لكنها اتسمت بالعمومية دون تحديد الأولويات المرتبطة بها، كما أنها لم تقدم سياسات محددة أو أولويات سياسية في المجالات القطاعية، وهذا يعود لغياب استراتيجيات قطاعية محددة، مع الإشارة لوجود بعض الاستراتيجيات الوزارية كالتعليم والصحة في حينها.

ج- طورت الخطة 30 برنامجاً والعديد من آليات العمل لربط عملية التخطيط ورسم السياسات بتخصيص الموارد ودمج النفقات الجارية والنفقات التطويرية، إلا أن هذه العملية بقيت أقرب إلى النظرية منها إلى التطبيق العملي، حيث بقي تنفيذ الموازنة يجري من ناحية فعلية وفقاً للبند وليس للبرامج. (فالبرامج هي وطنية وليست وزارية، لم تحدد الخطة مسؤولية إدارة البرنامج وتقسيم الأدوار وتنفيذ التدخلات والأهداف التي تم تحديدها لكل برنامج).

أما على صعيد خطة التنمية الوطنية 2011-2013 "إقامة الدولة وبناء المستقبل"، فقد شكلت الخطوة الثانية والأكثر نضوجاً من مراحل التخطيط الشامل بعد خطة الإصلاح والتنمية، مضيئة العديد من التحسينات الهامة في عملية التخطيط وإدارة التنمية وصياغة السياسات الاجتماعية. خاصة بعد انتهاجها للمقاربة الإستراتيجية في تحديد أولويات السياسات الوطنية واستهدافاتها، وفي تحديد الاستراتيجيات والتدخلات القطاعية لتحقيق هذه الأولويات، من خلال صياغة 23 إستراتيجية قطاعية وعبر قطاعية (أفقية) واضحة ومحددة⁴⁰. وهو جوهر الانتقال بخطة الإصلاح والتنمية من كونها إستراتيجية

³⁸ أشار إلى هذا الموضوع أحد الذين أجريت معهم المقابلات، وسبق وأن شارك في إعداد العديد من خطط التنمية الوطنية.

³⁹ ورقة تحضيرية أعدتها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية حول منهجية إعداد الخطة الوطنية العامة للأعوام 2011-2013، وأقرها مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ 17 آب 2009.

⁴⁰ تم صياغة 18 استراتيجية قطاعية، وهي: القطاع الاجتماعي (الحماية الاجتماعية، التعليم العام والعالي والمهني والتقني، الصحة، الثقافة والتراث)، قطاع البنية التحتية (الطاقة، البيئة، النقل والمواصلات، المياه والمياه العادمة، الإسكان)، القطاع الاقتصادي (الاقتصاد الوطني، التشغيل، الزراعة، الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، السياحة والآثار)، قطاع الحكم (العدالة

حكومية تستند إلى أجندة سياسات وطنية إلى إستراتيجية وطنية شاملة بمشاركة وتوافق كافة مكونات المجتمع حول صياغة الرؤية والأهداف والسياسات الوطنية والقطاعية، مما يساهم في ترسيخ الأسس لعقد اجتماعي جديد بين الدولة ومواطنيها.

وانطلاقاً من برنامج عمل الحكومة الثالثة عشر "فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"، الهادف إلى التخلص من آثار الاحتلال الإسرائيلي واستكمال بناء الدولة المستقلة وتجسيدها على الأرض الفلسطينية، وبالاستناد إلى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010، تم بلورة الرؤية التنموية العامة لخطة التنمية الوطنية 2011-2013، التي تتمثل في استكمال الإصلاح وبناء مؤسسات الدولة الفلسطينية المستقلة وبسط السيادة التامة على أرضها، وسعيها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لضمان مستقبل آمن ومستقر ومزدهر للمواطن الفلسطيني، في مجتمع تسوده العدالة والمساواة بين الفئات الاجتماعية والمناطق الجغرافية، مع إعطاء أولوية لقطاع غزة والقدس الشرقية والمناطق الريفية الأكثر تأثراً بممارسات الاحتلال كأولوية من حيث التدخلات التنموية.

ترجمت هذه الرؤية من خلال تطوير أجندة السياسات الوطنية التي اعتمدت على مخرجات الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، التي تولت إدارة إنجازها الوزارات المعنية بمشاركة واسعة ضمت الوزارات والمؤسسات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات ذات العلاقة العاملة في القطاع. ذلك وفقاً للمنهجية التي حددتها وزارة التخطيط في الدليل الذي أعدته لضبط منهجية العمل وتوحيدها في إعداد الاستراتيجيات الوطنية الـ 23، الذي حتم عليها تشكيل فرق وطنية تضم في عضويتها ممثلين عن كافة الشركاء، انبثق عنها فرق فنية عملت بجهد كبير بدعم من الفريق الفني في وزارة التخطيط ووزارة المالية. التي تعمل تحت إشراف فريق مهني رفيع المستوى من كادر وزارة التخطيط ووزارة المالية، بمساعدة خبراء ومستشارين محليين ودوليين، ضمن توجهات مجلس الوزراء الذي أقر كافة الوثائق التحضيرية التي حددت منهجية التخطيط الوطني، والتوجهات السياسية والسياسية العامة للخطة.

إن تجربة إعداد الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، تعتبر الأولى من نوعها باستثناء بعض القطاعات التي سبق وأعدت استراتيجيات حكومية مثل الصحة والتعليم، لكنها لم تكن بحجم المشاورات والمشاركة الواسعة التي كانت أقرب إلى ورشة عمل وطنية شاملة، لتحديد الاحتياجات والأولويات والسياسات والرؤى التنموية القطاعية والوطنية التي تسعى لتحقيقها على مدى السنوات الثلاث القادمة 2010-2013. وعلى الرغم من هذه التطورات إلا أن المشاركة لم ترتق إلى المشاركة الفعلية، حيث إنها اقتصرت على إعداد الاستراتيجيات القطاعية ولم تشمل الخطة الوطنية العامة ومراحلها التحضيرية، بل إن المشاركة لم تشمل كافة مراحل التخطيط، وأضعفها كان خلال مرحلة التنفيذ والمتابعة والتقييم للسياسات⁴¹. لقد حددت الحكومة معالم أجندة السياسات الوطنية، رغم تعديلها بناءً على ما ورد في الإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، إلا أن هناك بعض الانتقادات التي وجهت لها باعتبارها غير واقعية، وافترضت زوال الاحتلال وإقامة الدولة، "إن خطة تبنى على افتراض غياب الاحتلال غير مناسبة لأن تكون خطة تنمية تحت الاحتلال"⁴². كما أن الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية اتسمت أيضاً بأنها غير واقعية وطموحة، فقد وضعت موازنات ضخمة تفوق القدرة الاستيعابية للمؤسسات الفلسطينية لإدارة تنفيذ المشاريع التي أوردتها في الاستراتيجيات، وهذا يشير إلى أن عملية التخطيط بدأت من أعلى إلى أسفل، واستفادت من مخرجات الاستراتيجيات في تطوير أجندة السياسات (من أسفل إلى أعلى)، لكن الفجوة كبيرة بين حجم التدخلات السياسية وموازناتها من جانب، وخطة التنمية الوطنية وموازناتها من الجانب الآخر.

هذا بالإضافة إلى حالة الانقسام السياسي والإداري الفلسطيني الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، الذي منع من إمكانية مشاركة قطاع غزة في عملية التخطيط ورسم السياسات، رغم أن خطة التنمية الوطنية في محتواها عرضت التوجهات والأولويات التنموية على المستوى الوطني لشقي الوطن،

وسيادة القانون، الأمن، العلاقات الدولية، الإعلام). و 5 استراتيجيات عبر قطاعية، وهي: القطاع الاجتماعي (النوع الاجتماعي، الشباب والرياضة)، قطاع الحكم (التنمية الإدارية، إدارة المال العام والسياسات النقدية والمصرفية والتمويلية، الحكم المحلي والإداري).

⁴¹ مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عملية التخطيط القطاعي والوطني (رام الله: دون دار نشر، كانون الأول 2013)، ص30.

⁴² قسيس، نحو ترشيده، ص11.

وأكدت على ضرورة تنفيذ خطة إعمار قطاع غزة⁴³. إلى جانب، غياب المجلس التشريعي نتيجة الانقسام الداخلي عن عملية التخطيط الوطني، الذي لم يتولى دوره في إقرار التوجهات العامة لأجندة السياسات الوطنية، والمخصصات المالية القطاعية المرتبطة بها، وإقرار وثيقة خطة التنمية الوطنية العامة بصورتها النهائية. وقد انحصر هذا الدور بشكل أساسي في يد السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء، مما كرس ضعف دور المجلس التشريعي كممثل للشعب في تحديد أولويات السياسات الاجتماعية التي يريدها، ومساءلة الحكومة عن تنفيذها وأدائها التنموي⁴⁴.

ركزت الخطة على استمرار الجهد التنموي الشامل في القطاعات الأربعة (قطاع الحكم، قطاع التنمية الاجتماعية، قطاع التنمية الاقتصادية، قطاع البنية التحتية)، بحكم الترابط والتداخل فيما بينها، فترسيخ التماسك الاجتماعي وتحقيق العدالة والمساواة يتطلب النهوض بمؤسسات الدولة لضمان نجاحها وفعاليتها في تقديم الخدمات، وإخضاعها لقيم المحاسبة والشفافية والمساءلة، وتطوير البنية التحتية شرط ضروري للنهوض بالقطاع الاجتماعي والاقتصادي والخدمات التي تقدمها الدولة، وهي تسهم بدورها في توفير البيئة المستقرة والأمنة والإطار المؤسسي المواتي لجذب الاستثمارات وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في المشاريع العامة على نحو يضمن له النمو والتوسع والاستدامة. وتبرز مبدأ الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، لتقليص مستوى اعتماد الاقتصاد على الإنفاق العام، وتقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية. وإن النمو الاقتصادي ومن خلال السياسات الاجتماعية سيساهم في توجيه المزيد من الاستثمار وتمويل التنمية الاجتماعية لتطوير الخدمات العامة وتخفيف من وطأة الفقر والبطالة، والمحافظة على مستوى متقدم من الخدمات في قطاعي التعليم والصحة، وتوفير الحماية الاجتماعية الأساسية للفئات المهمشة، والعمل على ضمان تكامل الخدمات الاجتماعية وشمولياتها بتعزيز التعاون والتنسيق بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وخلق المزيد من فرص العمل للنساء والشباب لتحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية عادلة ومنصفة في المجتمع الفلسطيني.

أولت الخطة في أجندة سياساتها الوطنية أهمية قصوى لقطاع التنمية الاجتماعية، الذي يضم قطاع الحماية الاجتماعية، والتعليم الأساسي والعالي والمهني والتقني، والصحة، والثقافة والتراث، وتمكين المرأة، والشباب والرياضة. وعكست ذلك في خطة نفقاتها التطويرية التي أعدتها في إطار الإنفاق متوسد المدى، حيث خصصت 28% من مواردها المالية لقطاع التنمية الاجتماعية في العام الأول، وارتفعت إلى 32% من مجمل الموازنة التطويرية العامة في العام 2013. هادفة إلى الاستثمار في رأس المال البشري باعتباره أعلى ما تملك من أصول. وكان لقطاع التعليم القسط الأكبر لاستثماراتها بهدف الارتقاء والنهوض بالمجتمع والقيم التي يحملها، وتسليحهم بالمهارات والمعرفة التي تسهم في إنشاء اقتصاد قائم على المعرفة وقادر على الابتكار والتجديد، فإن الخطة تسعى لمزيد من الاستثمار في السياسات الاجتماعية لتسهم في تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية، بقيادة القطاع الخاص، الذي يضمن توفير فرص عمل جديدة ومزيد من الإيرادات المالية لتقليل العجز في الموازنة العامة، وزيادة الاعتماد على الذات بشكل تدريجي.

لقد حددت الخطة لكل قطاع من القطاعات الستة المنضوية تحت قطاع التنمية الاجتماعية هدفاً استراتيجياً ومجموعة من الأولويات السياسية، ورغم الجهود التي بذلتها وزارة التخطيط في تحقيق التكامل والشمولية بين السياسات، فإنها حققت نجاحاً نسبياً فيما بينها في القطاع الوطني الواحد، بينما لا زال هناك فجوات وضعف في الاتساق والتكامل بين القطاعات الأربعة الرئيسية. كذلك، لم تحقق تقدماً كبيراً في ربط عملية التخطيط وإعداد السياسات بالموازنة بسبب ضعف التزام الإرادة السياسية تجاه العملية، نتيجة التبدل والتغيير في المناصب الإدارية والوظائف العليا. إلى جانب، نقص الأدوات اللازمة لتعزيز عملية دمج التخطيط ورسم السياسات بإعداد الموازنات وتوحيد الموازنة الجارية والتطويرية في موازنة واحدة، تحقيقاً لسعيها للانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، التي تُسهم في ترسيخ قيم المساءلة والشفافية والرقابة وتعزيز الشراكة في رسم السياسات. مع الإشارة إلى أن الأهداف الاستراتيجية التي رسمتها الخطة غير محددة وغير قابلة للقياس، وأولوياتها السياسية التي كان من المفترض أن تشير إلى كيفية الوصول لتحقيق الأهداف من خلال تطوير تدخلات ومشاريع وخطط عمل تنفيذية، اكتتفها الغموض والعمومية، وعبرت بمجملها عن أنشطة وبرامج تم استنباطها

⁴³ الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار لقطاع غزة التي أصدرتها وزارة التخطيط في العام 2009، بعد الحرب التي شنها الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة خلال الفترة 2008/12/27-2009/1/18.

⁴⁴ مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، مشاركة المنظمات، ص31.

من الإستراتيجيات القطاعية. علاوة على الإهمال غير المقصود للإستراتيجيات عبر القطاعية لتضمن سياساتها في الاستراتيجيات القطاعية والوطنية. سيما وأنها أنجزت بالتوازي مع الاستراتيجيات القطاعية زمنياً، مما أفقدها الفرصة لتكون مرجعية للعاملين على الاستراتيجيات القطاعية من أجل تضمين سياساتها لا سيما إدماج قضايا النوع الاجتماعي والمساواة بين الجنسين، والشباب كقضية عبر قطاعية وقوة وطاقية بشرية مهمشة في المجتمع.

تضمنت خطة التنمية الوطنية 2011-2013 إطاراً للمتابعة والتقييم يضمن رصد الأداء في تنفيذ أجندة السياسات الوطنية، وهو ما افتقدته الخطط التي سبقتها، حيث سعت الحكومة من خلال قرارها في العام 2009 لإنشاء الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط، لكي تتولى تنسيق العمل على تنفيذ نظام شامل لمتابعة أداء وزارات الحكومة ومؤسساتها وتقييمه، فيما يرتبط بتنفيذ الخطة العامة. حيث عمل فريق الوزارة وبالتعاون مع الوزارات القطاعية على تطوير إطار عام لنظام متابعة وتقييم وطني، يشمل على مؤشرات وطنية تقيس أثر تنفيذ الخطة على المجتمع الفلسطيني، ومؤشرات الاقتصاد الكلي لقياس أداء الاقتصاد الفلسطيني، إضافة إلى تطوير مؤشرات على صعيد الأهداف الإستراتيجية القطاعية، ومؤشرات على مستوى القطاع الفرعية، وقد تم ربط مؤشرات قياس الأداء باستهدافات محددة وقابلة للقياس تسعى إلى رصد سير العمل في التدخلات الرئيسية والمشاريع المنفذة من قبل الوزارات والمؤسسات الحكومية⁴⁵. كما التزمت الوزارة بإصدار تقارير المتابعة والتقييم بشكل دوري كل سنة شهور لمراقبة سير العمل والتقدم في إنجاز الخطة، وبالرغم من أهمية التقارير لرصد التقدم والإنجاز في تحقيق الأهداف المنشودة، وتقديم الاقتراحات والتوصيات لصانعي القرار في توجيه الجهد التنموي، إلا أنه غلب على هذه التقارير المنهج الوصفي وقياس الأداء على مستوى المخرجات، وتنفيذ المشاريع، على حساب التحليل وقياس الأثر والنتائج التي حققتها السياسات الوطنية والقطاعية، ونقص البيانات أو غيابها حول بعض القطاعات، إضافة إلى ضعف البعد التحليلي في تقييم السياسات وتقييمها من منطلق التكاملية والشمول، وهي غاية في الأهمية لتساهم التقارير في عملية تطوير التوجهات والسياسات التنموي للخطة التي تليها.

مع انطلاق المرحلة الثالثة من عُمر الجهد التخطيطي الشمولي للتنمية في فلسطين، وتطور عملية رسم السياسات الاجتماعية، جاءت **خطة التنمية الوطنية 2014-2016 "من بناء الدولة إلى السيادة"** مستندة إلى التراكم المعرفي والتجربة والخبرة التخطيطية المكتسبة من إعداد الخطط السابقة، لا سيما الخطة التي سبقتها. بدأت وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بعملية مراجعة وتقييم لمنهجية الخطة السابقة، من خلال عقدها لعدة ورشات عمل ولقاءات تشاورية بهدف الوقوف على الإخفاقات ونقاط الضعف لمعالجتها وتجاوزها، والإنجازات والنجاحات للبناء عليها وتطويرها. ولخصت ذلك في وثيقة "الإطار العام لإعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014-2016"، التي حددت أيضاً التوجهات السياساتية العامة والمبادئ والمرتكزات الأساسية لإعداد الخطة للأعوام الثلاث القادمة، بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها بتاريخ 2013/5/2⁴⁶.

وبالرغم من محدودية الموارد المتاحة التي رافقت تنفيذ خطة التنمية الوطنية 2011-2013، والتي رصدت أغلبها لدعم الموازنة العامة للحكومة للتقليل من مديونيتها على حساب الموازنات المخصصة للتنمية والتطوير، إلا أنها حققت العديد من الإنجازات على صعيد رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها، وارتباطاً بهذا السياق، يمكننا رصد أبرز المعوقات والتحديات التي واجهت عملية تنفيذها بالنقاط التالية⁴⁷:

أ- ضعف آلية تحديد الأولويات فيما يتعلق بالمشاريع التنموية، حيث تضمنت الخطط الإستراتيجية القطاعية مقترحات للتدخلات التنموية المرتبطة بالسياسات والأهداف الإستراتيجية القطاعية، ولكن لم تكن هذه التدخلات المقترحة مرتبطة بالموارد المالية والبشرية المتاحة لدى المؤسسات الحكومية بل كانت عبارة عن مقترحات مبنية على دراسة للاحتياجات القطاعية دون تحديد الأولويات للقطاعات الجزئية. وعند إعداد الخطة الوطنية التي انبثقت عن الخطط الإستراتيجية القطاعية لم يتم وضع قائمة مشاريع تنموية واضحة ذات أولويات وطنية مرتبطة بالموارد المالية والبشرية.

⁴⁵ دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، تقرير المتابعة السنوي الثالث لخطة التنمية الوطنية 2013 (رام الله: 2014)، ص7.

⁴⁶ انظر/ي إلى: الوثيقة التي أعدتها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بعنوان "الإطار العام لإعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014-2016"، التي تم المصادقة عليها وإقرارها من قبل مجلس الوزراء في جلسته رقم (54) بتاريخ 2013/5/2 والتي توضح منهجية إعداد الخطة والتوجهات السياساتية العامة لها.

⁴⁷ وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، الإطار العام لإعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014-2016، أقره مجلس الوزراء بتاريخ 2013/5/2، ص 2-3.

- ب- ضعف التكامل بين الموازنة التطويرية والموازنة الجارية واستمرار العمل بموازنة مزدوجة، حيث يتعذر معه تحديد علاقة مباشرة بين المدخلات - وخاصة تلك المخصصة لتغطية النفقات الجارية - ومخرجات الخطة ونتائجها مما يحد من إمكانية قياس فاعلية استخدام الموارد من جهة ويقلل من نجاعة وشفافية عملية تخصيص الموارد بحسب الأولويات السياسية للخطة من جهة ثانية.
- ت- عدم توفر الموارد المالية الكافية للقطاعات والتدخلات المختلفة، حيث اعتمدت الموازنة التطويرية المقترحة في الخطة الوطنية بالأساس على التمويل المتوقع من قبل المانحين، وعدم توفر الموارد المالية الذاتية لتمويل البرامج والتدخلات المقترحة في الخطة الوطنية.
- ث- غياب السلطة التشريعية، الأمر الذي يشكل عائقاً أمام تنفيذ إجراءات الإصلاح المؤسساتي التي تتطلب مراجعة وتعديل القوانين والأنظمة القائمة وسن القوانين الجديدة أو وضع اللوائح التنفيذية.
- ج- الاحتلال الإسرائيلي يقف عائقاً أمام تنفيذ العديد من المشاريع في القطاعات المختلفة، الأمر الذي حال دون تنفيذ بعض المشاريع الحيوية من خلال متطلبات الاحتلال والترخيص الخاصة به.

إن خطة التنمية الوطنية 2014-2016 تُشكّل المرحلة الثالثة من مراحل التخطيط الوطني الشامل، التي سبق وأطلقتها الحكومة في العام 2007، بهدف تعزيز التكامل بين عمليات التخطيط ورسم السياسات وإعداد الموازنات، والانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء. لقد وفرت الخطة الحالية إطاراً سياسياً إستراتيجياً تأشيرياً يحدد التوجهات والأولويات الوطنية الفلسطينية المتفق عليها من قبل جميع شركاء التنمية من مؤسسات القطاع العام ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. وهي تُعدّ الموجّه والإطار الناظم لكافة الفاعلين لمساعدتهم في بناء وتطوير تدخلاتهم التنموية، وضمان تناسقها وتكاملها وشموليتها، وتعزيز عملية تنفيذها بكفاءة وفعالية وعدالة في المجتمع. وعليه، انطلقت الخطة في إعدادها من مجموعة من المبادئ والتوجهات السياسية العامة، التي أقرها مجلس الوزراء في حينها، وهي⁴⁸:

- أولاً: تعزيز الملكية الوطنية للخطة، بالاعتماد على الخبرات الوطنية والداخلية في إعدادها، وبمشاركة كافة أطراف المجتمع الفلسطيني ومكوناته.
- ثانياً: المشاركة الواسعة والناجعة على كافة المستويات، بمعنى ضرورة مشاركة كافة المستويات والأطراف من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني في كافة مراحل التخطيط ورسم السياسات لضمان المساهمة في تنفيذها وتحقيق أهدافها.
- ثالثاً: إطار التخطيط وإعداد الموازنة موجّه نحو تحقيق النتائج، والاستمرار في ربط عمليات رسم السياسات وإعداد الخطط الحكومية مع عمليات تخصيص الموارد وإعداد الموازنات، بما يضمن تحسين الأداء الحكومي بشكل ملموس.
- رابعاً: الواقعية والقابلية للتحقيق، صياغة سياسات محددة مرتبطة بآليات تنفيذ واقعية وواضحة، تؤدي إلى نتائج ملموسة يمكن التحقق منها في إطار مالي معقول، وفي ضوء الموارد المتاحة والمتوقعة، ضمن إطار زمني محدد.
- خامساً: مأسسة الجهد التخطيطي وترسيخ المساءلة والشفافية، من خلال العمل على إنشاء و/أو تفعيل الدوائر المتخصصة بشؤون التخطيط، وبمتابعة تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها ونشاطاتها.
- سادساً: الاستجابة لقضايا النوع الاجتماعي، تسعى الحكومة لتعزيز إدماج قضايا النوع الاجتماعي في الخطط والموازنات الوطنية، من أجل ضمان التوزيع العادل للموارد بين الشرائح الاجتماعية المختلفة، وتحقيق مستوى جيد من التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، انسجاماً مع قرارات مجلس الوزراء الخاصة بإدماج النوع الاجتماعي في الخطط والموازنات العامة، لا سيما القرار الصادر عام 2009 بخصوص تبني موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي.

⁴⁸ دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية - من بناء الدولة إلى السيادة، ص 23.

سابعاً: احترام حقوق الإنسان، لقد استندت عملية إعداد الخطة إلى مفهوم التنمية القائمة على حقوق الإنسان، والعمل على إدماج المعايير الدولية الملزمة لحقوق الإنسان، الواردة في المواثيق والمعاهدات الدولية وعلى رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان، في سياسات التنمية الوطنية وخططها ومشاريعها.

شكّلت المبادئ والتوجهات الرئيسية سابقة الذكر، المرتكزات الأساسية لبناء خطة التنمية الوطنية، حيث تولت وزارة التخطيط والتنمية الإدارية تنسيق العملية التخطيطية وإدارتها تحت إشراف لجنة وزارية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من: نائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية، وزير الدولة لشؤون التخطيط، وزير المالية، رئيس سلطة الطاقة، رئيس سلطة المياه، التي أوكل إليها مسؤولية الإشراف على تنفيذ الإطار العام وتحديد الأولويات السياسية والموارد المالية المخصصة لتنفيذها. وعليه، عملت وزارة التخطيط على تشكيل الفريق التنسيقي الوطني للخطة الذي يتكون من رؤساء الفرق الوطنية القطاعية وعبر القطاعية إضافة إلى ممثل عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، لكن الفريق افتقد لممثل عن الإدارة العامة للموازنة في وزارة المالية، وهي قضية مهمة لتعزيز التواصل وتطوير آليات العمل وأدوات التعزيز لربط عملية رسم السياسات بتحضير الموازنات. فبالرغم من أهمية الفريق في هيكلة إعداد الخطة إلا أن دوره اقتصر على المساهمة في تطوير دليل الإرشادات الذي أعدته وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بعنوان "المبادئ التوجيهية لمراجعة وتطوير الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية"، وقيادة إعداد الاستراتيجيات الوطنية القطاعية وعبر القطاعية البالغ عددها 23، من بينها 5 إستراتيجيات عبر قطاعية⁴⁹. فلم يرتق دوره إلى معالجة القضايا السياسية الوطنية وعبر قطاعية والتدخلات بين القطاعات لتعزيز تناسقها وتكاملها وضمان شموليتها ضمن العملية التنموية في فلسطين، علاوة على أن الفريق عقد ثلاثة اجتماعات خلال فترة إعداد الخطة فقط، ولم يتم تأسيسه دوره واستمرار عمله ليشمل المساهمة في توجيه المخصصات المالية وخطة النفقات التطويرية للخطة والقطاعات، وغيابه عن عملية التنفيذ والمتابعة والتقييم للخطة لاحقاً حتى اللحظة.

تولّى منسقو الإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية في الوزارات والمؤسسات الحكومية تشكيل فرق وطنية قطاعية تضم كافة الشركاء من القطاع العام والمجتمع المدني والقطاع الخاص، على أن يضم الفريق في عضويته ممثلاً عن: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، وزارة المالية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وعضوية وحدة النوع الاجتماعي في الوزارة. وإلى جانبه تم تشكيل فريق فني يعمل تحت إشراف الفريق الوطني لإنجاز المهام الفنية المطلوبة، ولكن عضوية الفرق الفنية في غالبيتها اقتصرت على طاقم الوزارة ذاتها، مع الاستعانة بخبير وطني لإنجاز الأوراق التحليلية اللازمة وإعداد التقارير النهائية قبل إرسالها لوزارة التخطيط والتنمية الإدارية. وفي هذا الإطار يُقدم الفريق الفني في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية الدعم والمساندة الفنية المطلوبة لمساعدة الفرق الوطنية القطاعية على مراجعة الإستراتيجيات السابقة 2011-2013، وتطويرها وتحديثها للأعوام 2014-2016 وفقاً للدليل الفني الذي أعدته سلفاً، ومحصلة مخرج المراجعات والاستراتيجيات المحدثة شكّلت مدخلاً أساسياً في عملية إعداد أجندة السياسات الوطنية 2014-2016 وتطويرها، انسجاماً مع مقارنة التخطيط من أسفل إلى أعلى وبالعكس.

اتبعت الخطة مقارنة تدمج بين منهجية التخطيط من "الأعلى إلى الأسفل" ومن "الأسفل إلى الأعلى"، فعملية تطوير أجندة السياسات الوطنية والإستراتيجيات القطاعية انطلقت من الرؤية الوطنية والتوجهات السياسية العامة التي حددتها الحكومة في وثيقة الإطار العام، والتي هي الأخرى (الإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية) شكّلت مدخلاً في تطوير أجندة السياسات الوطنية والأهداف الإستراتيجية والسياسات القطاعية بعد إعدادها. كذلك هو الأمر بالنسبة لإطار الإنفاق المتوسط المدى التي حددته الخطة بناءً على موازنات المشاريع الجارية والمقترحة الواردة في الإستراتيجيات الوطنية القطاعية، لكنها لم تتوافق مع خطة النفقات التطويرية التي وضعتها الخطة بناءً على تحليل إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي الذي أعدته وزارة المالية بالتعاون مع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، الذي افترض سيناريو أساسياً وآخر متفائلاً. لذلك لا بد من تبني تلك المقاربة في المنهجية، والاستمرار في تكرار هذه العملية من الأسفل إلى الأعلى ومن الأعلى إلى الأسفل، حتى يتم الوصول إلى التناغم الكامل بين الأولويات والأهداف

⁴⁹ وهي الإستراتيجيات التي حددتها خطة التنمية الوطنية السابقة، ونشير هنا إلى أنه لم يتم إعداد الإستراتيجية الوطنية للتنمية الإدارية، التي تتولى مسؤوليتها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية كإستراتيجية عبر قطاعية تنضوي ضمن قطاع الحكم الرشيد وبناء المؤسسات، وذلك لأسباب تعود إلى ضعف الترتيبات المؤسساتية التي تحيط بها.

والسياسات الوطنية والقطاعية من جهة، والبرامج التنفيذية والموارد المتاحة من جهة أخرى، لكن في الواقع لم يتم التوصل إلى تتابع كامل بين الإستراتيجيات القطاعية ووثيقة الخطة، وبرز تفاوت بشكل كبير بين الموارد المالية التي خصصتها الخطة للقطاعات والبرامج، مقابل الموارد المالية التي خصصتها الإستراتيجيات القطاعية وبرنامج الموازنة. ومن الملاحظ أن التتابع وصل مستوى أكبر بين أجندة السياسات الوطنية والسياسات القطاعية، مع وجود تفاوت ملحوظ بين إستراتيجية قطاعية وأخرى، فما زال الربط بين السياسات المقررة في خطة التنمية والبرامج الوزارية - كأدوات للإنفاق الحكومي وتنفيذ السياسات - ضعيفاً ويحتاج إلى مزيد من الجهد، وذلك يعود إلى أسباب موضوعية مرتبطة بتوفير النظام والأدوات بشكل أفضل، وآخر ذاتي مرتبط بإدارة العملية التخطيطية وحجم التعاون بين المؤسسات والعاملين فيها، وضعف روح الشراكة في العمل لمعالجة التقاطعات وتكامل الأدوار، إضافة إلى ضعف القدرات والمهارات والفهم المشترك للدور الوظيفي للسياسات وتنفيذها من خلال برامج الموازنة (هناك توضيح مفصل في الدليل الذي أعدته وزارة التخطيط والتنمية الإدارية).

تَبَيَّنَت الخطة، النهج المبني على الحق في التنمية، ولتعزيز هذا المنحى عقدت العديد من ورشات العمل الخاصة بتعزيز إدماج المعايير الدولية لحقوق الإنسان في الخطة الوطنية والاستراتيجيات القطاعية، وتُوِّجَت بإعداد الوثيقة التوجيهية لدمج حقوق الإنسان في خطة التنمية، التي اعتمدت من قبل وزارة التخطيط والتنمية الإدارية كوثيقة استرشادية وطنية في عملية التخطيط الوطني، كما أن الخطة انطلقت من مبدأ الحق والمساواة في التنمية والحصول على الخدمات لكافة الفئات السكانية سواء الأطفال، والشباب، وكبار السن، والأشخاص ذوي إعاقة، والفئات المهمشة والفقيرة، كما أنها سعت لجسر الفجوة التنموية بين المناطق الجغرافية، وإعطاء الأولوية في التدخلات التنموية لقطاع غزة، القدس، المناطق المصنفة "جيم" والمحاذية لحدود الفصل العنصري ومنطقة الأغوار. كذلك واستمراراً لنهج الخطط السابقة، تبنت الخطة الحالية 2014-2016 نهج إدماج النوع الاجتماعي وتحقيق المساواة بين الجنسين في كافة مراحل إعداد الخطة، فقد استندت إلى إستراتيجية عبر قطاعية لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، التي أعدت بالتشاور مع كافة الشركاء، وقد تم تعميمها على كافة القطاعات للاسترشاد بها وضمان تنفيذها واعتمادها كجزء من سياسات الإستراتيجيات القطاعية، والسياسات الوطنية بقطاعاتها الرئيسة الأربعة على صعيد الخطة، كما تم إشراك وحدات النوع الاجتماعي في كافة الفرق الوطنية القطاعية، إضافة إلى عقد العديد من ورشات العمل واللقاءات التدريبية لفرق التخطيط والموازنة لتعزيز قدراتهم في مجال التخطيط من منظور النوع الاجتماعي. لقد مضت الخطة بسياساتها الوطنية والقطاعية خطوة للأمام من حيث تعاملها مع قضايا النوع الاجتماعي، لكنها لم تتطرق من تحليل واقع يبين الفجوات بين الرجل والمرأة واحتياجات كافة الفئات الاجتماعية، إضافة إلى ضعف انعكاس قضايا النوع الاجتماعي في الاستراتيجيات الوطنية القطاعية وعبر القطاعية، وهو ما يُضعف فرص إعداد موازنات حساسة للنوع الاجتماعي.

واستكمالاً للجهود المبذولة لتعزيز نهج المساواة لدى المؤسسات الحكومية، وبالتعاون مع الوزارات القطاعية الشريكة طُوِّر فريق وزارة التخطيط والتنمية الإدارية إطاراً للمتابعة والتقييم للخطة، فقد تم وضع جملة من المؤشرات الوطنية والمعايير الدولية لقياس التنمية والازدهار ومقارنة أداء فلسطين مع الدول الأخرى، والجزء الآخر يضم مؤشرات القياس على مستوى السياسات والأهداف الإستراتيجية الوطنية والقطاعية، حيث تم ربطها باستهدافات وطنية بالاسترشاد بالأهداف الخاصة ببرامج الموازنة والمشاريع المقترحة والموارد المالية المتوقعة، بالتشاور الكامل والعمل المشترك مع الوزارات والمؤسسات الحكومية الشريكة، ولم يتغير المضمون وآلية العمل كثيراً عن الدورة التخطيطية الماضية، ما زال هناك إشكالية في تحديد مؤشرات القياس على مستوى الأهداف القطاعية، التي يفترض أن تقيس مدى التقدم الحاصل في تحقيق الأهداف، فإن غياب فريق الإدارة العامة للمتابعة والتقييم عن عملية التخطيط القطاعي وإعداد أجندة السياسات الوطنية، واقتصار دوره بعد الانتهاء من تحديد الأهداف والسياسات القطاعية، أضعف عملية تطوير مؤشرات قياس للأهداف الإستراتيجية القطاعية. كما أن تحديد الاستهدافات لم يرتبط بعملية تخصيص الموارد البشرية والمالية، وهو خاضع لتقديرات واجتهادات شخصية. وهو ناتج عن غياب أو ضعف قواعد البيانات الخاصة بالمشاريع والمؤشرات سواء أكان في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية "نظام DARB"، أم على مستوى الوزارات والمؤسسات الحكومية الفلسطينية في القطاعات المختلفة، إلى جانب إشكالية في بعض بيانات المؤشرات التي تختلف بين ما ينشره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والبيانات التي تنشرها الوزارات لاختلاف المنهجيات في احتساب المؤشرات.

اتخذت الخطة الأسلوب التشاركي والمشاركة الواسعة نهجاً عاماً في عملية إعداد الخطة الوطنية والاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية في كافة مراحلها، التي ضمت كافة شركاء التنمية في فلسطين من القطاع العام ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، كما أتاحت الفرصة أمام المؤسسات الدولية ووكالات الأمم المتحدة والمانيين باعتبارهم شريكاً أساسياً لتقديم ملاحظاتهم على المسودات النهائية للخطة والاستراتيجيات القطاعية. وفي هذا السياق، تميزت خطة التنمية الوطنية 2014-2016 باتساع حجم المشاورات حول صيغتها الكاملة، فقد عقدت العديد من الجلسات التشاركية الموسعة لنقاش الأولويات والسياسات الوطنية القطاعية، وتم عرضها على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والتنمية الإدارية ومواقع التواصل الاجتماعي؛ من أجل تعزيز المشاركة المجتمعية في تحديد الرؤية التنموية والأولويات والسياسات الوطنية والقطاعية، لكن العملية شهدت ضعفاً وتراجعاً في دور وزارة التخطيط والتنمية الإدارية في عملية متابعة إعداد الإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، وترك الجهد على كاهل الوزارات القطاعية، التي اتخذت الدليل الاسترشادي الذي أعدته وزارة التخطيط والتنمية الإدارية موجهاً/ مرجعاً لعملها، دون بناء برنامج لبناء قدرات فرق التخطيط الوطني والقطاعي أو تطويرها. كما نلاحظ تراجعاً في حجم المساعدة الفنية ونوعها التي قدمتها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية مقارنة بالدورة التخطيطية الماضية للأعوام 2011-2013. مما جعل هامش الاجتهاد كبيراً لدى الوزارات القطاعية في إدارة عملية إعداد الاستراتيجيات والمشاورات حولها، واعتمادهم على التجربة والخبرة التي تم اكتسابها سابقاً، وارتبطت نوعية العمل بقدرات الموارد البشرية العاملة في الوزارات والمؤسسات الحكومية، ومواردها المالية من حيث إمكانية الاستعانة بخبراء ومستشارين محليين أو دوليين في إعدادها.

رغم استمرار المعوقات والتحديات، حققت السلطة الوطنية الفلسطينية إنجازاً يذكر في بناء مؤسسات الدولة والإصلاح المؤسسي، لا سيما الإصلاح في إدارة المال العام، ويعتبر سعي الحكومي المتواصل لتطوير إجراءات إعداد خطة التنمية وربطها في تحضير موازنتها العامة، خير مثال على ذلك. حيث عملت الحكومة وهي تعد خطة التنمية الوطنية 2014-2016 على البدء بإنشاء "نظام متكامل لإعداد السياسات والخطط والموازنة"، ذلك من خلال دمج النفقات الجارية والتطويرية اللازمة لتقديم مجموعة من الخدمات العامة للمواطنين في موازنة واحدة، الذي يقود إلى الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج. من جانب آخر، وبالرغم من ضعف التنسيق والتكامل بين وزارة التخطيط والتنمية الإدارية ووزارة المالية، إلا أنه تم تطوير العديد من الأدوات وآليات العمل لتعميق الترابط والتكامل بين الخطة الوطنية وعملية إعداد الموازنة، وهذا يتضح في عمل وزارة المالية وبالتعاون مع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية والوزارات والمؤسسات العامة على تحديد برامج الموازنة الخاصة بها، والتي هي بمثابة وحدات الإنفاق والإدارة في جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية. كما أن برامج الموازنة توفر الآلية الأساسية لتقديم الخدمات العامة، ولتحقيق النتائج المرجوة والمرتبطة بإنجازات الأهداف الإستراتيجية والرؤية على المستويين القطاعي والوطني، وتأتي برامج الموازنة على قدر كبير من التفصيل إلى حد يسمح بإعداد الموازنات الدقيقة وتوزيع الموارد المالية ضمن الموازنة السنوية المرتبطة بالنتائج المتوقعة على صعيد المخرجات وتقديم الخدمات العامة⁵⁰.

وفي المجمل تعد الخطة الوطنية 2014-2016 خطوة للأمام مقارنة بسابقتها، فقد أفردت الجزء الأخير لتحديد آليات تنفيذ الخطة ومتابعتها خلال الأعوام الثلاثة القادمة، ووضعت الخطة الإطار السياساتي الوطني الناظم للأنشطة والتدخلات في القطاعات والمستويات المختلفة، ليسترشد بها كافة شركاء التنمية العاملين في فلسطين، أما بالنسبة للمؤسسات الحكومية ستمعمل على تنفيذها من خلال برامج الموازنة، من خلال ربط غايات البرامج وأهدافها ومخرجاتها مع أهداف الخطة وسياساتها، وربط المشاريع التطويرية بمخرجات البرامج ذات الصلة، وذلك في إطار متدرج للإنفاق الحكومي متوسط المدى وفقاً للموارد المتاحة والمتوقعة. ولتعزيز بناء النظام ومأسسة برامج الموازنة في المؤسسات الحكومية كأدوات لإدارة الإنفاق وتنفيذ السياسات، عملت وزارة المالية ويتنسيق ضعيف مع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية على بناء البرامج وتطويرها ضمن تشكيل هياكل وبني داخل كل وزارة ومؤسسة حكومية، تتولى مسؤولية إدارة التخطيط ورسم السياسات وتنفيذها من خلال وضع الموازنات والإنفاق العام من خلال البرامج (تم إعداد دليل إجراءات من قبل وزارة المالية يوضح مراحل اتخاذ القرار وإدارة عملية تنفيذ الموازنة)⁵¹. كما عرضت وثيقة الخطة سعي الحكومة لإنشاء "نظام إدارة

⁵⁰ دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية - من بناء الدولة إلى السيادة، ص 26.

⁵¹ وقد أعدت وزارة المالية دليل إجراءات موازنة البرامج متوسطة الأمد للسنوات 2015-2017، الذي يوضح عملية إعداد برامج الموازنة وكيفية تطويرها، وفق إجراءات مفصلة توضح عملية إعداد الموازنة وإدارتها ارتباطاً بخطة التنمية الوطنية والخطط القطاعية.

دورة المشروع" لتوحيد وضمان جودة آليات اختيار وتحديد المشاريع التطويرية التي سيتم إدراجها ضمن برامج الموازنة. وانطلاقاً من دور الحكومة في عملية إدارة وتنسيق المساعدات الخارجية لمواءمة التمويل الخارجي مع الأولويات والسياسات الوطنية، ستعمل الحكومة وبالشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الدولية ومجتمع المانحين على تفعيل "سياسة البوابة الموحدة" لتحقيق التوزيع الأمثل للمساعدات الخارجية وضمان الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة، وضمان التكاملية بين النشاطات التنموية وتفاذي الإزدواجية وتكرار الجهود.

تعتبر المرحلة الثالثة والأخيرة التي توجتها خطة التنمية الوطنية 2014-2016 الأكثر نضوجاً من حيث تطوير مضمون السياسة الاجتماعية في فلسطين وآليات رسمها، وبدورها وضعت الأرضية وقاعدة الانطلاق لبلورة وتنفيذ سياسات اجتماعية شاملة، لم تكن وليدة اللحظة وإنما خلاصة تجربة وعملية مستمرة، واكبت تطور فلسفة التنمية الاجتماعية وسياساتها، وجسدت الآليات والترتيبات المؤسساتية الحاضنة لعملية رسم السياسة وتنفيذها وتقييمها. فبعد أن تناولنا التطور في الآليات سنفرد الجزء الرابع من الورقة لعرض مضامين السياسات الاجتماعية التي وضعتها الخطة الوطنية للأعوام الثلاثة القادمة.

رابعاً: نحو سياسات اجتماعية شاملة للأعوام الثلاثة القادمة 2014-2016

خلال العقدين الماضيين، شهدت الخطط الوطنية والسياسات الاجتماعية تطوراً تدريجياً في مضامينها وآليات إعدادها، كما تم تناوله في الجزء السابق من الورقة. فقد تحولت من النظرة الاقتصادية الصرفة في فلسفتها برسم السياسات الاجتماعية، التي استندت إلى نظرية النمو الاقتصادي ودوره في تحقيق التنمية في كل مجالاتها، للانتقال تدريجياً لتبني سياسة اجتماعية تركز على آليات إعادة التوزيع وزيادة الاستثمار في القطاعات الاجتماعية في إطار الاستثمار في رأس المال البشري الفلسطيني، منطلقة من فلسفة العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان وقيم المساواة والإنصاف وتعزيز الإدماج الاجتماعي التي ترسخ أسس لعقد الاجتماعي بين الحكومة ومواطنيها.

إن الاستثمارات الاجتماعية ضرورية ليس فقط من أجل تطوير الدولة وتنميتها، بل أيضاً من أجل تحقيق التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي، فالمجتمع الفلسطيني يعيش حالة من التشرذم، وازدياداً في الفجوة الاجتماعية، واستمرار عدم الاستقرار السياسي، مما حثّ بذل المزيد من الجهود والسعي قدماً للأمام في عملية إدارة التنمية والتخطيط ورسم سياسات اجتماعية أكثر شمولاً، التي انطلقت من الأسس والمنهجية التي تبنتها الدورة التخطيطية الأخيرة، كرافعة أساسية نحو تحقيق تنمية اجتماعية عادلة وشاملة. ولغرض هذه الورقة، سنقوم بعرض السياسات الاجتماعية الوطنية والقطاعاتية التي تبنتها خطة التنمية والإستراتيجيات الوطنية 2014-2016، وهي حسيبة الخيارات السياسية التي وصلت إليها الحكومة بالشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.

وانطلاقاً من التحديات التي تواجه العملية التنموية برمتها في المجتمع الفلسطيني، حددت الحكومة ست أولويات وطنية، شكلت القاعدة التي بنيت عليها أجندة السياسات الوطنية للأعوام الثلاثة 2014-2016 (التي تعكس في مضمونها روح السياسة الاجتماعية المبتغاة)، وهي التالية:

1. تجسيد سيادة الدولة ضمن حل الدولتين على أساس حدود عام 1967، وتوسيع سيطرتها على مواردها الطبيعية، والتركيز على تطوير المناطق المصنفة "ج"، خصوصاً منطقة الأغوار والبحر الميت، وعلى تطوير القدس الشرقية وقطاع غزة.
2. إنعاش الاقتصاد الوطني المبني على المعرفة، وتفعيل دور القطاع الخاص الفلسطيني ومساهمته الاجتماعية، ورفع قدرته الإنتاجية والتنافسية وخاصة في مجالات: الزراعة، والسياحة، والصناعات التحويلية، وتكنولوجيا المعلومات.
3. استكمال البناء المؤسسي للدولة وتحقيق استقرارها المالي مع الارتقاء بفعاليتها وقدراتها على توفير الخدمات ذات الجودة العالية المبنية على الحقوق.
4. مكافحة الفقر والبطالة وتعزيز العدالة الاجتماعية، آخذين بعين الاعتبار التباينات في الاحتياجات والظروف التي تعيشها الفئات المختلفة سواء على أساس النوع الاجتماعي أو العمر أو الإعاقة أو المنطقة الجغرافية للأرض الفلسطينية.
5. تفعيل النظام السياسي الديمقراطي، وتعزيز السلم المجتمعي المبني على احترام حقوق الإنسان والنزاهة والشفافية والمساءلة.
6. تعزيز حضور دولة فلسطين عربياً وإقليمياً ودولياً، وتأهيلها للانضمام إلى المحافل والمعاهدات والمواثيق الدولية المختلفة، ما يتطلب تطوير المنظومة التشريعية والمؤسسية، ومواءمتها مع متطلبات هذه المعاهدات والمواثيق لتصب في المصالح الوطنية العليا.

تمثل السياسات الست العامة التي طرحتها الحكومة في إطار رؤيتها التنموية الوطنية طويلة الأمد، والتي حظيت بتوافق الآراء وإجماع كافة شركاء التنمية في فلسطين، استكمالاً للجهود المبني على النهج القطاعي للتخطيط ورسم السياسات. فقد تم تقسيم أجندة السياسات الوطنية لأربع قطاعات رئيسة هي: قطاع التنمية الاقتصادية والتشغيل، قطاع الحكم وبناء المؤسسات، قطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، قطاع البنية التحتية، وهو تقسيم هيكلي لإدارة عملية التخطيط ورسم السياسات وإدارة المساعدات الدولية، وبالمطلق لا يعني انفصالها عن بعضها البعض، بل إن التداخل والتكامل بين السياسات لا بد منه لنجاح تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها قصيرة الأمد وطويلة الأمد. وقد حددت الأجندة الاتجاه الإستراتيجي لقطاع الحماية والتنمية الاجتماعية "بالاستمرار في تقديم الخدمات الاجتماعية المستدامة وذات النوعية القائمة على الحقوق والمراعية للنوع الاجتماعي، التي تساهم في الحد من الفقر، وفي تحقيق العدالة الاجتماعية بين الفئات والمناطق، وفي حماية الأطفال والنساء والشباب وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، وتمكينهم في مجتمع يصون تراثه ويحميه، وتسوده ثقافة وطنية تتميز بالتعددية والإبداع تحافظ على تماسكه وتكافله". وقد خصصت الخطة ما

نسبته 27.4% أي حوالي ثلث موازاناتها التطويرية للاستثمار في قطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، كذلك بلغت الموازنة التشغيلية للقطاع 5,994.9 مليون دولار أمريكي من أصل 11.84 مليار للأعوام الثلاثة القادمة 2014-2016، وهي أكبر موازنة تشغيلية لأنها تشمل وزارة الصحة، والتعليم والتعليم العالي، التي تضم مبلغاً كبيراً من أجور ورواتب العاملين/ات. وقد حددت أجنحة السياسات مجموعة من الأهداف الإستراتيجية لقطاع الحماية والتنمية الاجتماعية التي تسعى لتحقيقها خلال الأعوام الثلاثة القادمة، وتتمثل في:

1. نظام وطني للحماية الاجتماعية مبني على الحقوق، ومراعٍ للنوع الاجتماعي، أكثر شموليةً وتكاملاً واستدامةً للحد من الفقر والتهميش والإقصاء الاجتماعي.
2. نظام تعليمي تربيوي، وتعليم عالٍ ومهني وتقني، يضمن تعليمًا ذا جودة عالية للجميع دون تمييز، مرتبط مع احتياجات السوق والمجتمع ومواكب للتطور العلمي والمعرفي العلمي.
3. نظام صحي أكثر تكاملاً يقدم خدمات الصحة العامة والرعاية الصحية ذات الجودة العالية للجميع بمساواة وعدالة.
4. فضاءات ثقافية متوفرة أكثر لكافة الفلسطينيين، تعزز ثقافة وطنية تتميز بالتعددية والانفتاح والإبداع، وتتبد كافة أشكال التمييز، وتضمن الموروث الثقافي وتجدده.
5. الشباب والشابات الفلسطينيون أكثر مشاركة في سوق العمل والحياة الاجتماعية والسياسية والثقافية والرياضية ويساهمون في العملية التنموية بفاعلية أعظم.
6. امرأة فلسطينية متمكنة تتمتع بحماية أكثر، وبمشاركة أوسع في سوق العمل والحياة العامة، وتصل إلى جميع الخدمات الأساسية بطريقة أسهل، ولها الفرص نفسها دون تمييز.

وينضوي تحت قطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، مجموعة من القطاعات الفرعية التي تعرض أولياتها السياساتية كالتالي:

أ. قطاع الحماية الاجتماعية

قامت وزارة الشؤون الاجتماعية بإصلاح شبكة الأمان الاجتماعي، وتعزيز كفاءتها في تقديم المساعدات وتوحيد برامج المساعدات النقدية، وتطوير آليات الاستهداف لضمان وصول المساعدات إلى مستحقيها، وقد أشاد البنك الدولي بهذا البرنامج ووصفه بأنه من أفضل الأنظمة في العالم من حيث التغطية ودقة الاستهداف. وبالتوافق مع شركائها تسعى خلال السنوات الثلاث القادمة لبناء أنظمة متكاملة للحماية الاجتماعية أكثر شمولاً واستدامة، وتوفير المساعدات النقدية والعينية والخدمات الاجتماعية ذات النوعية لكافة فئات المجتمع لا سيما الفقراء والمهمشين والأطفال والشباب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، وتعمل على جسر الفجوة التنموية بين المناطق، وتلبي احتياجات كافة المواطنين، وتشاركهم في رسم السياسات والتخطيط للبرامج الخاصة بهم. فالخدمات الاجتماعية تشمل توفير الخدمات الصحية من خلال التأمين الصحي، والتعليم المجاني لأبناء الأسر الفقيرة. وخدمات التأهيل والإيواء للأطفال المتسربين من المدارس والذين في خلاف مع القانون (الأحداث)، وحماية الأطفال والنساء في مراكز متخصصة. كذلك توفير الخدمات التأهيلية والعلاجية للأشخاص ذوي الإعاقة، حيث تم البدء بتصميم نظام "بطاقة المعاق" التي تضم جملة من الخدمات لكافة الأشخاص ذوي الإعاقة، وتمكينهم اقتصادياً ودمجهم بالمجتمع، لكن البرنامج توقف عند المرحلة الأولى وهو إجراء المسح للأشخاص ذوي الإعاقة، الذين يبين أن أكثر من ثلثهم لم يلتحقوا بالتعليم و28.7% منهم لا يعملون، إضافة إلى ضعف الخدمات المقدمة، كما أبرز المسح الحاجة الملحة إلى مواءمة المنازل والبنية التحتية العامة لاحتياجاتهم⁵².

والحكومة مستمرة في سياسة تقديم المساعدة النقدية والقانونية والخدمات الاجتماعية والتأهيلية والتمكينية للأسرى وذويهم، والأسرى المحررين، وأسرى الشهداء، والجرحى وأسرى، وتطوير سلة خدمات شاملة، من خلال معايير وإجراءات محددة تراعي خصوصية المجتمع الفلسطيني والحالة السياسية التي يمر بها.

كما تبنى القطاع سياسة تطوير البناء المؤسسي والإطار التشريعي، ومأسسة تقديم الخدمات بأنواعها على أساس الحق ووفق إجراءات وأدلة واضحة، وحوكمة لمؤسسات القطاع وتعزيز اللامركزية في تقديم الخدمات وتعزيز إشراك المجتمعات المحلية في التخطيط والتنفيذ للبرامج، والانتقال التدريجي بفلسفة

⁵² دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، التقرير الوطني حول تقييم التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل الصادرة عن المؤتمر الدولي للسكان والتنمية عام 1994 (رام الله: نشرين الأول 2012)، ص 19.

مكافحة الفقر بالاعتماد على البرامج الإغاثية إلى الاعتماد على برامج وتدخلات تنموية تركز على التمكين الاقتصادي وبناء القدرات للأسر الفقيرة والمهمشة وتمكينها من الاعتماد على الذات، من خلال برنامج التمكين الاقتصادي (DEEP) الذي تشرف على إدارته وزارة الشؤون الاجتماعية، ويستهدف الفقراء من خلال توفير منح وقروض لإنشاء مشاريعهم الإنتاجية والمدة للدخل⁵³. كما أن الحكومة ومع بداية العام 2014 شكلت الفريق الوطني لمكافحة الفقر الذي يضم كافة الشركاء الحكوميين والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وهو يسعى لمراجعة مفهوم الفقر الوطني المقرر منذ العام 1998 وطرق احتسابه، حيث إن الفريق ماضٍ في دراسة واعتماد مفهوم فقر متعدد الأبعاد وينطلق من المنهج الحقوقي ولا يقتصر على بعد الدخل، أو ما يطلق عليه الفقر المادي، وبالطبع هذا له انعكاساته على شكل مكافحة الفقر والتهميش والاقصاء الاجتماعي ومضمونه وسياساته.

كما تبنت الحكومة سياسة تطوير نظام ضمان اجتماعي وإدماج فئات وشرائح خارج القطاع العام في أنظمة التقاعد ليشمل العاملين في القطاع الخاص، وهي الفئة الأوسع انتشاراً في المجتمع، الذي يسهم في تعزيز قاعدة الحماية الاجتماعية ويخفف العبء عن برامج تقديم المساعدات والخدمات الاجتماعية وبالتالي يسهم في مكافحة الفقر والوقاية منه، وفي تعزيز حالة الأمن والاستقرار الاجتماعي. وعلى هذا الصعيد تم تشكيل الفريق الوطني للضمان الاجتماعي برئاسة رئيس الوزراء منذ عامين/ الذي يضم كافة الشركاء من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني ونقابات العمال، حيث وضع الفريق الإطار السياساتي العام للنظام الذي ينطلق من المعايير الدولية، وقد تم إجراء الدراسة الإكتوارية، والبدء في العمل على صياغة قانون للضمان الاجتماعي في فلسطين مبني على فلسفة التدرج في الشمول والتغطية والتوسع في الخدمات المقدمة، وبالتوازي مع ذلك عملت الحكومة على تعليق العمل في نظام الضمان الاجتماعي الذي قدمه القطاع الخاص، وهو نظام اختياري تكميلي قائم على نسبة المساهمة، بينما الأول نظام إلزامي تكافلي شمولي.

ولأهمية مؤسسات المجتمع المدني والوكالات الدولية لا سيما وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا) وحجم دورها في تقديم الخدمات في قطاع الحماية الاجتماعية، ستعمل الحكومة لتعميق العلاقة بين كافة مقدمي الخدمات، وتبادل المعلومات وقواعد البيانات في سياق إنشاء قاعدة بيانات مركزية خاصة بالحماية الاجتماعية، وتطوير نظم للمتابعة والتقييم للقطاع.

ب. قطاع التعليم

بجهود كافة الشركاء في قطاع التعليم من الحكومة والقطاع الخاص ووكالة الغوث الدولية، استطاعت فلسطين أن تحقق تقدماً على المؤشرات الكمية الخاصة بالالتحاق بالتعليم بالمقارنة مع الكثير من دول العالم، بما فيه المساواة بين الجنسين في مختلف المراحل التعليمية، وبرامج محو الأمية وتعليم الكبار. وتسعى الحكومة وشركاؤها للاستمرار في سياسة ضمان فرص الالتحاق الآمن والعادل بالتعليم للجميع، كحق إنساني (مجانية التعليم الأساسي والثانوي (الإلزامي)) بمن فيهم الطلبة والطالبات وذوو الإحتياجات الخاصة، مع توجيه الاهتمام الخاص بالأطفال القاطنين في المناطق الخاضعة لسيطرة الاحتلال وفي المناطق المهمشة والبعيدة، وتأهيل البنية التحتية المدرسية لتتلاءم واحتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة، تنفيذاً لسياسة دمجهم في التعليم. والعمل على توسيع الالتحاق ليشمل الطلبة من كلا الجنسين ببرامج الطفولة المبكرة والتعليم ما قبل المدرسي الذي استحدثته الحكومة ضمن مدارسها كمستوى جديد من التعليم (بدأت بتنفيذ هذه السياسة بشكل تدريجي)، فهي مستمرة في سياسة بناء المدارس وتوسعتها وتأهيل القائم منها في كافة التجمعات السكانية. كما تبنت سياسات للنهوض بنوعية التعليم من خلال مراجعة وتطوير المناهج وخصوصاً من منظور النوع الاجتماعي، والتركيز على بناء الشخصية وتطوير المهارات الحياتية للطفل وتعزيز قيم النقد والتفكير الإبداعي. والاستمرار في سياسة تأهيل وتدريب المعلمين من خلال تنفيذ إستراتيجية تأهيل المعلمين ومهنة مهنة التعليم، وتطوير البيئة التعليمية، وتطوير نظام التوجيهي، وإصلاح النظام المدرسي وإعادة هيكلته من أجل تعزيز تكافئه وتناسق مستوياته.

إضافة إلى تطوير النظام التربوي وتعزيز الحاكمية والمساءلة والنظم الإدارية والمالية والإطار القانوني الناظم، وتعزيز العلاقة مع الشركاء العاملين في القطاع، والتوجه نحو نظام اللامركزية في الإدارة التربوية، وإعداد المؤسسات التعليمية جملة من الصلاحيات في إدارتها. كما تبني القطاع سياسات لتحسين نوعية التعليم المهني والتقني، وزيادة نسبة الالتحاق فيه لا سيما من الإناث، وذلك بفتح تخصصات جديدة وربطها باحتياجات المجتمع وسوق العمل؛ للمساهمة في معالجة معدلات البطالة المرتفعة. كذلك إصلاح إدارة التعليم العالي وتطوير حاكميته على مستوى الجسم الرسمي والمؤسسات الأكاديمية، ومساعدة الجامعات على تخطي الأزمة المالية التي تواجهها، والعمل على توسيع قاعدة التحاق الطلبة لا سيما الفئات الاجتماعية الفقيرة والمهمشة، من خلال توفير منح داخلية وخارجية للتعليم العالي، وتنفيذ برنامج صندوق إقراض الطالب المحتاج، الذي يعاني من مشكلة عدم سداد القروض حالياً. ويسعى القطاع لتحسين نوعية التعليم العالي وتشجيع البحث العلمي ومواءمة مخرجاته كماً ونوعاً مع احتياجات المجتمع وسوق العمل المحلي والإقليمي.

⁵³ دولة فلسطين - وزارة الشؤون الاجتماعية، إستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية 2014-2016 (رام الله: كانون الثاني 2014)، ص 52.

ج. قطاع الصحة

أثمرت جهود التعاون بين وزارة الصحة ووكالة الغوث الدولية ومقدمي الخدمات الصحية من القطاع الخاص والمؤسسات غير الحكومية لتحقيق العديد من الإنجازات على صعيد المؤشرات مقارنة بالدول المحيطة، كارتفاع العمر المتوقع عند الميلاد للسكان الفلسطينيين، وانخفاض معدلات وفيات الرضع والأطفال تحت خمسة سنوات، وحقق برنامج التطعيم المجاني للأطفال معدلات عالية اقتربت إلى تغطية بنسبة 100%، وقد تم السيطرة على الأمراض السارية. وستستمر الحكومة وبالتعاون والتنسيق مع شركائها في القطاع الصحي بتعزيز سياساته الشاملة في السنوات الثلاث القادمة من خلال المزيد من الاستثمارات لضمان توفير خدمات صحية شاملة ومتكاملة، وتحسين إمكانية الوصول للخدمات الصحية وبجودة عالية كحق أنساني لكافة الفئات السكانية وبالأخص الفقيرة والمهمشة منها، وفي جميع المناطق الجغرافية، من منطلق تحقيق مبدأ الصحة للجميع⁵⁴، وضمان الاستمرار في سياسة توفير الخدمات الصحية المجانية (بما فيها التطعيم) لكافة الأطفال دون الثلاثة سنوات.

والحكومة الفلسطينية ماضية في سياستها في تطوير البنية التحتية للمستشفيات والعيادات والمراكز الصحية وتحديثها، وتطوير قدرات كوادرها الطبية العاملة، وتعزيز التنمية المؤسساتية والحوكمة الصحية من خلال التطوير المؤسسي والإدارة الفعالة للنظام الصحي، وتطوير الشراكة والتعاون والتنسيق مع الشركاء في القطاع، والعمل على توسيع نظام حوسبة الخدمات الصحية ليشمل كافة المستشفيات الحكومية ومديريات الصحة والعيادات التابعة لها والتكامل مع نظام التأمين الصحي. فالحكومة ماضية في سياسة توفير التأمين الصحي المجاني للأسر الفقيرة، و أسر العاطلين عن العمل، كما أنها انتهت من مشروع قانون التأمين الصحي الإلزامي، الذي ما زال محل جدل ونقاش ولم يتم إقراره حتى اللحظة.

يسعى القطاع في سياسته إلى تعزيز إدارة الأمراض المزمنة لما تشكله من عبء كبير على النظام الصحي من خلال تعزيز برامج الكشف المبكر، وتعزيز الرعاية الصحية الوقائية، ورفع الوعي المجتمعي حول أنماط الحياة الصحية والسلوكيات الصحية للمجتمع والأفراد، والاستمرار في تطوير خدمات الرعاية الصحية الأولية والعامة، لا سيما خدمات رعاية الأم والطفل، وخدمات الصحة الإنجابية، خاصة الرعاية الصحية للنساء بعد الولادة، والاهتمام بصحة الشباب وكبار السن، وتطوير خدمات الصحة النفسية المجتمعية ودمجها ضمن خدمات الرعاية الصحية الأولية، وتبني منهج صحة الأسرة. تعمل وزارة الصحة الفلسطينية من خلال البرامج التي تنفذها إلى التوسع في الخدمات المقدمة لكافة الفئات السكانية بمن فيهم الأشخاص ذوي الإعاقة، والوصول إلى كافة المناطق ببناء عيادات ومراكز صحية جديدة وتعزيز الشراكات مع المجتمع المدني في ذلك، وأتباع سياسة العيادات الصحية المتنقلة التي تصل كافة المناطق لا سيما المهمشة والفقيرة. كذلك، سياسة التحويلات الطبية وتعزيز الشراكات مع القطاع الخاص لتلقي الخدمات الطبية الثالثة غير المتوفرة في المؤسسات الصحية الحكومية، كما تستمر في سياسة تدعيم الطحين وأيدنة ملح الطعام، وتدعيم الحليب والبسكويت المخصص لطلبة المدارس، ومراقبة المعادن والفيتامينات في الأغذية، وهذا يأتي في إطار سياسة الحكمة لتحسين الصحة العامة للمواطن الفلسطيني.

د. قطاع الثقافة والتراث

لأهمية القطاع الثقافي ودوره في خلق بيئة حاضنة للتنمية بمجملها، والتعايش والإدماج الاجتماعي وتحقيق تماسك المجتمع من خلال زرع مجموعة من القيم والأفكار في المجتمع والموجهة لسلوك أفرادها، ولما للثقافة من دور في تحفيز التفكير الإبداعي وتنمية روح الإبداع والمبادرة لدى كافة فئات الشعب، خاصة الشباب والأطفال من كلا الجنسين، رصدت الحكومة المزيد من استثمارات خلال السنوات القادمة مقارنة بما قبلها، وإن كان دون الحد الأدنى من الحاجة والطموح. فمنذ عام ونصف تم تشكيل صندوق التنمية الثقافية بالاستناد إلى قرار مجلس الوزراء وقانون ينظم عمله ودوره، الذي يهدف إلى دعم البنية التحتية لقطاع الثقافة والمشاريع والمبادرات والنشاطات الثقافية والفنية والأدبية للأفراد والمؤسسات.

فقد أولت الحكومة وبالتعاون مع المؤسسات الثقافية المختلفة اهتماماً خاصاً بالنهوض بقطاع الثقافة الفلسطيني وحماية الموروث الثقافي وصونه وتجديده، منطلقاً من الرؤية التي حددها الشركاء في القطاع نحو "ثقافة وطنية عربية إنسانية ديمقراطية مبدعة، ومتجددة تحترم وتصور التعددية الفكرية والسياسية والدينية والجمالية، ومنفتحة على الثقافات الأخرى، وتقف في وجه التسلط والقمع والاستغلال والمحسوبية والفساد، وتعزز النسيج الاجتماعي، وتصور التراث والحكاية التاريخية للشعب الفلسطيني، وتنمي المواطنة القائمة على احتضان قيم المساواة والحرية والعدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية"⁵⁵. لذلك فهي ماضية في سياساتها لتعميق الوعي الثقافي الإنساني المتعدد والمنفتح والإيجابي تجاه قضايا النوع الاجتماعي، وتعزيزه من خلال تنشيط نطاق

⁵⁴ دولة فلسطين - وزارة الصحة الفلسطينية، الإستراتيجية الصحية الوطنية "فريق واحد لهدف واحد لتعزيز الخدمة الصحية" 2014-2016 (رام الله: 2014)، ص26.

⁵⁵ دولة فلسطين - وزارة الثقافة، الخطة الاستراتيجية لقطاع الثقافة والتراث "الثقافة حياة وممارسة" 2014-2016 (رام الله: تشرين الأول 2013)، ص12.

الفعاليات الفنية، وتوسيعه وضمان مشاركة كافة فئات المجتمع وأطرافه في المدن والقرى والمخيمات، لا سيما في القدس الشرقية التي تتعرض لهجمة مستمرة لطمس هويتها الثقافية الفلسطينية وعزلها عن عمقها الفلسطيني. كما تستمر الحكومة في سياستها نحو توفير سبل الدعم الممكنة من أجل بناء المراكز والمرافق الثقافية وترميمها وتوفير بنيتها التحتية في كافة المناطق الفلسطينية، وبشكل خاص في المناطق المهمشة وفي القدس الشرقية، وتوفير الدعم المالي واللوجستي لها. وهي تولي الاهتمام بسياسة الارتقاء بمستوى الإنتاج الثقافي وجودته ودعم المبادرات والمبدعين والموهوبين من كلا الجنسين ورعايتهم، ودعم التواصل بين فلسطيني الوطن بجميع مكوناته والشتات، وتوسيع نطاق التبادل الثقافي مع الشعوب العربية والأجنبية. وستعمل الحكومة على تطوير الشراكة بين المؤسسات الحكومية والأهلية والخاصة والدولية ومنظمات الأمم المتحدة وخاصة اليونيسكو وتعزيزها، من أجل حماية التراث وصونه وإبرازه كأحد مكونات الثقافة والهوية الفلسطينية، ودعم الصناعات التقليدية والحرفية وتطويرها، كونها تساهم في تحريك عجلة الاقتصاد، وإنعاش السياحة الثقافية، وتعزيز صمود العاملين فيها وتنمية قدراتهم، وبشكل خاص في منطقة القدس، لما لهذه الصناعات من دور في إبراز الهوية الثقافية الفلسطينية للمدينة.

هـ. قطاع الشباب والرياضة

يشكل الشباب حوالي ثلث المجتمع الفلسطيني، وهي قوة كامنة وعنصر مهم من عناصر التنمية إن أحسن استثمارها، لذلك تلامس قضية الشباب كافة القطاعات الأخرى، بل هي قضية عبر قطاعية تم تضمينها في كافة الاستراتيجيات القطاعية والقطاعات الوطنية الرئيسية (القطاعات الأربعة في الخطة الوطنية) لا سيما القطاع الاقتصادي. ولتعزيز مشاركة الشباب من كلا الجنسين في كافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية منها ستعمل الحكومة مع الشركاء في القطاع على إتاحة مزيد من الفرص أمام الشباب من كلا الجنسين للحصول على خدمات الصحة والتعليم والتعليم المهني والتقني والتعليم العالي، ومواءمة مخرجاته مع سوق العمل للحد من البطالة والفقر بين فئة الشباب وتعزيز مشاركتهم في العملية التنموية والاستفادة من عوائدها. كما ستعزز مشاركتهم السياسية والمجتمعية وتوسعها، وترسخ قيم المواطنة ومبادئ الانتماء، خاصة في القدس الشرقية، إضافة إلى تقوية التواصل بين الشباب الفلسطيني في الداخل والخارج. وستركز على تعزيز قيمة العمل التطوعي وروح المبادرة وترسيخها لدى الشباب والنساء من أجل النهوض بواقعهم لا سيما في الريف والمخيمات والمناطق المهمشة.

وستعمل الحكومة على مراجعة القوانين والتشريعات وسنها وتطوير البيئة القانونية الضامنة والمحفزة لمشاركة الشباب، بما فيها البيئة المحفزة لتطور الرياضة الفلسطينية. وستستمر في سياستها لتوفير المرافق والبنية التحتية والمؤسساتية المواتية لاحتياجات الشباب والرياضة مع ضرورة مراعاتها لاحتياجات النساء والأشخاص ذوي الإعاقة، والعمل على تشكيل الفرق الرياضية وتطويرها بما يتيح لها المنافسة محلياً وعالمياً، وتوسيع قاعدة المشاركة والممارسة الرياضية كسلوك واهتمام مجتمعي يضم كافة فئات المجتمع.

و. قطاع تمكين المرأة

إن قضايا النوع الاجتماعي وتمكين المرأة كسياسة عبر قطاعية أولتها الحكومة أهمية كبرى، إيماناً بأن التنمية العادلة والمستدامة لن تتحقق على مستوى المجتمع والأسرة دون دور المرأة ومشاركتها الفعالة في جميع مجالات الحياة، لذلك تستمر الحكومة في ترسيخ أسس المساواة والعدالة بين الجنسين من خلال تضمين قضايا النوع الاجتماعي في السياسات الوطنية والقطاعية وفي البرامج والموازنات العامة، وتعزيز آليات المساواة والرقابة المبنية على أساس النوع الاجتماعي. واستكمال مراجعة القوانين والتشريعات والأنظمة النافذة، والتأكد من مراعاتها لحقوق المرأة، وتسهيل وصولها للعدالة وحصولها على حقوقها، لا سيما النساء الأكثر عرضة للتهميش في المناطق الريفية والمخيمات وفي المناطق المحاذية للجدار وفي القدس الشرقية وقطاع غزة. والعمل على حماية النساء من كافة أشكال العنف، لا سيما عنف الاحتلال التي تتعرض له المرأة الفلسطينية، خاصة الأسيرات في سجون الاحتلال. حيث أعدت وزارة شؤون المرأة وبمشاركة كافة الشركاء تحت ظل اللجنة الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء "الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء 2011-2019"، التي تحلل وتبين كافة الأدوار والتدخلات والسياسات الواجب اتباعها من جميع الجهات لتحقيق الهدف منها⁵⁶. كما أن الحكومة مستمرة في سياستها لتوفير وتطوير مراكز للإيواء وحماية النساء المعنفات، حيث يوجد الآن مركزان متخصصان في بيت لحم ونابلس.

⁵⁶ للمزيد انظر/ي الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء 2011-2019، وزارة شؤون المرأة الفلسطينية.

والحكومة ماضية في سياستها من خلال جهد وزارة شؤون المرأة ووحدات النوع الاجتماعي التي شكلت في كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية بناءً على قرار مجلس الوزراء في العام 2005، لتوفير الأدوات من أجل ضمان مراعاة قضايا النوع الاجتماعي في السياسات والبرامج وتقديم الخدمات الاجتماعية والعامة، والعمل على تحسين إمكانية وصول النساء إليها، وتنسيق كافة الجهود لزيادة مشاركة المرأة في سوق العمل، وإتاحة فرص عمل لائق لها في كافة القطاعات الإنتاجية على قدم المساواة مع الرجل، وتسهيل استفادة النساء من خدمات الإقراض بشروط ميسرة، حيث شكلت الحكومة لجنة وطنية لتشغيل النساء، كما ستنكف من جهودها لتوفير بيئة ثقافية مجتمعية مواتية لزيادة مشاركة المرأة في الحياة السياسية والمجتمعية والثقافية وتعزيز دورها في آليات صنع القرار في المجتمع.

خامساً: ملاحظات وتوصيات ختامية

تناولت الأجزاء السابقة من الورقة البحثية، عرضاً وتحليلاً لمضمون السياسات الاجتماعية التي تبنتها خطط التنمية الوطنية الفلسطينية، وآليات صياغتها وتنفيذها وتقييمها، وبناءً عليه يمكننا أن نضع بعض الملاحظات والتوصيات الختامية، التي تبين نقاط الضعف والقوة والدروس المستفادة من التجربة. ومن جانب آخر نشير إلى بعض الاقتراحات والتوصيات الواجب اتخاذها من أجل المضي قدماً بعملية التخطيط التنموي ورسم السياسات الاجتماعية في فلسطين.

وعليه، سنقدم ملاحظتنا وتوصياتنا في إطار عدة محاور، وهي:

أولاً: العملية التخطيطية والبنى المؤسساتية

– رغم أهمية التخطيط التنموي لا سيما في الحالة الفلسطينية التي تعيش في حالة من شح الموارد بأشكالها، وعدم السيطرة عليها، لنحظ غياباً أو ضعفاً في الإرادة السياسية لإصلاح المؤسسة والمنظومة التخطيطية وتطويرها. فوزارة التخطيط تقلص دورها من "وزارة التخطيط والتعاون الدولي" إلى "وزارة التخطيط" في العام 2003، ثم "وزارة التخطيط والتنمية الإدارية" في العام 2009، لكن لم يستجد أي جديد على جانب التنمية الإدارية في الوزارة، ومنذ تولي الحكومة السادسة عشرة تم تقليص صفة المشرف عليها من وزير إلى وزير دولة لشؤون التخطيط، وفي الحكومة السابعة عشرة تم إلحاق مهام وزير الدولة لشؤون التخطيط لوزير المالية، وقد جمع بين المهمتين، هذا في الوقت الذي يدور فيه الحديث عن "إلغاء الوزارة" وإعادة هيكلة وبناء مؤسسة تقوم بهذا الدور. ولطالما أن هذا الواقع، فإنه قد انعكس على إضعاف الوزارة وتقليص دورها وقيامها بمهامها. لكننا مع التوجه نحو إعادة هيكلة وبناء الجسم التخطيطي للمنظومة بشكل عام من أجل أن توضح الأدوار والمسؤوليات والمرجعيات. فلا يمكن أن ننهض بعملية التخطيط الوطني وإعداد السياسات دون أن يأخذ هذا الجسم مرجعيته وسلطته من مجلس الوزراء، وليس أن يكون كأى وزارة أخرى (علاقة أفقية)، لا تملك أي صلاحيات تجاه الوزارات والمؤسسات الحكومية، والمجتمع المدني والقطاع الخاص، ومجتمع المانحين، لذا يبقى دورها في إطار استشاري تنسيقي غير ملزم لأي طرف أو قضية.

– ضرورة مأسسة الجهد التخطيطي في الهياكل والنظم الإدارية للوزارات والمؤسسات الحكومية، مع ضرورة العمل على سن قانون للتخطيط ينظم العملية، ويحدد المهام والمسؤوليات والمرجعيات، رغم أنه مهم وضروري لكنه غير كافٍ، فتطوير النظم والثقافة المؤسساتية وتوفير الأدوات للنظام والمنظومة له الأهمية ذاتها حتى يتم تنفيذ القانون.

– تعزيز الذاكرة المؤسساتية وتراكم الخبرة في وزارة التخطيط ووزارة المالية والوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى، وتقليل الاعتماد على الخبراء والمستشارين المحليين والدوليين لإعداد الخطط والسياسات التنموية، لا سيما السياسات الاجتماعية. هذا لا يعني عدم الاستفادة من الخبرات والخبراء المحليين والدوليين ولكن أن يقتصر وجودهم ودورهم في حالة الحاجة الفنية إلى جانب موظفي القطاع العام وتحت إدارتهم، لضمان تراكم الخبرة في المؤسسات الحكومية. مع ضرورة تطوير نظم الأرشيف الإلكترونية للاحتفاظ بالوثائق والملفات (ونشير هنا لعدم توفر كافة الخطط الوطنية في وزارة التخطيط، وإن وجدت فهي ذاكرة مرتبطة بأشخاص وليس بالمؤسسة، هذا على سبيل المثال).

- هناك إشكالية في فكر المخططين والمؤسسات الرسمية الفلسطينية وثقافتهم "لا تخطيط في ظل الاحتلال، واعتمادنا على المساعدات الخارجية"، لذلك لا بد من ترشيد عملية التخطيط الوطني وترسيخ ثقافة تؤمن بالعمل التنموي وقيمه، فالتنمية ليست مجموعة من المشاريع ممولة من الخارج، إنما التنمية عملية مستمرة تعتمد على الموارد الوطنية والمحلية، وما التخطيط إلا إدارة للموارد (المالية والبشرية) لتحقيق التنمية والأهداف المنشودة.
- يُشكل الاحتلال الاسرائيلي المعيق الأكبر أمام العملية التنموية وتنفيذ الخطط والسياسات، ومن الواجب على المخطط ورسم السياسات أن يأخذ بالحسبان كافة المحددات والتحديات التي تم تناولها في الجزء الثاني من الورقة، والعمل على صياغة سياسات تعزز صمود المواطن الفلسطيني وتنميته، وعدم التفريق بين ما هو تنموي وما هو سياسي، ووضع خطط وسياسات تنموية تحررية.
- ضرورة التركيز على تكامل الأدوار بين العاملين في إدارة السياسات والخطط وإعدادها وتحديد الأولويات، سواء على صعيد وزارة التخطيط أو الوزارات القطاعية الأخرى، من خلال تعزيز التعاون والتنسيق بين العاملين في التخطيط والسياسات والعاملين في دوائر المتابعة والتقييم وإعداد التقارير، والعاملين في تنسيق المساعدات الخارجية ودوائر إدارة المشاريع، لاكمال عملية إدارة السياسات والتخطيط.
- لا بد من دمج العاملين في التخطيط المكاني ومخرجات عملهم في عملية التخطيط التنموي، لأن كل الجهد التنموي يتم تنفيذه في الحيز المكاني الوطني، مع التركيز لضمان تحقيق تنمية متوازنة وعادلة في كافة أرض الوطن، تعالج الفجوات الجغرافية والمناطقية.
- هناك أهمية لمأسسة عمل الفرق الوطنية القطاعية في تنسيق الخطط القطاعية وإدارتها وإعدادها، وتعزيز دور كافة الشركاء في كافة المراحل التخطيطية منذ وضع الرؤية والأهداف والسياسات وتنفيذها وتقييمها، بل وتطوير عملها وقدرات العاملين فيها.
- تعزيز وتفعيل دور وزارة التخطيط في تناسق وتكامل السياسات والأولويات القطاعية والوطنية، باعتبارها الذراع الفني لمجلس الوزراء، والجهة النازمة لعملية رسم السياسات الوطنية والقطاعية وضمان تناسقها وتكاملها.
- في الحالة الفلسطينية، ونتيجة الظروف السياسية وحالة اللا استقرار لا بد من وضع أجندة تنموية طويلة الأمد (10 سنوات)، وتحديد أهداف وسياسات قصيرة الأمد (3 سنوات) مرتبطة بإتفاق متوسط المدى، ينبثق عنها خطط وموازنات سنوية (الموازنة العامة السنوية). مع ضرورة تبني التخطيط المتدرج، وتحديث الخطة كل سنة في إطار السنوات الثلاث، مع مراعاة المرونة في التعديل والتحديث للخطط والموازنات العامة بشكل سنوي.

ثانياً: آليات الإعداد والتنفيذ والتقييم والتقويم للسياسة

- لا بد من تفعيل دور المجلس التشريعي في تطوير وإقرار أجندة السياسات الوطنية، وتحديد مخصصاتها المالية، ومراقبة تنفيذها وتحقيق الأهداف المبتغاة منها، وأن لا يقتصر دوره على إقرار الموازنة كقانون ملزم للحكومة بل إقرار خطة التنمية الوطنية لأن الموازنة هي أداة لتنفيذ الخطة من أجل تحقيق الأهداف التنموية في الوطن، وربط عملية التخطيط (خطة التنمية الوطنية)

بالموازنات العامة. وأن يتولى دوراً أكبر في المراقبة والمساءلة للحكومة في تنفيذها للسياسات بمجملها، والسياسات الاجتماعية التي دائماً تكون محل خلاف وجدل ونقاش في البرلمانات؛ لأنها تمس حياة المواطنين. فأعضاء المجلس التشريعي هم ممثلون عن المواطنين وصوت لهم من خلال عملية انتخابات حرة ونزيهة، (حالياً يتم إقرار خطة التنمية الوطنية بقرار يصدر عن مجلس الوزراء).

- المشكلة الأكبر في عملية التخطيط ورسم السياسات ليس مضمونها وإقرارها، من الممكن القول جزافاً بأننا نمتلك خططاً وسياسات ناضجة، لكنها تبقى على رفوف المكاتب في الوزارات ولدى صانعي القرار وواضعي السياسات، فلم تترجم وتنفذ على أرض الواقع، وإن نفذت فتكون ارتجالية، ليست في إطار الانضباط والالتزام في تنفيذ الخطط والسياسات الوطنية والقطاعية المعتمدة رسمياً. (وعلى سبيل المثال: تقدم وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع وزارة الصحة الخدمات الصحية لا سيما خدمات التأمين الصحي، وبالتعاون مع وزارة التعليم والتعليم العالي تقدم الخدمات التعليمية للأسر الفقيرة والمهمشة دون أي ترتيبات أو نظم مأسسة، فلا يوجد حتى مذكرات تفاهم بين الوزارات تنظم العلاقات والأدوار والمسؤوليات وآليات العمل).
- نجاح عملية إدارة التنمية والسياسات الاجتماعية مرهون بوجود مؤسسات دولة قوية ديمقراطية تتمتع بالحاكمية، فلا بد من تحسين إدارة التنمية والسياسات، مما يتطلب إجراء تحليل وظيفي لدور المؤسسات العامة وإعادة هيكلتها وإصلاحها.
- رغم الجهود المبذولة والتقدم الحاصل في عملية دمج عملية التخطيط بإعداد الموازنات، كأداة لتنفيذها، والانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، إلا أنه ما زال هناك فجوة بين الموازنة والخطط، ولا بد من الحاجة لتطوير الأدوات اللازمة (برامج الموازنة) وتفعيل النظم والهياكل المؤسسية التي يجب أن يتم تأسيسها في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وتعزيز ثقافة العاملين فيها وقدرتهم لضمان نجاح تنفيذها، (إضافة إلى تعديل قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لعام 1998، فهو مبني على فلسفة إعداد موازنات البنود وليس موازنة البرامج والأداء).
- لضمان تنفيذ السياسات، لا بد من ترجمتها من خلال أدوات تنفذها الوزارات والمؤسسات الحكومية من خلال برامج الموازنة (مع إمكانية مساهمة أكثر من برنامج في تنفيذ السياسة، في أكثر من وزارة)، لذلك من الضرورة أن تكون السياسة مرتبطة ببرنامج على الأقل. ومن الممكن أن تنفذها الحكومة وحدها أو بالشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، أو ينفذها المجتمع المدني أو القطاع الخاص، ويكون دور الحكومة هنا التشجيع أو التنظيم لتنفيذ السياسة. ولكن هذا الدور لم ينضج في الإستراتيجيات القطاعية، التي من واجبها أن تحدد الأدوار والمسؤوليات للشركاء في تنفيذ السياسات، وهو يحتاج إلى مزيداً من الجهد في هذا المجال.
- حددت الخطط، لا سيما خطة التنمية الأخيرة، السياسات لكنها لم تحدد الأولويات، وهو دور لم يكتمل في الإستراتيجيات القطاعية التي من المفترض أن تترجم السياسات إلى إجراءات وأنشطة تنفذ من خلال برامج الموازنة للمؤسسات العامة (الموازنة السنوية في إطار الإنفاق للسنوات الثلاث)، وأن تضمن التكامل بينها وبين التدخلات التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وكافة الشركاء.
- غلب على الخطط والسياسات الوطنية أنها غير واقعية، من حيث قدرة المؤسسات الحكومية على تنفيذها في الإطار الزمني المحدد، إضافة إلى أن تنفيذها مرهون بالتمويل الخارجي المتذبذب من وقت إلى آخر، وحسب الظروف السياسية. فخطط النفقات التي رسمتها الخطط لم تكن مرتبطة بأولويات محددة وواضحة وفقاً لتوقعات دقيقة لتمويلها.

- انتهى دور الفرق الوطنية التي أعدت الاستراتيجيات القطاعية، التي تضم كافة الشركاء في القطاع، بعد الانتهاء من إعدادها، ولم تستمر في التنسيق والتواصل في عملية التنفيذ والتقييم. وهذا أمر ضروري لضمان اتساق الاستراتيجيات مع الخطة الوطنية وضمان تنفيذها بروح شراكة واسعة بين كافة العاملين والشركاء في القطاع.
- لا بد من المزيد من الاستثمار والعمل على تطوير قدرات كافة العاملين والمشاركين في عملية التخطيط سواء من القطاع العام أو مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص (استراتيجية وطنية لبناء قدرات الفرق التخطيطية)، وهو دور وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، لبناء قدرات العاملين في التخطيط الوطني وتوحيده وتكامله وترسيخه، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات وآليات تكاملها. مع ضرورة إعداد دليل وطني يوضح عملية التخطيط الوطني وآليات رسم السياسة وإقرارها وتنفيذها وتقييمها.
- ما زال إطار المتابعة والتقييم يعترضه العديد من النقاط التي تحتاج للعمل والجهد المتواصل لتطويرها، سواء على صعيد الإستراتيجيات القطاعية أو عبر القطاعية أو على صعيد خطة التنمية الوطنية، لذا هناك حاجة لبناء القدرات وتطوير الأدوات والمؤشرات بالشراكة الواسعة نحو بناء نظام متابعة وتقييم وطني على مستوى أداء القطاع العام، وعلى مستوى الأداء التنموي الوطني لكافة الشركاء في البلد. ولا بد من تطوير تقارير المتابعة الصادرة عن وزارة التخطيط والتنمية الإدارية- كذلك التقارير الربعية الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء (وهي على مستوى الأنشطة) - لتأخذ بعداً تحليلياً وتُقيّم الأثر الإستراتيجي للسياسات، وقياس أثر تنفيذ الخطة على المجتمع، وليست مجرد تقارير وصفية تقيس المؤشرات (معظمها كمية، مع إهمال واضح للمؤشرات الكيفية) على صعيد المخرجات والأنشطة والنتائج.
- ارتكزت الخطة الأخيرة على نهج التخطيط "من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى" لضمان الاتساق والتكامل بين أجندة السياسات الوطنية والإستراتيجيات القطاعية وموازناتها، ولكن هذا الجهد رغم أهميته لم يتحقق ويحتاج للمزيد من الجهد والوقت والإدارة ليتكامل بالنجاح وتحقيق التناغم بين السياسات.
- هناك ضعف أو غياب في قواعد البيانات، سواء المتعلقة بمؤشرات المتابعة والتقييم، أو المشاريع المنفذة والجاري تنفيذها وموازناتها، أو قواعد البيانات لأغراض تحليل واقع القطاعات وتحدد الفجوات الموجودة. إن توفير البيانات يساهم في تطوير السياسات والخيارات السياسية وبناء الخطط والاستراتيجيات الوطنية والقطاعية، الذي يمنح طاقم وزارة التخطيط والتنمية الإدارية فرصة تولي المبادرة في طرح القضايا التنموية والسياساتية وإدارة نقاشها وتوجيهها.
- لا غنى عن تبني "سياسة البوابة الموحدة" في إدارة المساعدات الخارجية وتنسيقها، وتطوير آليات لاختيار المشاريع التطويرية وفقاً للأولويات الوطنية، وتحسين إدارتها ومتابعة التقدم الحاصل على تنفيذها.

ثالثاً: المشاركة المجتمعية

- تفاوتت مستويات المشاركة وآلياتها من خطة إلى أخرى، ومن قطاع إلى آخر، وخضعت أحياناً لمزاجية العاملين في إدارة عملية إعداد الخطة ورسم السياسات وطبيعتهم، وللوقت الزمني المتاح لإعدادها. فلا يوجد استراتيجية موحدة وهيكل مؤسسية للحوار والمشاركة والتشاور (مجلس تشريعي (معطل حالياً)، أو مجلس اقتصادي اجتماعي،...)، فاقصر الأمر على عقد لقاءات تشاورية تدور فيها حوارات وتمازج ذهنية، وليست منابر للحوار الاجتماعي لها مرجعياتها ومسؤولياتها تضم كافة شركاء التنمية من الحكومة، ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، بما فيهم النقابات العمالية والمؤسسات الأكاديمية والبحثية.

- على المدى القريب، إلى حين إعادة هيكلة النظام المؤسسي والتخطيطي، من الضرورة بمكان تفعيل دور "المجلس الأعلى للتخطيط" (وهو موجود على هيكل وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بصورة شكلية) على أن يضم ممثلين عن الحكومة، والمجتمع المدني بما فيهم النقابات العمالية، ومؤسسات بحثية وأكاديمية، وممثلون عن القطاع الخاص كآلية لتعزيز المشاركة المجتمعية في إدارة العملية التنموية وعملية إعداد الخطط ورسم السياسات، بما فيها عملية المتابعة والتقييم وإدارة وتنسيق المساعدات الخارجية.
- لا يمكن للحكومة أن تأخذ على عاتقها رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها بمفردها، سواء على المستوى الوطني أو القطاعي، فنجاحها يكمن في شموليتها وتكاملها، وبالتنسيق والشراكة الكاملة في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والشركاء الدوليين. وعليه، فقد أخذت الحكومة قراراً يقضي بتشكيل مجالس استشارية قطاعية، تقودها الوزارات وتضم ممثلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص وخبراء مستقلين لتعزيز الشراكة على المستوى القطاعي وترشيد عملية رسم السياسات وأخذ القرار، إلا أن هذه المجالس وبعد تشكيلها لم تعمل بشكل فعال. لذلك لا بد من مأسسة دورها وتفعيلها كأحد المنابر المهمة للشراكة والحوار ورسم وتنفيذ السياسات الاجتماعية على المستوى القطاعي.
- إن توسيع قاعدة الشراكة المجتمعية في العملية التنموية، وإعادة بناء الثقة بين المواطنين بكافة فئاتهم والحكومة ضرورة ملحة لبناء عقد اجتماعي جديد، يقوم على دور الحكومة بتقديم الخدمات والحماية لمواطنيها، مقابل التزام المواطنين بالقيام بواجباتهم ودفع الضرائب وتقديم الولاء للدولة. فالحكومة هنا دورها تنظيم العلاقات على أسس العدالة الاجتماعية التي تحقق التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي في المجتمع.
- ضرورة العمل على مأسسة نهج الشراكة والحوار الاجتماعي على كافة المستويات، بما فيها المستوى المحلي، والحد من النظام المركزي في عملية التنمية، بإطلاق العنان للشراكات المحلية التي لها الأثر البالغ في تنمية المجتمعات المحلية وتلبية احتياجات سكانها.
- تعزيز الشراكات والتكامل والتنسيق بين القطاع العام ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص لتقديم الخدمات للمواطنين، فبعض الخدمات يتم تقديمها من خلال مؤسسات المجتمع المدني أو القطاع الخاص بكفاءة وفعالية أكبر من القطاع العام، وبتكلفة أقل ونوعية أفضل.
- اقتصرت عملية المشاركة على حضور ممثلين عن المجتمع المدني (شبكة المنظمات الأهلية) والقطاع الخاص (المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص) وهو موضوع إشكالي كبير، حيث إن تمثيلهم لم يرتبط بالقاعدة التي يمثلونها سواء على صعيد الخطة أو الاستراتيجيات القطاعية، وكان هناك غياب واضح لنقابات العمال، في الوقت الذي يفترض أن تمثل الشريحة الأوسع في المجتمع. لذلك لا بد من تبني سياسات لإعادة بناء المؤسسات التمثيلية وتطوير آليات تمثيلها وتنظيمها، لضمان شراكة وتمثيل أوسع في عملية صياغة السياسات وتنفيذها وتقييمها وضمان نجاحها.
- تفعيل دور الإعلام بأنواعه كآلية مهمة لتعزيز لغة الحوار والمشاركة المجتمعية في إعداد السياسات والخطط التنموية، وإطلاع الجمهور عليها، وهو جانب من حق وصول المواطنين للمعلومات، وتعزيز للشفافية والمساءلة وبناء للثقة بين الدولة ومواطنيها.

- هناك غياب للإرادة الفردية والجمعية في جدوى الجهد التخطيطي والعمل التنموي في الحالة الفلسطينية، وضعف في التنسيق لا سيما فيما بين المؤسسات الحكومية، وهشاشة في قيم الشراكة وثقافة العمل بروح الفريق من أجل تكامل الجهود وتكاتف الأدوار والمسؤوليات نحو تحقيق الأهداف العامة.

رابعاً: مضمون السياسة الاجتماعية

- شهدت السياسات الاجتماعية لا سيما في خطة التنمية الوطنية 2014-2016 نضوجاً نسبياً مقارنةً بالتي سبقتها من حيث محتواها، وتقدماً في مدى شموليتها وتكاملها، وهذا ما نلاحظه في سياسات قطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، لكنها بحاجة لمزيد من الجهد لتعزيز تكاملها وتناغمها وانسجامها مع السياسات القطاعات الوطنية والفرعية الأخرى.
- لم تحدد أي من الأدبيات الفلسطينية الرسمية ما هو المقصود بالسياسة الاجتماعية وما هي مكوناتها وحدودها، وهل تشمل قطاع التشغيل وسياسات العمل اللائق (وزارة العمل وإستراتيجياتها وسياساتها كانت ضمن القطاع الاجتماعي حتى العام 2010، ومن ثم إلى القطاع الاقتصادي بناءً على طلبها)، وقطاع الإسكان، وتوفير السكن اللائق لكافة المواطنين،
- حاولت الخطة الوطنية 2014-2016 التعامل مع القضايا السكانية، ولكن ما زال هناك حاجة لإعداد إطار عام وطني لسياسات سكانية تشكل الأساس لتطوير السياسات الوطنية وإدماج قضايا السكان في الخطة والاستراتيجيات القطاعية، كذلك الأخذ باحتياجات وأولويات الفئات السكانية عامة، وتعزيز منهج الحق في الحصول على الخدمات العامة.
- كذلك، انطلقت الخطة من توجهات الحكومة نحو تبني سياسات لمكافحة الفقر، لكن ما زال هناك حاجة لجهود تعزيز التكامل بين السياسات بحيث تكون صديقة للفقراء والفئات المهمشة، وتعزيز التكامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الكلي والجزئي. ولتعزيز هذا النهج نوصي بالعمل على تطوير إطار وطني عام لسياسات قطاعية لمحاربة الفقر، وتضمينها في سياسات الخطة بمجملها وفي القطاعات كافة.
- اعتمدت الخطة والاستراتيجيات الوطنية على الاحصاءات والأدلة في تطوير سياساتها الوطنية والقطاعية، ولكن من الجدير ذكره أن السياسات لم تكن نتيجة تحليل معمق للخيارات السياسية وآثارها، بل تم تطويرها بناءً على تحليل سطحي وخبرة العاملين في الحقل التنموي. إضافة إلى محدودية الاعتماد على الدراسات والأوراق السياسية الصادرة عن المؤسسات ومراكز الأبحاث والجامعات، والاستفادة منها.
- أولت خطة التنمية الأخيرة أولوية كبرى لجسر الفجوات التنموية بين المناطق/ الجغرافيا الفلسطينية، لكن الأهم من ذلك أن الخطة لم تحدد الفجوات بين المناطق، واقتصرت على تحليل الفجوات بين المحافظات الجنوبية والشمالية (الضفة الغربية وقطاع غزة)، ولم توضح كيفية معالجة تلك الفجوات، كما افترقت إلى مؤشرات لمراقبة التقدم الحاصل في جسر الفجوات وتنفيذ السياسات لهذا الغرض.

- انطلقت السياسات الاجتماعية التي تبنتها الخطة الأخيرة، من منهج الحق في التنمية وحق المواطن في الحصول على الخدمات العامة وجودة عالية وفقاً لمعايير حقوق الإنسان. وهذا بعينه تطور مهم في رسم السياسة القائمة على المنهج الحقوقي، لكن الأهم تنفيذ السياسة ومأسسة هذه الحقوق من خلال القوانين والأنظمة والتدرج في تنفيذها.
- حاولت الخطة تبنّي سياسة دمج قضايا النوع الاجتماعي والمساواة بين الجنسين وتنفيذها، وهي تبرز بشكل جلي في الخطة الأخيرة في كافة القطاعات، والأهم أن يأخذ تحليل الواقع بعداً تحليلياً للفجوات على أساس النوع الاجتماعي، وضمان إدماجها في سياسات المؤسسات وبرامجها.
- تم العمل بجهد في خطة التنمية الأخيرة لضمان تضمين القضايا عبر القطاعية في كافة السياسات القطاعية (النوع الاجتماعي والشباب، وهي ضمن قطاع الحماية والتنمية الاجتماعية)، ولكن لضمان تنفيذها لا بد من تضمينها في الاستراتيجيات القطاعية وبرامج الوزارات الحكومية، كما في سياسات مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.
- رغم أن سياسات الاستهداف مكلفة من الناحية المالية ومعقدة إدارياً، لكن لا بد منها إلى جانب سياسات الشمول، لخصوصية المجتمع الفلسطيني للعمل على جسر الفجوات بين المناطق والفئات السكانية وتعزيز صمودهم من خلال سياسات استهداف محددة دقيقة وفعالة.
- لا يمكن الفصل بين ما هو سياسي وتنموي، لا سيما في الحالة الفلسطينية المعقدة (الواقعة تحت سيطرة الاحتلال)، ولا يجب تغليب القرار السياسي على القرار التنموي، بل يجب أن يتم توسع الخيارات السياسية وتطوير مضمونها باتجاه سياسات تنموية تحررية، وبناء اقتصاد مقاوم يعزز قدرات المواطنين ويحقق الاعتماد على الذات، ويخلق المزيد من فرص العمل، ويحد من معدلات البطالة والفقر، ويساهم في تنفيذ أجندة السياسة الاجتماعية.
- نعتقد بأننا في ظل المتغيرات الوطنية والدولية أحوج ما نكون في الوقت الحالي إلى سياسات تنمية اجتماعية شاملة، ومتكاملة لا تجتزئ الحلول للمشاكل والتحديات التنموية التي تواجه المجتمع، تنطلق من المنهج الحقوقي في التنمية، وتقدم الخدمات العامة كمنظومة شاملة ومتكاملة، تجسر الفجوات التنموية بين المناطق والفئات السكانية في المجتمع الفلسطيني.

المصادر والمراجع

- أورتييز، إزابيل، 2007، **السياسة الاجتماعية**، نيويورك، الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (UNDESA).
- حمزة، نبيلة، 2003، **نماذج السياسات الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها**، نيويورك، الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا.
- دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2012، **التقرير الوطني حول تقييم التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل الصادرة عن المؤتمر الدولي للسكان والتنمية عام 1994**، رام الله.
- دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2014، **تقرير المتابعة السنوي الثالث لخطة التنمية الوطنية 2013**، رام الله.
- دولة فلسطين - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2014، **خطة التنمية الوطنية 2014-2016 "من بناء الدولة إلى السيادة"**، رام الله.
- دولة فلسطين - وزارة الثقافة، 2013، **الخطة الاستراتيجية لقطاع الثقافة والتراث "الثقافة حياة وممارسة" 2014-2016**، رام الله.
- دولة فلسطين - وزارة الشؤون الاجتماعية، 2014، **إستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية 2014-2016**، رام الله.
- دولة فلسطين - وزارة الصحة الفلسطينية، 2014، **الاستراتيجية الصحية الوطنية "فريق واحد لهدف واحد لتعزيز الخدمة الصحية" 2014-2016**، رام الله.
- السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2010، **التقرير الوطني حول السياسات الاجتماعية المتكاملة في فلسطين 1994-2008**، رام الله.
- السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط، **خطة التنمية متوسطة المدى 2005-2007**، رام الله.
- السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط، 2008، **خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010**، رام الله.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، 2007، **بناء الدولة الفلسطينية - على طريق السلم والازدهار**، قدمت لمؤتمر المانحين المنعقد في باريس في 17 كانون الأول 2007.
- الصوراني، غازي، 2010، **التحولات الاجتماعية والطبقية في الضفة الغربية وقطاع غزة (رؤية نقدية)**، دمشق، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة.
- طبر، ليندا، وآخرون، بدون سنة نشر، **نحو اقتصاد سياسي للتحرر: قراءات نقدية للتنمية في السياق الاستعماري**، مركز دراسات التنمية، جامعة بيرزيت.
- عبد الرزاق، عمر، ونائل موسى، 2001، **تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زوايا مكافحة الفقر**، بدون مكان نشر، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس.
- قسيس، نبيل، 2012، **نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأراضي الفلسطينية المحتلة**، رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس.
- قسيس، نبيل، 2014، **إطار قانوني للتخطيط التنموي الفلسطيني**، رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا، 2005، **نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية إطار تحليل مقارن**، نيويورك، الأمم المتحدة، نيويورك.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الإسكوا، **السياسة الاجتماعية المتكاملة - من المفهوم إلى الممارسة (التقرير الثاني)**، نيويورك.
- مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، 2013، **مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عملية التخطيط القطاعي والوطني**، رام الله.
- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2013، **الإطار العام لإعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014-2016**، أقره مجلس الوزراء بتاريخ 2013/5/2، رام الله.

مقابلات شخصية:

1. خليل نجم، مستشار وزير الدولة لشؤون التخطيط، منسق إعداد خطة التنمية الوطنية 2014-2016، بتاريخ 2014/9/25.
2. داوود الديك، منسق الاستراتيجية الوطنية لقطاع الحماية الاجتماعية (2011-2014، 2013-2016)، وزارة الشؤون الاجتماعية، بتاريخ 2014/10/13.
3. محمود عطايا، متخصص برامج، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، بتاريخ 2014/10/16.
4. مشهور حسن، الإدارة العامة للمتابعة والتقييم، وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، بتاريخ 2014/9/28.

ملحق رقم (1): مؤشرات وطنية حول واقع التنمية في فلسطين

المؤشر	البيان	السنة	مصدر البيان
1. معدل الالتحاق الإجمالي في المرحلة الأساسية	ذكور	93.1 %	MoE 2013
	إناث	95.9 %	
2. معدل الالتحاق الإجمالي في المرحلة الثانوية	ذكور	64.9 %	MoE 2013
	إناث	82.5 %	
3. تحصيل طلبة الصف الثامن في دراسة الاتجاهات الدولية للعلوم والرياضيات (المعدل TIMSS 500)	رياضيات	404	MoE 2011
	علوم	420	MoE 2011
4. توقع البقاء على قيد الحياة عند الولادة		72.7	MoH 2012
5. معدلات وفيات الأمومة الناجمة عن مضاعفات الحمل والولادة والنفاس لكل 100000		23.2	MoH 2012
6. معدلات وفيات الرضع الذين تقل أعمارهم عن سنة لكل 1000 من المواليد الأحياء		13.5	MoH 2012
7. معدلات وفيات الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 5 سنوات لكل 1000		16.2	MoH 2012
8. EPI + نسبة تغطية الطعومات للأطفال		97 %	MoH 2012
9. نسبة الأطفال ذوي الأوزان الطبيعية		92.4	MoH 2012
10. نسبة انتشار	القصر	1.5 %	MoH 2012
	الهزال	0.7 %	MoH 2012
11. معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي *		1.5 %	MoF 2013
12. الناتج المحلي الإجمالي (مليون دولار)		11,292	PCBS 2013
13. نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (دولار)		1691	PCBS 2013
14. البطالة	النسبة الكلية	23 %	PCBS 2013
	الضفة الغربية	19.1 %	PCBS 2013
	قطاع غزة	32.5 %	PCBS 2013
	إناث	37.8 %	PCBS 2013
	ذكور	20.3 %	PCBS 2013
15. نسبة الفقر بين الأفراد وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري **		25.8 %	PCBS 2011
16. نسبة فجوة الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري		6.0 %	PCBS 2011
17. حصة الخمس الأشد فقراً (20%) من الاستهلاك الوطني		10.2 %	PCBS 2011
18. معدل استهلاك الفرد من المياه (لتر/فرد/يوم)	الضفة الغربية	76.4	PWA 2012
	قطاع غزة	89.5	PWA 2012
19. نسبة الأسر المربوطة بالشبكة العامة للمياه		96 %	PWA 2012
20. استهلاك الفرد من الكهرباء (كيلو واط/ساعة سنوياً)		921	PEA 2012
21. نسبة الطاقة الكهربائية المنتجة من الطاقة الشمسية		0.7 %	PEA 2012
22. نسبة الفاقد في نظام التوزيع		24 %	PEA 2012

⁵⁷ من وثيقة خطة التنمية الوطنية "من بناء الدولة إلى السيادة" 2014-2016.

* مصدر البيانات: إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي - الخطة الوطنية 2014-2016، وحدة الاقتصاد الكلي، وزارة المالية.

** يتم احتساب الأرقام الخاصة بالفقر بناءً على مسوحات من قبل الجهاز المركزي للإحصاء، البيانات المتوفرة هي للعام 2011 فقط حسب آخر مسح (دورية المسح كل 4 سنوات).

مصدر البيان	السنة	البيان	المؤشر	
PWA	2012	% 31	الضفة الغربية	نسبة الأسر الموصولة بالشبكة العامة للصرف الصحي
PWA		% 70	قطاع غزة	
MTIT	2013	% 23.6	كثافة انتشار الإنترنت لكل 100 نسمة	
MoT	2013	0.55	الشوارع المحلية	كثافة الطرق (أطوال الطرق المعبدة كم/1000 نسمة) - الضفة الغربية
MoT		0.28	الشوارع الرئيسية	
MoT	2013	87	كثافة المركبات (مركبة/ 1000 نسمة) - الضفة الغربية	
MoF	2013	%32.7	النفقات الجارية العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	
MoF	2013	%1.7	نسبة الموازنة التطويرية من الناتج المحلي الإجمالي	
MoF	2013	%12.2-	العجز في الموازنة الجارية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	
الشرطة	2012	670	عدد الجرائم لكل 100 ألف من السكان	
			نسبة المواطنين الذين يشعرون بالأمان *	

* سيتم توفير بيانات خط المرجعية من خلال المسح الميداني من خلال الجهاز المركزي للإحصاء.

ملحق رقم (2): مؤشرات حول واقع التنمية في فلسطين حسب المعايير الدولية

المؤشر	البيان	السنة	مصدر البيان
1.	ترتيب فلسطين حسب مؤشر تنمية الفرد (Human Development Index) (برنامج الأمم المتحدة للتنمية: 1 أحسن دولة، 177 أقل دولة)	2012	UNDP
2.	ترتيب فلسطين في مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (البنك الدولي: 1 أحسن دولة، 181 أقل دولة)	2013	WB
3.	ترتيب فلسطين في مؤشر حرية الصحافة (صحفيون بلا حدود: 1 أحسن دولة، 175 أقل دولة)	2013	صحفيون بلا حدود
4.	ترتيب فلسطين في درجة نجاعة الحكومة (البنك الدولي: صفر أقل علامة، 100 أعلى علامة)	2012	WB
5.	ترتيب فلسطين في مؤشر مكافحة الفساد (البنك الدولي: صفر أقل علامة، 100 أعلى علامة)	2012	WB
6.	ترتيب فلسطين في حكم القانون (البنك الدولي: صفر أقل علامة، 100 أعلى علامة)	2012	WB
7.	ترتيب فلسطين في المشاركة السياسية والمساعدة (البنك الدولي: صفر أقل علامة، 100 أعلى علامة)	2012	WB

ملحق رقم (3): النفقات التشغيلية والتطويرية لقطاع الحماية والتنمية الاجتماعية في خطة التنمية الوطنية 2014-2016

مجموع النفقات التطويرية 2014-2016			مجموع النفقات التشغيلية 2014-2016		النفقات للعام 2016 مليون دولار \$		النفقات للعام 2015 مليون دولار \$		النفقات للعام 2014 مليون دولار \$		القطاع الوطني الفرعي
نسبة النفقات التطويرية من النفقات التطويرية الكلية	نسبة النفقات التطويرية من قطاع التنمية الاجتماعية	التطويرية (مليون دولار)	نسبة النفقات التشغيلية من قطاع التنمية الاجتماعية	التشغيلية (مليون دولار)	التطويرية	التشغيلية	التطويرية	التشغيلية	التطويرية	التشغيلية	
3.1%	11.5%	47	39.6%	2,373.22	19.00	814.57	16.00	790.84	12.00	767.81	الحماية الاجتماعية
12.5%	45.6%	187	36.6%	2,193.81	85.00	752.98	62.00	731.05	40.00	709.76	التعليم
7.5%	27.3%	112	20.4%	1,225.14	54.00	420.51	35.00	408.26	23.00	396.37	الصحة
1.0%	3.7%	15	2.3%	135.41	7.00	46.47	5.00	45.12	3.00	43.80	الثقافة والتراث
2.7%	9.8%	40	1.0%	62.02	17.00	21.29	13.00	20.67	10.00	20.06	الشباب والرياضة
0.6%	2.2%	9	0.1%	5.39	4.00	1.85	3.00	1.79	2.00	1.74	تمكين المرأة*
27.3%	100.0%	410	100.0%	5,995.01	186.00	2,057.69	134.00	1,997.75	90.00	1,939.57	المجموع

* حيث إن تمكين المرأة هو غير قطاعي فإن النفقات الواردة في الجدول تخص وزارة شؤون المرأة فقط ولا تشمل نفقات الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى والمتضمنة أصلاً لأنشطة وتدخلات متعلقة في القطاع ضمن برامجها.