



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (5)



إشكاليات الخطط الوطنية والتخطيط

الفلسطيني في ظل الحرب على غزة

تموز 2024



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تلفون: +970 (2) 2987053/4

فاكس: +970 (2) 2987055

info@mas.ps

ww.mas.ps

إشكاليات الخطط الوطنية والتخطيط الفلسطيني في ظل الحرب على غزة

إعداد: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

طاولة مستديرة (5)

تموز 2024

أعدت هذه الورقة الخلفية بدعم من



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

فلسطين والأردن

إن الآراء والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مؤسسة هنريش بل (فلسطين والأردن).

المحتويات

01	1- مقدمة
03	2- تطور التخطيط الإستراتيجي الحكومي في فلسطين ومدى الاستجابة للتنمية
08	3- الخطط القطاعية وعبر القطاعية
09	4- خطط وأطر سياساتية أخرى
11	5- التحديات المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الخطط الإستراتيجية العامة في فلسطين
14	6- إعادة النظر في دورة التخطيط الإستراتيجي للأعوام 2024 - 2029 في ظل الحرب على غزة
16	أسئلة للنقاش

يسهم التخطيط الاستراتيجي على مستوى القطاع العام في توجيه الموارد المالية والبشرية والمادية بشكل فعال نحو تحقيق الأهداف العامة التي تضعها الدول والحكومات، مما يضمن تحقيق أقصى استفادة من هذه الموارد، كما ويساعد في تحديد الأولويات الوطنية وتوجيه الجهود نحو القطاعات والمجالات الأكثر أهمية. أيضاً، تساهم الخطط الاستراتيجية في تحسين كفاءة الأداء الحكومي من خلال تحديد أهداف واضحة وتوجيه الجهود لتحقيقها، وتعزز من الشفافية والمساءلة في عمل الحكومة من خلال وضع مؤشرات أداء ومتابعة تنفيذها، وتوفير رؤية واضحة للمستقبل. هذا بدوره يعزز الاستقرار السياسي والاقتصادي، ويسهم في تحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين من خلال تطوير السياسات والبرامج الحكومية. من ناحية أخرى، يساعد التخطيط الاستراتيجي الفعال والمدروس في وضع خطط لإدارة الأزمات السياسية والصحية والاقتصادية، مما يمكن الحكومات من التعامل مع الأزمات بفعالية وتقليل تأثيرها السلبي من خلال تطوير خطط طوارئ واستراتيجيات استجابة فعالة. من ناحية أخرى، يمكن من خلال التخطيط الاستراتيجي الفعال تحسين بيئة الاستثمار على مستوى الدول وجذب الاستثمارات الأجنبية التي تساهم في تعزيز التنمية الاقتصادية.

لذلك، نستطيع القول إن تبني التخطيط الاستراتيجي ليس خياراً، بل ضرورة للدول النامية ومنظمات الأعمال، خاصة في ظل التطور التكنولوجي السريع والعولمة التي أدت إلى ازدياد كبير في حدة المنافسة بين الدول والشركات حول العالم. نتج عنها تغيرات وتحديات اقتصادية واجتماعية وبيئية كبيرة والتي تضع الدول والحكومات أمام تحدي كبير يرتبط في إدارة مواردها الاقتصادية وتوفير الميزانيات الضرورية لتعزيز التنمية المستدامة، ناهيك عن الأزمات السياسية والصحية التي تظهر بين الحين والآخر. لذلك تعتبر ممارسة الدول والمؤسسات للتخطيط الاستراتيجي أداة حيوية للتكيف مع التغيرات السريعة، ومواجهة الأزمات، والسير نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، وحشد وتوجيه الموارد نحو المشاريع والقطاعات ذات الأولوية، وتحديد الميزانيات الضرورية لتعزيز الجهود المشتركة بين مختلف المؤسسات الحكومية.

تسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية بعد اتفاق أوسلو قطاع خدمات عامة مجزأ وضعيف ومهلل، واقتصر بشكل أساسي في حينه على قطاعات الصحة والتعليم وبعض الخدمات الاقتصادية، التي كانت تعاني من تردي كبير في البنية التحتية. انطلاقاً من مسؤولياتها في توفير الخدمات العامة للمواطنين، سارعت السلطة الفلسطينية في إنشاء الوزارات الفلسطينية الأولى لتيسير تقديم الخدمات الأساسية: وزارة الصحة، وزارة الشؤون الاجتماعية (التنمية الاجتماعية لاحقاً)، وزارة التربية والتعليم، وزارة التعليم العالي.

ابتدأ الاهتمام الرسمي بالتخطيط منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبداية تطوير الهياكل الحكومية الرسمية، والذي تجسد مبكراً في استحداث وزارة التخطيط والتعاون الدولي بين 1994-2014، لتعنى بشؤون التخطيط الداخلي والخارجي للحكومة الفلسطينية وتعزيز التعاون مع دول العالم في شتى المجالات، ولتكون الجهة الحكومية المسؤولة عن وضع السياسات والخطط الإستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين. لكن عملية التخطيط الإستراتيجي الحكومي بصورتها الحالية المنظمة والشاملة، لم تبدأ إلا بعد العام 2007، أي في عهد الحكومة الفلسطينية الثانية عشر والتي عُرفت بحكومة تسيير الأعمال بعد الانقسام الفلسطيني. قبل ذلك، عمدت الحكومة الفلسطينية إلى وضع خطة تنموية ثلاثية، ثم خطة تنمية خمسية، تبعها قيام بعض الوزارات بتطوير خطط خمسية.

تأثرت جهود التخطيط الاستراتيجي العام ودوره في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإدخال تحسينات ملموسة في الخدمات العامة ومستويات معيشة السكان في فلسطين، بشكل كبير بالتحديات الكبيرة التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي، ناهيك عن الحصار المشدد والحروب المتتالية على قطاع غزة منذ العام 2006. أدى ذلك إلى تراجع التنمية الاقتصادية وزيادة التحديات الاجتماعية. مارس الاحتلال خلال العقد الماضي حصارا ماليا على الحكومة الفلسطينية تحت ذرائع مختلفة، كما يقوم بعمليات قرصنة متتالية على أموال المقاصة التجارية. حد كل ذلك بشكل كبير من قدرة الحكومة الفلسطينية على توفير الميزانيات الضرورية لتطوير البنية التحتية الخدمية وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين.¹

منذ منتصف العام 2023، انطلقت الجهود المكثفة في مكتب رئيس الوزراء والأمانة العامة لإعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام (2029-2024) بالشراكة والتشاور مع الدوائر الحكومية المختلفة، وأثمرت تلك الجهود عن إعداد الإطار العام للخطة، وإنجاز المسودات الأولى للخطة الاستراتيجية للوزارات والمؤسسات الحكومية للأعوام 2024-2029 بما ينسجم مع المنهجية المحدثة للتخطيط التي تم اعتمادها من قبل مجلس الوزراء. كان من المفترض أن يتم إنجاز الخطة نهاية العام 2023، ومن ثم اعتمادها وبدء العمل بها خلال العام 2024. لكن على أثر الحرب التي يشنها الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة والضفة الغربية، تم تعليق العمل على الخطة الاستراتيجية المفترضة للأعوام 2029-2024، بينما شرعت الحكومة في إعداد خطة طوارئ للعام 2024.

بكل تأكيد أفرزت الحرب الحالية تأثيرات اقتصادية واجتماعية كبيرة في كل من قطاع غزة والضفة الغربية. في ظل الواقع الاقتصادي والاجتماعي الصعب، هناك إشكالية كبيرة قائمة حول مدى قدرة الخطة الاستراتيجية الوطنية التي تم إعدادها وفق سيناريوهات وسقف سياسي ما قبل 7 أكتوبر (خاصة تلك للأعوام 2024-2029) للاستجابة للواقع الحالي الذي تحول في كل أشكاله وباتت «التنمية» بعيدة المنال في ظرف اقتصادي سياسي يتسم بالكفاف والتصدي للاحتلال. تم بناء هذه الخطة على واقع اقتصادي واجتماعي مختلف، وبالتالي، من الضروري إعادة النظر ليس فقط في مضمون الخطة الاستراتيجية ومدى استجابتها للتغيرات الدراماتيكية الأخيرة، بل في شكل وهيكلية وآليات التخطيط الاستراتيجي في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها الحرب، وحجم الدمار الهائل في البنية التحتية والانتشار الكبير للبطالة والفقر وانعدام الأمن الغذائي، والذي يتزامن مع أزمة مالية حكومية غير مسبوقة.

تهدف هذه الورقة الخلفية إلى تسليط الضوء على واقع التخطيط الاستراتيجي على مستوى الحكومة والقطاع العام في فلسطين، من خلال تقديم خلفية تاريخية لتطور التخطيط الاستراتيجي ومدة معالجتها لتحديات التنمية في فلسطين في كل مرحلة من المراحل. كما سيتم التطرق إلى أبرز التحديات التي واجهت وما زالت تواجه الخطة الاستراتيجية على المستوى الكلي والقطاعي، والتي حدثت من قدرة صانع السياسة على تنفيذ الأهداف الاستراتيجية والبرامج والمشاريع المرتبطة بها ضمن الجدول الزمني والموازنات المقترحة في مختلف المؤسسات العامة.

كذلك تناقش الورقة توجهات التخطيط الاستراتيجي المستقبلية في ظل الواقع الاقتصادي والاجتماعي الصعب والمعقد غير المسبوق نتيجة للحرب التدميرية على فلسطين. السؤال الذي يطرح نفسه الآن والذي ستحاول هذه الورقة الإجابة عنه هو: هل الخطة والأطر الاستراتيجية القائمة قادرة على الاستجابة للواقع الحالي الذي يشهد تدهورا كبيرا في كافة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؟ وهل هناك ضرورة لإعادة النظر في أي عملية تخطيط مستقبلية في التخطيط الاستراتيجي الحكومي ليعامل مع الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة واحدة وإلى جمع التخطيط المكاني والقطاعي والمحلي/الإقليمي في إطار ومؤسسة تخطيطية واحدة؟

1 <https://wafa.ps/Pages/Details/62509>

2- تطور التخطيط الإستراتيجي الحكومي في فلسطين ومدى الاستجابة للتنمية

i. الفترة (1994-2000): مرحلة وضع الهياكل الحكومية الرسمية للمرة الأولى

اتسمت هذه المرحلة بقيام السلطة الوطنية الفلسطينية ببناء الهياكل الحكومية الرسمية للمرة الأولى بعد اتفاق أوسلو، حيث تم إنشاء الوزارات والمؤسسات الحكومية السيادية وتلك المرتبطة بتوفير الخدمات الأساسية الرئيسية للمواطنين وإدارة الشؤون العامة وتنسيق الجهود التنموية، وتم استحداث وزارات الاقتصاد، المالية، التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة المالية.

على مستوى التخطيط، تم استحداث وزارة التخطيط والتعاون الدولي في العام 1994 من أجل إدارة الخطة الحكومية، التخطيط المالي وأولويات الدعم، والتخطيط المكاني. اعتمدت السلطة الوطنية الفلسطينية على برامج سنوية للاستثمار العام تقدم للدول المانحة، فقامت بعمل «البرنامج الاستثماري الفلسطيني» للعامين (1996-1997). تلاها استحداث برامج وخطط قصيرة أو متوسطة المدى للتخطيط لعملية التنمية الوطنية، حيث تم إعداد وثيقة خطة التنمية الفلسطينية الثلاثية (1998-2000)، ثم تلا ذلك إعداد خطة التنمية الخمسية (1999-2003) لتكون إطاراً عاماً وشاملاً للتنمية الاقتصادية في فلسطين. ركزت هذه الخطط على بناء البنية التحتية الأساسية، وتحسين الخدمات العامة مثل التعليم والصحة، وتعزيز الاقتصاد المحلي. في هذه الفترة، اعتمدت السلطة الفلسطينية بشكل كبير على المساعدات الدولية لدعم ميزانيتها وتنفيذ برامجها التنموية. لكن لم تتبع هذه الخطط منهجاً تنموياً ولم تكن أهدافها محددة بدقة، وافتقرت إلى آليات التنفيذ والمتابعة وقياس الآثار.

في الواقع، كانت هذه الخطط تجميعاً لمشاريع وبرامج مرشحة للتمويل في الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة. وعلى مستوى الوزارات، ظهر العديد من الخطط التنموية القطاعية التي ركزت بالمجمل على كفاءة وفعالية عمل الوزارات وقدرتها على خدمة الجمهور، وكان الهدف الأساسي منها جلب التمويل من خلال تبرير البرامج المقترحة.² يعكس ذلك حداثة التجربة الفلسطينية وضعف الخبرات في عملية بناء الخطط الإستراتيجية، وحالة الارتجال التي كانت تتسم بها العديد من القرارات الاقتصادية والتنموية.

ii. الفترة (2000-2006): الانتفاضة الثانية والتركيز على جهود الإغاثة الطارئة وإعادة الإعمار

أدت الانتفاضة الثانية إلى تدهور الوضع الأمني والاقتصادي في فلسطين وإلى دمار خطير في البنية التحتية والمؤسسات الفلسطينية، وتعرض العديد من المشاريع التنموية للعرقلة بسبب التصعيد العسكري والحصار. تحول التركيز الحكومي خلال هذه الفترة إلى جهود الإغاثة الطارئة وإعادة الإعمار، مع تقليص الاهتمام بالتخطيط الاستراتيجي طويل الأمد. فأعدت السلطة الوطنية الفلسطينية خطة الاستثمار العام الطارئة، ثم برنامج التدخل السريع (2003)، وخطة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي (2004). ومن تجربتها في هذه الخطط والبرامج، قامت وزارة التخطيط الفلسطينية بإعداد «خطة التنمية متوسطة المدى 2005-2007» و«خطة التنمية متوسطة المدى 2006-2008»، واللتان شكلتا تقدماً في إعداد الخطط التنموية ورسم السياسات الاجتماعية، من خلال تعزيز مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية التخطيط التنموي.

2 [Microsoft Word - Conference book 2016.doc \(mas.ps\)](#)

هدفت خطط التنمية في هذه المرحلة إلى الاستثمار في رأس المال البشري والاجتماعي، وإعادة إطلاق وتيرة النمو الاقتصادي، وتعزيز قدرة القطاع الخاص من أجل الارتقاء بالإنتاجية، وخلق فرص عمل جديدة ومستدامة. إضافة إلى ذلك، تضمنت هذه الخطط أهداف تحقيق الحماية الاجتماعية، واتسمت بربط الإغاثة بالتنمية. ركزت هذه الخطط على الفئات الأكثر تضرراً وأعارت اهتماماً لقطاعات التعليم والصحة والسكن والبنية التحتية. لكن لم يكن ممكناً الالتزام بتنفيذ جميع برامج هذه الخطط، أو تحقيق أهدافها الطموحة، بسبب المقاطعة الإسرائيلية والدولية لحكومة حماس بعد العام 2006، ما أدى إلى قصور المصادر المالية للسلطة، وعدم قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها ودفع مستحقاتها التشغيلية، بما يشمل أجور موظفي القطاع العام، ناهيك عن تأجيل العديد من المشاريع التنموية الإستراتيجية.

iii. الفترة (2007-2014): الإصلاح وبناء مؤسسات الدولة

بعد انتهاء الانتفاضة الثانية، أعادت السلطة الوطنية الفلسطينية تفعيل جهود التخطيط الاستراتيجي بشكل أكبر، مع التركيز على التنمية والإصلاح وبناء مؤسسات الدولة. ركزت جهود التخطيط الاستراتيجي في تلك الفترة على تطوير مستويين من الخطط. تمثل المستوى الأول بخطط التنمية والإصلاح على مستوى الحكومة ككل والتي قاد جهودها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية³، في حين ركز المستوى الثاني على الخطط القطاعية وعبر القطاعية التي قادت جهودها الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة.

• المستوى الأول: خطط التنمية والإصلاح المركزية

خطة الإصلاح والتنمية (2008-2010)⁴

تم في العام 2007 إطلاق خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، كأول خطة حكومية تعكس التزام السلطة الوطنية الفلسطينية بتبني إجراءات متكاملة لإعداد السياسات والخطط وتحضير الموازنات. حددت الخطة أجندة متوسطة الأمد للإصلاح والتنمية في فلسطين تستند على أجندة محددة للسياسات الوطنية، كما وعرضت نظرة عامة حول أولويات السياسات والخطط وتوزيع الموارد المالية الخاصة بكل قطاع من القطاعات. أي بمعنى آخر، شكلت هذه الخطة نقلة نوعية في منهجية الخطط التنموية في فلسطين، لأنها انطلقت من رؤية تنموية، واستندت إلى أجندة سياسات وطنية. وركزت الخطة على برامج تساهم في تحقيق الاستقرار المالي والاجتماعي والاقتصادي، إضافة إلى تحقيق الانتعاش المنشود في المدى المتوسط.

من الأهداف الرئيسية أيضاً من تطوير الخطة في حينه هو تجهيز وثيقة لعرضها في مؤتمر المانحين للحصول على المساعدات الخارجية، خاصة على ضوء الأزمة المالية الخائفة التي كانت تعاني منها السلطة الوطنية. لذلك، اتسمت الخطة بالفردية والعمومية، حيث قامت الحكومة بإعداد الخطة بشكل منفرد، ودون مشاورات تذكر مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، على عكس ما تم في الخطط السابقة واللاحقة، كما لم تقدم سياسات محددة، لأنها استمرت في تطبيق الموازنة العامة وفقاً للبنود.

3 في عام 2009 ومُنذ الحكومة الفلسطينية الثالثة عشر أصبحت وزارة التخطيط والتعاون الدولي تسمى «وزارة التخطيط والتنمية الإدارية».

4 https://www.preventionweb.net/files/26380_prdp200820101.pdf

خطة التنمية الوطنية (2011-2013): إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة⁵

مثلت خطة التنمية الوطنية في عهد سلام فياض توجهها طموحا نحو تحقيق الاستقلال السياسي من خلال بناء مؤسسات الدولة وتحقيق الازدهار الاقتصادي، كما وحدت أهدافا سامية مثل السعي لتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية. لخصت الخطة أجندة السياسات الوطنية التي تبنتها الحكومة وإطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي الكلي للسنوات 2011-2013. بعكس الخطة السابقة، تضمنت الخطة إجراء مشاورات واسعة ومكثفة مع عدد كبير من أصحاب العلاقة من مختلف القطاعات.

حققت السلطة بعض الإنجازات في إطار هذه الخطة، وبالأخص فيما يتعلق بتأهيل البنية التحتية، والعمل بمبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. لعل أهم الإضافات كان في ربط عملية التخطيط بالسياسات الاقتصادية القطاعية. وكان أبرز التحديات التي واجهتها الخطة وحدت من فاعليتها هي عدم ربط التدخلات المقترحة بالموارد المالية والبشرية المتاحة، واعتمادها على أموال المانحين التي شهدت أرقاما قياسية بين 2009 و2012، ناهيك عن ربطها بهدف إنهاء الاحتلال غير الواقعي.

خطة التنمية الوطنية (2014-2016)⁶

هدفت الخطة الثالثة، والتي قادت جهود العمل فيها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية في حينه قبل حل الأخيرة ودمج وظائفها بثلاث هيئات وزارية منفصلة في 2014، إلى تجسيد «سيادة الدولة»، وتحقيق التمكين الاقتصادي والتنمية والمستدامة والعدالة والوصول إلى مؤسسات فاعلة، وحضور فلسطين على الساحة الدولية. لذلك ركزت الخطة على أربعة قطاعات رئيسية: قطاع التنمية الاقتصادية والتشغيل، وقطاع الحكم الرشيد وبناء المؤسسات، وقطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، وقطاع البنية التحتية. كما وأشارت الخطة إلى أهداف/أولويات رئيسية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي:

- توسيع السيطرة على الموارد الطبيعية، والتركيز على تطوير المناطق المصنفة «ج»، ولا سيما منطقة الأغوار والبحر الميت، وتطوير القدس الشرقية وقطاع غزة؛ كونهما مناطق تنمية ذات أولوية.
- 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.
- مكافحة الفقر والبطالة وتعزيز العدالة الاجتماعية، مع الأخذ بعين الاعتبار التباينات في الاحتياجات والظروف التي تعيشها الفئات المختلفة؛ سواء على أساس النوع الاجتماعي، أو العمر، أو الإعاقة، أو المنطقة الجغرافية.

على الرغم من تحقيق تقدم في بعض مشاريع البنية التحتية، مثل الطرق، وشبكات المياه والكهرباء، لكن الكثير من هذه المشاريع تأثرت بالقيود الإسرائيلية، وتأخر تحويلات المساعدات وتراجعها في بعض الأحيان والذي أثر بشكل سلبي على تنفيذ العديد من المشاريع المدرجة في الخطة. كسابقاتها من الخطط، اعتمدت خطة التنمية الوطنية بشكل كبير على المساعدات المالية الدولية. أيضا تأثر تنفيذ الخطة بتشكيل الحكومة الفلسطينية

5 https://www.preventionweb.net/files/26380_20112013.pdf

6 <https://www.preventionweb.net/files/202014-2016.pdf>

السابعة عشر كأول حكومة وفاق وطني فلسطيني منذ 2007، مما يعني تغير الأولويات والاستراتيجيات الحكومية في حينه لتركز على قطاع غزة إلى جانب الضفة الغربية، ومعالجة التحديات التنموية الكبيرة التي خلفها الحصار الطويل على قطاع غزة والذي تزامن مع 3 حروب تدميرية شنها الاحتلال الإسرائيلي.

• المستوى الثاني: أطر سياساتية أخرى

إلى جانب خطط التنمية الثلاث، تم تطوير العديد من الأطر السياساتية الأخرى والتي تستجيب لتحديات إغاثية أو قطاعية طارئة أو لمنطقة جغرافية محددة، من أبرزها:

1- الإطار الوطني الاستراتيجي للسياسات والتدخلات الإنمائية في المناطق المسماة «ج»، 2014

يمثل هذا الإطار الذي أعدته وزارة التخطيط والإصلاح الإداري العام 2014، التدخلات التنموية في المنطقة المسماة «ج» المقترحة من الحكومة الفلسطينية لمختلف الشركاء، مع الأخذ بالاعتبار القضايا والتحديات التنموية والأولويات القطاعية لتلك المنطقة، مرتبطة بشكل تكاملي بإطار خطة التنمية الوطنية 2014-2016. كما وهدف هذا الإطار إلى تعزيز المبادرات المحلية الجماعية المستدامة، ودعم وسائل الصمود المبتكرة التي يمكن أن تساعد في التغلب على الموانع الإسرائيلية.

2- الخطة الإستراتيجية للتنمية القطاعية في القدس الشرقية، 2010

سعت هذه الخطة إلى تقوية صمود الفلسطينيين في مدينة القدس الشرقية، وذلك من خلال تقديم احتياجات تحقيق العديد من الأولويات التطويرية للقطاعات المختلفة، وسبل معالجتها. وقد منحت الخطة أولوية التطوير للأجزاء الواقعة داخل جدار الفصل العنصري. تستهدف الخطة أحد عشر قطاعا موزعة على ثلاث مجموعات: الحماية والتنمية الاجتماعية، التنمية الاقتصادية، وحماية حقوق الإنسان.

3- الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار غزة، 2014

وضعت حكومة الوفاق الوطني هذه الخطة كخارطة طريق للخروج من الأزمة الإنسانية والدمار اللذان خلفتهما الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة. واعتمدت الخطة على التقييم السريع لاحتياجات الإنعاش المبكر وإعادة إعمار قطاع غزة، واتخذت من الوضع السائد قبل العدوان نقطة انطلاق لها. سعت الخطة إلى الانتقال من جهود الإغاثة إلى التنمية في قطاع غزة عبر أربعة قطاعات: القطاع الاجتماعي، قطاع البنية التحتية، القطاع الاقتصادي، وقطاع الحوكمة.

4- الإستراتيجية الوطنية للتكيف مع تغير المناخ، 2011

تم تطوير الإستراتيجية تحت إشراف سلطة جودة البيئة وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبمشاركة عدد كبير من الجهات ذات العلاقة، استجابة للتحديات المناخية التي تشهدها فلسطين والمتمثلة بتذبذب هطول الأمطار السنوية، وارتفاع متوسط درجات الحرارة، والظواهر الجوية المتطرفة، وارتفاع مستوى سطح البحر.

أعدت سلطة الطاقة الفلسطينية هذه الاستراتيجية بهدف الحصول تدريجياً على 240 جيجا واط ساعة (على الأقل) لتوليد الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة بما يعادل 10% من القدرة الكهربائية المنتجة محلياً بحلول عام 2020.

6- الخطط القطاعية وعبر القطاعية

استجابة لخطط التنمية والإصلاح الثلاثية على مستوى الحكومة (2008-2010، 2011-2013، و-2014 2016)، قامت غالبية الوزارات والمؤسسات الحكومية بتطوير الخطط الاستراتيجية الخاصة بها. على سبيل المثال، توافقت خطة التنمية الوطنية (2011-2013) مع إعداد 23 إستراتيجية قطاعية وعبر قطاعية (18 استراتيجية قطاعية أفقية، تشمل القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والحكم، و5 استراتيجيات عبر قطاعية في القطاع الاجتماعي وقطاع الحكم).

نجد أن غالبية المؤسسات الحكومية قد بدأت بالاستجابة للخطط التنموية الحكومية منذ تبني خطة التنمية الوطنية الثانية (2011-2013). فقبل ذلك، عدد قليل جداً من الوزارات قام بتطوير إطار استراتيجي، مثل الخطة الخمسية الثانية (2008-2012) التي أعدتها وزارة التربية والتعليم العالي، الخطة الاستراتيجية لوزارة النقل والمواصلات 2009-2011، والخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة 2008-2010. لاحقاً، ومع دورة التخطيط الإستراتيجي 2011-2013، أصبحت عملية التخطيط الإستراتيجي جزءاً رئيسياً من خطط عمل المؤسسات الحكومية، من خلال تبني عملية التخطيط القطاعي وعبر القطاعي.

بسبب حداثة تجربة التخطيط، وعدم وجود تراكم للخبرة لدى عدد كبير من المؤسسات الحكومية في مجال التخطيط الإستراتيجي، فقد نجد هناك العديد من جوانب القصور والفجوات في الخطط الاستراتيجية القطاعية وعبر القطاعية في تلك الفترة (2011-2016). على سبيل المثال، افتقدت بعض الخطط إلى الربط الواضح ضمن مؤشرات قياس محددة مع خطط التنمية الوطنية الثانية (2011-2013) والثالثة (2014-2016). كذلك، كانت الأهداف الإستراتيجية في كثير من الأحيان غير محددة بشكل واضح، ما جعل من الصعب قياس التقدم وتحقيق النتائج المتوقعة، مع غياب آليات رقابة وتقييم فعالة لمتابعة تنفيذ الخطط.

iv. التخطيط الاستراتيجي بعد العام 2016

شهدت عملية التخطيط الإستراتيجي الحكومي خلال دورة التخطيط 2017-2022، نقلة نوعية من ناحية تبني منهجية موحدة لعملية التخطيط الحكومي، والتحسين الملحوظ في مأسسة عملية التخطيط وجودة الخطط وتناسقها، والربط المباشر ما بين الخطط القطاعية وعبر القطاعية مع خطط التنمية الحكومية وأهداف التنمية المستدامة، لكن مع الافتقار إلى الربط مع الموازنة العامة. أيضاً تمت عملية التخطيط في هذه الفترة على مستويين؛ خطط التنمية الوطنية، والخطط القطاعية وعبر القطاعية.

1- أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022: المواطن أولاً⁷

تشكل أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022 خطة التنمية الوطنية الرابعة التي تعدها دولة فلسطين وتصدرها منذ العام 2008. في حين دأبت الخطط الوطنية السابقة على التركيز على بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية وتعزيز قدراتها في أداء المهام والصلاحيات المنوطة بها، تمحورت أجندة السياسات الوطنية (والتي ما عادت خطة) حول احتضان المؤسسات العامة لأجندة تركز على احتياجات المواطنين. تهدف الخطة إلى الارتقاء بمستوى معيشة ورفاهية المواطن من خلال تقديم الخدمات العامة ذات الجودة، وتوفير فرص العمل في القطاع الخاص، وتوفير الحماية الواجبة للفئات الضعيفة والمعوزة. أي أن الأجندة ركزت بشكل رئيسي على تطوير المؤسسات العامة، وتقديم أفضل الخدمات، تحت مفاهيم «الحكومة المستجيبة للمواطن» و«الحكومة الفعالة».

2- الخطة الوطنية للتنمية: الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال «2021-2023» (أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2021-2023)

هدفت هذه الخطة (والتي ما عادن ضمن الأجندة الوطنية) إلى خلق اقتصاد مقاوم محصن من الاختراق والتبعية، ويعزز صمود الناس في أرضهم وبلدهم ويساهم في إنجاز الاستقلال، وبناء المؤسسات الوطنية الرافعة لإنهاء الاحتلال وإصلاح الموجود منها بشكل شامل. يتضمن المحور الأول من الخطة أولويات الانفكاك عن الاحتلال وتجسيد الدولة. أما المحور الثاني فيهدف إلى تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن والارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة وإصلاح وتطوير قطاع الأراضي، والحكومة الفعالة والبعيدة عن البيروقراطية عبر تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد وتعزيز كفاءة المؤسسات العامة وكفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة. بينما أعطى المحور الثالث أولويات بناء مقومات الاقتصاد الفلسطيني المرتكزة على التنمية بالعناقيد، والوصول إلى مجتمع متماسك قادر على الصمود والتنمية، والنهوض بالزراعة والمجتمعات الريفية، وتوجيه الاقتصاد نحو القطاعات المنتجة خاصة الزراعة والصناعة، وتطوير بنية تحتية مادية واجتماعية قادرة على تعزيز وتوسيع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد.

3- الخطط القطاعية وعبر القطاعية

ترافقت أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، مع إطلاق 18 استراتيجية قطاعية و3 استراتيجيات عبر قطاعية بصفقتها جزءاً أساسياً في دورة التخطيط وتقديم الخدمات، والتي ارتبطت بشكل مباشر بأجندة السياسات الوطنية بصفقتها الوثيقة السياساتية العليا لدولة فلسطين والتي ستوجه برامج وتدخلات وسياسات الحكومة بمختلف وزاراتها ومؤسساتها. أي أن الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية تحدد الأولويات والبرامج اللازمة لتنفيذ السياسات والأولويات الوطنية.

ركزت الحكومة على ثمان قضايا رئيسية يجب مراعاتها في عملية تحديث الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، وهي: التنمية بالعناقيد؛ البعد الجغرافي، ومراعاة الفجوات والتمايز بين المناطق بما في ذلك غزة والقدس؛ واقعية الإستراتيجيات وقابليتها للقياس؛ تحسين تقديم الخدمات؛ ضرورة مراعاة

7 مكتب رئيس الوزراء. الخطة الوطنية للتنمية 2017-2022، المواطن أولاً، دولة فلسطين، 2016.

المسائل والقضايا عبر القطاعية خاصة النوع الاجتماعي والشباب والبيئة؛ المواءمة مع المعاهدات وأجندة التنمية الدولية التي انضمت لها دولة فلسطين خاصة أهداف التنمية المستدامة.

4- خطط وأطر سياساتية أخرى

شهدت السنوات الأخيرة قيام العديد من الوزارات والمؤسسات الحكومية بتطوير خطط واستراتيجيات متخصصة في قطاع معين أو من أجل الاستجابة لتحديات بعينها سواء اقتصادية أو اجتماعية أو بيئية. جزء كبير منها كان من خلال تمويل ودعم فني من المانحين، لذلك يمكن القول إنها جاءت في غالبها استجابة لتوصيات من المانحين الدوليين. على الرغم من أهمية هذه الأطر السياساتية المختلفة، إلا أنه من الملاحظ أن جزءا كبيرا من هذه الخطط تم إجراؤها دون العودة إلى خطط التنمية الوطنية، ولا تتقاطع في العديد من الأهداف والسياسات مع الخطط القطاعية وعبر القطاعية، بالإضافة إلى احتوائها على أهداف إستراتيجية طموحة تفوق قدرة الوزارات أو الجهات العامة المعنية على تنفيذها أو تطبيقها. هذا التباين أدى إلى بعض التحديات في تحقيق التكامل بين الجهود الحكومية المختلفة، كما أدى الفارق بين الأهداف والقدرات المتاحة إلى تحديات كبيرة في التنفيذ الفعلي لهذه الخطط. يجدر الذكر أنه لم يتم بالضرورة اعتماد جميع هذه الخطط بقرار من مجلس الوزراء، وبقي بعضها خططا وزارية. أما أبرز هذه الخطط والأطر السياساتية:

1-4 الالتزام بخطة التنمية المستدامة 2030

أعلنت دولة فلسطين التزامها بخطة التنمية المستدامة 2030 خلال القمة التاريخية للأمم المتحدة التي حضرها زعماء العالم في الجمعية العمومية للأمم المتحدة في سبتمبر/أيلول 2015. بدأت دولة فلسطين بتطبيق الخطة بشكل رسمي في بداية يناير/ كانون الثاني 2016 حيث أصدر مجلس الوزراء مرسوما بتشكيل فريق وطني، حيث عمل الفريق على تحديد الأولويات الوطنية لأهداف التنمية المستدامة ضمن الخطط الإستراتيجية القطاعية والتدخلات التي من شأنها تحقيق هذه الأولويات.⁸ كما قامت الحكومة بإنشاء نظام مراقبة إحصائي وطني بقيادة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ من أجل رصد التقدم نحو أهداف التنمية المستدامة جميعها.

لاحقا، شكل التزام دولة فلسطين بتحقيق أهداف التنمية المستدامة نقطة ارتكاز رئيسية لكافة الخطط التنموية الحكومية والخطط القطاعية وعبر القطاعية. عمدت أجندة السياسات الوطنية (2017-2020) إلى إدماج أهداف التنمية المستدامة ضمن الركائز الرئيسية الثلاث (الطريق نحو الاستقلال، الإصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة، والتنمية المستدامة)، وهو ما انعكس على كافة دورات التخطيط الاستراتيجي (2017-2022)، (2021-2023)، و(2024-2029).

2-4 السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي 2030 والخطة الوطنية للاستثمار (2020-2022)

السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي هي عبارة عن استراتيجية تتكون من مجموعة شاملة ومنسقة من التدابير اللازمة لضمان الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين على مدى السنوات 2019-2030. تعتبر خطة الاستثمار الوطنية 2020-2022، أحد الأدوات العملية لتنفيذ السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي على المدى القصير، وهي فرصة فريدة لضمان تنسيق وفعالية وكفاءة أعلى في استخدام الموارد العامة لتنفيذ مجموعة متفق عليها من الاستثمارات العامة ذات الأولوية للسنوات الثلاث 2020-2022، بالتزامن مع الفترة الختامية لدورة السياسات

8 <https://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2630.pdf>

الجارية. يعتمد تحديد الأولويات على مزيج من الأدلة التحليلية، والأولويات من إطار السياسات والاستراتيجيات الجارية، والاحتياجات التي عبر عنها أصحاب المصلحة الفلسطينيون خلال تصميم خطة التنفيذ الوطنية.

3-4 الإستراتيجية الوطنية للشمول المالي 2018-2025

استعرضت الإستراتيجية واقع الشمول المالي في فلسطين ومعيقاته. حددت أهدافها الإستراتيجية والفرعية من زيادة نسبة القدرات المالية لدى الشرائح المستهدفة من المجتمع، وتعزيز الوصول إلى الخدمات المالية الرسمية واستخدامها من قبل الشرائح المستهدفة التي تعاني من نسب متدنية من الشمول المالي، وتعزيز وحماية حقوق مستهلكي الخدمات والمنتجات المالية، والاستغلال الأمثل لدور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في توسيع نطاق انتشار واستخدام الخدمات المالية الرسمية. وحددت الإستراتيجية الهيكل التنسيقي لتحقيقها.

4-4 الخطة الحضرية لدولة فلسطين، 2021

تضمنت الخطة تحقيق عدد كبير من المؤشرات ذات البعد البيئي. على سبيل المثال، توفير الوصول إلى مياه شرب آمنة، والصرف الصحي والتخلص من النفايات الصلبة، الحد من التأثير الضار للمدن على مستوى الفرد، بما في ذلك إيلاء اهتمام خاص بجودة الهواء وإدارة النفايات البلدية، وتبني وتنفيذ استراتيجيات وطنية للتخفيف من خطر الكوارث.

5-4 الخطة الوطنية للإنتاج والاستهلاك المستدامين (2017-2022)

قامت سلطة جودة البيئة بتطوير الخطة الوطنية للإنتاج والاستهلاك المستدامين (2017-2022) بالتعاون مع كافة الأطراف ذات العلاقة، وذلك بهدف حماية البيئة الفلسطينية وكفالة استدامتها من خلال إدامة أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامين والإدارة الكفؤة والمستدامة للموارد الطبيعية. تم تحديد ثلاثة مجالات ذات أولوية لتعميم الاستهلاك والإنتاج المستدامين بناء على معايير بيئية، واجتماعية، واقتصادية، ومؤسسية.

6-4 الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر متعدد الأبعاد (2023-2030)

جاء إعداد إستراتيجية مكافحة الفقر متعدد الأبعاد، ترجمة للعديد من قرارات الحكومة الفلسطينية التي تلخصت بالحاجة الماسة إلى تأسيس دليل للفقر يتلاءم والواقع الفلسطيني، وترجمة واقع الحرمان الذي يعيشه الفلسطيني. كما وشكلت الإستراتيجية وثيقة وطنية مميزة تأخذ في الاعتبار الخصوصية الشديدة لدولة فلسطين ووضعها الاستثنائي بين دول العالم. اقترحت الإستراتيجية خمسة محاور لخفض الفقر متعدد الأبعاد، وهي: معالجة الفقر النقدي، وتحسين برامج التحويلات النقدية، وتخصيص جزء من النفقات العامة لاستهداف الأبعاد النقدية للإستراتيجية، وتوسيع الحيز المادي، لزيادة تمويل النفقات المطلوبة لخفض الفقر.

7-4 المخطط الشمولي للنقل والطرق والمواصلات 2016-2045

تم تطوير المخطط الشمولي للنقل والطرق والمواصلات، كخطة عمل طويلة المدى قادرة على التكيف مع التغيرات وتوقعات ومتطلبات الحياة اليومية من أجل الارتقاء بشبكات المواصلات وخدمات النقل في فلسطين والذي من

شأنه أن يضع فلسطين على المستوى المطلوب في البنية التحتية للطرق والنقل والمواصلات من خلال سلسلة من المراحل والإجراءات والبرامج والأولويات والمشاريع.⁹ تم إعداد المخطط بالتعاون والشراكة ما بين وزارة النقل والمواصلات، ووزارة الأشغال العامة، ووزارة الحكم المحلي، والشرطة، بالإضافة إلى مساهمة عدد كبير من الخبراء والمهنيين المختصين محلياً ودولياً.¹⁰

4-8 الإطار الإستراتيجي لنظم النقل الذكي، 2019-2029

قامت وزارة النقل والمواصلات بإعداد الإطار الإستراتيجي لنظام النقل الذكي في فلسطين 2019-2029. الهدف من الإطار الإستراتيجي هو زيادة الكفاءة التشغيلية لنظام النقل وزيادة سعته، وتحسين مستويات الحركة وراحة المسافرين، ورفع مستويات السلامة المرورية، وتخفيض استهلاك الطاقة والحد من الآثار البيئية، وتحسين الإنتاجية الاقتصادية، وتأمين قدرة عالية لاستيعاب النمو المروري المستقبلي بكفاءة وفاعلية دون الحاجة إلى إنشاء مرافق نقل جديدة.

4-9 المخطط الوطني التنموي المكاني الشامل لدولة فلسطين، 2050

جاء المخطط الوطني المكاني رغم التحديات القائمة، ليشكل إطاراً وطنياً واسعاً، يمثل الأهداف الوطنية لما بعد إنهاء الاحتلال، ويستند إلى حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره، وإقامة دولته المستقلة على حدود عام 1967 وعاصمتها القدس، دولة كاملة السيادة على أرضها ومقدراتها ومواردها، وخالية من الجدار والاستيطان، وما يتطلبه ذلك من تفعيل لأدوات التخطيط الإستراتيجي الفاعل لتكريس بنية حضرية مستدامة، ببنى تحتية أساسية فعالة، وتنمية اقتصادية متوازنة.

5- التحديات المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الخطط الإستراتيجية العامة في فلسطين

يمكن القول إن هناك تطورا ملحوظا في عملية التخطيط الإستراتيجي الحكومي سواء على المستوى الكلي أو القطاعي. فالخطط الإستراتيجية في السنوات الأخيرة تتميز بجودة عالية سواء من ناحية التشاركية والتشاور في عملية التخطيط، شمولية عملية التخطيط ومدى ارتباط الخطط القطاعية وعبء القطاعية بالخطط التنموية الحكومية وأهداف التنمية المستدامة، أو بناء أهداف إستراتيجية وسياسات تعالج الفجوات وتلبي التطلعات المستقبلية للحكومة والمؤسسات الحكومية. كما أن هناك إجماعاً من قبل العديد من الخبراء والمراقبين على أن المؤسسات الحكومية المختلفة تمتلك خطط إستراتيجية على درجة عالية من الجودة تراعي أبرز ممارسات التخطيط الإستراتيجي السليمة وتحاكي الخطط الإستراتيجية العربية والعالمية.

على الرغم من ذلك، إلا أن الواقع يقول إن عملية تنفيذ الخطط الإستراتيجية تتسم بالبطء الشديد ولا يتم الاعتماد عليها بشكل كبير في توجهات عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية ولا تخضع لمراقبة وتقييم منهجي. فمن خلال مراجعة سريعة لبعض الخطط القطاعية وعبء القطاعية خلال العقد الأخير، نلاحظ أن هناك تكراراً للأهداف

9 وزارة النقل والمواصلات (2018). المخطط الشمولي للنقل والطرق والمواصلات في فلسطين، 2016. رام الله-فلسطين.

10 <http://www.mot.gov.ps/4454/>

والسياسات لنفس الخطة القطاعية في مراحل زمنية مختلفة، أي أنه يتم ترحيل الهدف الإستراتيجي أو السياسة من خطة إلى أخرى، مع تغيير بسيط في بعض المسميات. هذا يعود إلى مجموعة من المحددات والعقبات التي تقف حائلاً أمام تنفيذ هذه الخطط والتزام أصحاب العلاقة بما جاء بها من أهداف وسياسات.

1-5 الاحتلال الإسرائيلي وما يخلقه من أزمات وتحديات

يوجد تأثير سلبي مباشر لكافة ممارسات الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة على التنمية والنمو الاقتصادي في فلسطين، وبالتالي على الإيرادات العامة المترتبة على ذلك. كما خلق الاحتلال الإسرائيلي حالة من عدم اليقين من خلال الحروب المتتالية التي تستهدف قطاع غزة، وما يرافقها من تدمير ممنهج للبنية التحتية والموارد الاقتصادية في الضفة الغربية، والتي تؤدي إلى تقويض دور الجهات الحكومية الفلسطينية وتدمير ما تم عمله من إنجازات في الخطط التنموية والإستراتيجية السابقة.

بالإضافة إلى التحديات الكبيرة التي فرضتها جائحة كورونا خلال الفترة 2020-2021، ساهمت الإجراءات الإسرائيلية بحق المالية العامة الفلسطينية خاصة في السنوات الخمس الأخيرة في تقويض قدرة الحكومة الفلسطينية على تنفيذ خططها التنموية وأهدافها التي التزمت بها ضمن الخطط الإستراتيجية القطاعية وغير القطاعية. فقد مارس الاحتلال الإسرائيلي حصاراً مالياً على الحكومة الفلسطينية تحت ذرائع مختلفة، كما يقوم بعمليات قرصنة متتالية لأموال المقاصة. كل ذلك حد بشكل كبير من قدرة الحكومة الفلسطينية على توفير الميزانيات الضرورية لتطوير البنية التحتية الخدمية وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين.¹¹

من ناحية أخرى، ارتفعت تكلفة الاحتلال الاقتصادية بشكل كبير خلال العقدين الماضيين، ففي نوفمبر/تشرين الثاني 2021 قدر تقرير أعدته مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية «أونكتاد» خسائر الاقتصاد الفلسطيني بنحو 58 مليار دولار جراء الإغلاقات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة بين 2000-2019.¹² كما أن سيطرة الاحتلال المباشرة على المعابر والنقاط الحدودية ومنع السلطات الضريبية الرسمية من التواجد والعمل على المعابر الحدودية ومناطق التخليص الجمركي وفي المناطق (ج) ساهم بشكل كبير في زيادة التهرب الضريبي (التي يقدرها خبراء ما بين 30%-40% من إجمالي الضرائب)،¹³ وإلى انتشار ظاهرة تهريب البضائع من إسرائيل لتجنب دفع ضريبة القيمة المضافة.

2-5 عدم واقعية الخطط من ناحية مواءمتها للموارد المالية المتاحة

على الرغم من الأزمات المالية التي تواجهها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، إلا أن عملية التخطيط الإستراتيجي بقيت تتبنى المنهج العلمي وفق أفضل ممارسات بناء الخطط الإستراتيجية، بغض النظر عن مدى توفر موازنات من الحكومة لتنفيذها. لهذا نرى تكراراً كبيراً في الأهداف والمشاريع والبرامج عبر الخطط الإستراتيجية لنفس القطاع خلال فترات زمنية متلاحقة، حيث أن ما لم يتم تنفيذه مثلاً من أهداف ومشاريع خلال دورة التخطيط 2017-2021، تم إعادة تنبيهه في المراجعة النصفية 2021-2023، والعديد منها تم التأكيد عليه في دورة التخطيط 2024-2029. أيضاً، تتبنى العديد من الخطط أهدافاً إستراتيجية طموحة تستجيب لتوجهات الحكومة نحو المواضيع

11 <https://www.trtarabi.com/now/9715365-قرصنة-وسرقة-فلسطين-ترفض-قرار-خضم-إسرائيل-من-أموال-المقاصة-9715365>

12 UNCTAD (2021). The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: Arrested Development and Poverty in the West Bank UNCTAD/GDS/APP/2021/2 and Corr. https://unctad.org/system/files/official-document/gdsapp2021d2_en.pdf

13 <https://www.palestineconomy.ps/ar/Article/18189-نحو-40-نسبة-التهرب-الضريبي-في-فلسطين--والأسباب-متعددة>

المستجدة على المستوى الدولي، مثل التوجه العالمي نحو اقتصاديات المعرفة، والرقمنة، والاقتصاد الأخضر. في حين تبدو هذه الممارسات في ظاهرها سليمة ومستجيبة للتحويلات العالمية، إلا أن من المنطقي أن يترتب عليها التزامات مالية وفنية كبيرة، والتي في أغلب الأحيان لا تستطيع الموازنة العامة توفيرها، أو توفير الكوادر الفنية اللازمة في القطاع العام، حيث تتبنى الحكومة منذ سنوات سياسة متشددة ومتحفظة في عملية التوظيف في القطاع العام.

3-5 الاعتماد المفرط وغير المدروس على الدعم الدولي وأموال المانحين

ذكرنا سابقاً أن الخطط الاستراتيجية خلال الخطة التنموية الأولى (2008-2010) والثانية (2011-2013) إما كانت استجابة لحاجة الحكومة لحشد التمويل الدولي أو أنها اعتمدت بشكل كبير في تنفيذ مشاريعها على الدعم الدولي. ربما في تلك الفترة، وبسبب الدعم الدولي السخي للسلطة الفلسطينية بعد العام 2007، تم تنفيذ جزء من المشاريع التي استهدفت بناء المؤسسات العامة وتعزيز قدرتها على تقديم الخدمات وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. إلا أن الانخفاض الكبير اللاحق في المساعدات الدولية، أظهرت مدى عجز الحكومي عن تنفيذ الخطط والبرامج المختلفة. ليس سرا أن الإيرادات العامة خلال الأعوام الأخيرة تم توجيهها بشكل شبه كامل إلى تمويل النفقات التشغيلية، خاصة دفع رواتب موظفي القطاع العام، والتي أصبحت حتى لا تغطي فاتورة الرواتب. لذلك لم ترصد الحكومة موازنات لتمويل النفقات التطويرية، خاصة المشاريع التي تضمنتها الخطط القطاعية وعبر القطاعية، وتم الاعتماد في تنفيذ جزء من تلك المشاريع على تمويل المانحين في حال توفره. بل إن جزء من المشاريع الممولة تلبى متطلبات الممولين، ولم تكن جزءاً من المشاريع التي تضمنتها الخطط الإستراتيجية.

4-5 تحديات على المستوى الإداري والمؤسسي

إن سعي الحكومة الفلسطينية لتوظيف التخطيط الإستراتيجي من أجل تحقيق رؤيتها الاقتصادية والسياسية، وبناء مؤسسات الدولة المستقبلية والارتقاء بالخدمات الأساسية كما ونوعاً، يواجه تحديات وفجوات ذاتية عديدة، والتي لا يمكن معالجتها جميعاً في نفس الوقت:

- على المستوى الإداري: هناك خلل في منظومة الإدارة العامة والخدمة المدنية وفي هيكل الأعمال الحكومية.
- على المستوى المالي: أوجه الضعف في نظام الإيرادات والإنفاق الحكومي، وفي نظام التحويلات الطيبة والتأمين الصحي، وفي معالجة صافي الإقراض، وفي إدارة قطاعي المياه والكهرباء.
- على المستوى الاقتصادي: بيئة أعمال طاردة تنقصها التكاملية وبناء الشراكة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.
- على المستوى الاجتماعي: غياب نظام الضمان الاجتماعي، ضعف شبكة الأمان الاجتماعي للفقراء والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة، فجوات في قطاع التعليم العام والعالي بما يشمل التعليم المهني والتقني، ضعف في بيئة الريادة والإبداع، انتشار الانطباعات السلبية بين المواطنين حول القضايا المجتمعية بما فيها الفساد.¹⁴
- على المستوى المكاني: أدت تجزئة الحكومة والدولة الفلسطينية إلى تفاوت في الوصول إلى الفرص والخدمات تبعاً للمكان الذي يعيش فيه الفرد في فلسطين.

في ذات السياق، حصلت فلسطين على حوالي 22% في مؤشر فعالية الحكومة (والذي يتراوح ما بين 0 إلى 100%) كأعلى قيمة، ويعبر عن مدى جودة الخدمات العامة، وقدرات الخدمة المدنية واستقلالها عن الضغوط السياسية،

14 مكتب رئيس الوزراء. أجندة الإصلاح، دولة فلسطين، 2022.

وجودة صنع السياسات) ضمن مؤشر الحوكمة العالمي للعام 2021 الذي يصدره البنك الدولي¹⁵. علماً أن قيم المؤشر تفاوتت عبر السنين تبعاً للحكومة القائمة وتشكيلتها والظروف التي تمر بها وممارساتها.¹⁶

أيضاً، على الرغم من تأكيد الحكومة على ضرورة الشراكة والتعاون الوثيق في صياغة الخطط الإستراتيجية، خاصة مع تبني منهجية التخطيط القطاعي وعبر القطاعي خلال دورات التخطيط السابقة، إلا أنها تفتقد للتنسيق والشراكة خلال مراحل التنفيذ، حتى داخل الوزارة الواحدة في بعض الأحيان. يعكس ذلك خللاً بنيوياً في بنية المؤسسات العامة، بسبب حالة التشرذم التي خلقها الاحتلال وأيضاً تدهور الواقع المؤسسي والحوكمة في القطاع العام خلال السنوات الأخيرة. انعكس ذلك بكل تأكيد على ضعف واقع المتابعة والتقييم لدى جهات المسؤولية عن تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطاعية وعبر القطاعية.

6- إعادة النظر في دورة التخطيط الإستراتيجي للأعوام 2024-2029 في ظل الحرب على غزة

دأبت مختلف الوزارات الحكومية في بداية العام 2023 على تطوير الخطط الإستراتيجية لدورة التخطيط الإستراتيجي للأعوام 2024-2029. على إثر ذلك، تم تطوير منهجية التخطيط الإستراتيجي في دولة فلسطين وتعميمها على كافة الوزارات الحكومية لتكون عملية التخطيط موحدة ومتسقة بين مختلف الوزارات. ركزت منهجية التخطيط المحدثة على تعزيز منحى السياسات والإدارة بالنتائج في عملية التخطيط ومحتوى الخطط الإستراتيجية. تم وضع أهداف إستراتيجية محددة يمكن قياسها وتقييمها، وإنشاء نظام متابعة وتقييم مستمر لتتبع تقدم الأهداف، من ثم تحليل الأداء والنتائج بانتظام لاتخاذ قرارات مبنية على البيانات، وتعديل الاستراتيجيات بناءً على التقييم الدوري لتحقيق أفضل النتائج الممكنة. يعد التحول من التخطيط القطاعي للتخطيط الوزاري بهدف ضمان تنفيذ أفضل للاستراتيجيات القادمة، من أبرز التعديلات في المنهجية الجديدة. إلى جانب ذلك تحديد القضايا عبر القطاعية (نوع اجتماعي، شباب، بيئة، النزاهة ومكافحة الفساد).

مع بداية الحرب على قطاع غزة في السابع من أكتوبر 2023، كانت غالبية الوزارات الحكومية قد انتهت أو شارفت على الانتهاء من تطوير خططها الإستراتيجية للأعوام 2024-2029. لكن جميع هذه الخطط، وإن أخذت بعين الاعتبار تحليل دقيق للواقع الحالي، واحتوت على قدر من المرونة للاستجابة للتحديات الاقتصادية والاجتماعية الحالية والمستقبلية، لم تأخذ بعين الاعتبار ما أفرزته الحرب التدميرية، التي لم تقتصر على قطاع غزة، بل شملت أيضاً الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية.

فهناك قضايا إستراتيجية ملحة أفرزتها الحرب التدميرية على قطاع غزة والضفة الغربية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ففي المجال الاقتصادي، تتعلق القضية الاستراتيجية الأولى التي يجب التعاطي معها بالارتفاع الحاد في نسب البطالة والحاجة إلى خلق فرص العمل على ضوء انتشار البطالة على نطاق واسع، والتي وصلت إلى أكثر من 30% في الربع الرابع من العام 2023، ومن المتوقع أن تصل إلى أكثر من 35% في الضفة الغربية مع نهاية العام الحالي.

من التحديات الاستراتيجية أيضاً، التدهور الكبير في أنشطة الأعمال في القطاع الخاص والتي شملت مختلف الأنشطة الاقتصادية وبشكل خاص المنشآت متناهية الصغر والصغيرة. فقد خسرت الأنشطة الاقتصادية في الضفة

15 https://databank.worldbank.org/reports.aspx?Report_Name=WGI-Table&Id=ceca4d8b

16 الخالدي، رجا، وآخرون. (2022). أفاق التنمية في فلسطين، 2021. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

الغربية حوالي 37% في الإنتاج، أي ما يعادل 515 مليون دولار، في شهر واحد فقط.¹⁷ تأثرت الأنشطة الاقتصادية بشكل كبير نتيجة تدمير البنية التحتية خاصة في شمال الضفة، والقيود المفروضة على الحركة وانتشار الحواجز ونقاط التفتيش، وإغلاق المعابر وتعطل سلاسل التوريد للمواد الخام والواردات السلعية، واعتداءات المستوطنين التي تؤثر على الوصول إلى المدخلات والأسواق، والتأخير في الشحنات، وزيادة التكاليف. أما الحظر المفروض على الفلسطينيين العاملين في إسرائيل أدى فقد إلى تراجع الطلب الكلي والذي انعكس بشكل كبير على أنشطة التجارة.

تتمثل القضية الاستراتيجية الثالثة في الارتفاع الكبير في مستويات التضخم وانخفاض قدرة المواطنين على الوصول إلى الخدمات الأساسية. فقد سجل مؤشر غلاء المعيشة الفلسطيني ارتفاعاً نسبته 11% خلال الثلاث سنوات الماضية. لم يكن الاقتصاد الفلسطيني قد تعافى بعد من تداعيات جائحة كورونا، والحرب الروسية-الأوكرانية، حتى جاء العدوان الشامل على قطاع غزة والضفة الغربية الذي أدى إلى ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك في فلسطين ارتفاعاً حاداً نسبته 5.87% خلال العام 2023 مقارنة مع العام 2022، بواقع 10.53% في قطاع غزة، ونسبة 4.77% في الضفة الغربية.¹⁸

أما في الجانب الاجتماعي، أدت الحرب إلى انتشار واسع لمستويات الفقر وانعدام الأمن الغذائي بشكل كبير جداً في قطاع غزة، وبشكل غير مسبوق في الضفة الغربية. هذا بالإضافة إلى انكشاف عدد كبير ومتزايد من الأسر في الضفة الغربية، التي كانت تحسب على الطبقة المتوسطة، واقتربها من دائرة الفقرة. ناهيك عن التدهور الكبير في مؤشرات الصحة والتعليم.

أي أننا نستطيع القول إن ما تم البناء عليه من البرامج الحكومية والخطوط التنموية العريضة في تطوير الاستراتيجيات للأعوام 2024-2029، أصبح غير منطقي في ظل التحديات غير المسبوقة التي أفرزتها الحرب، وفي ظل الحاجة إلى خطة تنمية وطنية شاملة من ناحية الأهداف والجغرافيا (الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة واحدة)، خاصة مع الخطر الوجودي الذي أصبح يهدد الفلسطينيين في مختلف أماكن تواجدهم في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية أكثر من أي وقت مضى.

ربما المطلوب في هذه المرحلة، وضع خطة تنموية وطنية شاملة تدمج جميع مناطق فلسطين (قطاع غزة، الضفة الغربية والقدس الشرقية) كوحدة واحدة، رغم اختلاف الظروف والسياقات في كل منها، مع تحديد أهداف واقعية ومشتركة تأخذ بعين الاعتبار التحديات الحالية والخطر الوجودي الذي يواجه الفلسطينيين. لا تغفل ضرورة تعزيز التنسيق بين مختلف المؤسسات العامة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والجهات المانحة العربية والدولية. فما أفرزته الحرب من تحديات اقتصادية واجتماعية لا يمكن للحكومة الفلسطينية مواجهته وحدها والتصدي له بالإمكانات المتاحة، حتى لو تم تحويل 100% من أموال المقاصة.

أما على مستوى الوزارات، فمن الضروري إعادة صياغة أهدافها الاستراتيجية وبرامجها ضمن خطة التنمية الوطنية الشاملة، وأن يتم بناء أهداف إستراتيجية واقعية يجمع كل منها بين 3-4 من الوزارات والإستراتيجيات القطاعية (مثلاً هدف تخطيطي واحد للوزارات الاقتصادية - الاقتصاد الوطني والتجارة، الصناعة، الزراعة، السياحة، وهدف واحد لكل من التنمية الاجتماعية والعمل وتمكين المرأة، وهدف واحد للبنية التحتية، من نقل وطاقة والاتصالات، الخ). من شأن إعادة هيكلة المخطط التنموي الوطني وتبسيطه الحد من التكرار، وحشد الموارد والكفاءة التنفيذية في

17 <https://www.smartproject.ps/public/files/server.0-1709637601/pdf>

18 <https://www.pCBS.gov.ps/postar.aspx?lang=ar&ItemID4681=>

أحوال حربية صعبة، بحيث تهدف في الدرجة الأولى إلى الحد من التدهور الحاصل في كافة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والأكثر أهمية، والحفاظ على حياة المواطنين، وتوفير الاحتياجات الأساسية لهم. من ثم وبشكل موازي وتكاملي، يمكن خلق برامج لإعادة الإعمار في قطاع غزة، تستجيب للقضايا الاستراتيجية التي أفرزتها الحرب.

محاوّر للنقاش

1. كيف يمكن تعديل الخطط الإستراتيجية الحالية (2024-2029) لتلائم التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها الحرب؟
2. ما هي الأولويات العاجلة في خطة التنمية الوطنية للعام 2024؟
3. كيف يمكن ضمان تكامل الجهود بين الضفة الغربية وقطاع غزة في عملية التخطيط والتنفيذ؟
4. ما هي الإستراتيجيات المناسبة لتعزيز صمود المواطنين في مواجهة التحديات الحالية؟
5. ما هي الآليات المقترحة لضمان التمويل المستدام لتنفيذ الخطط الإستراتيجية؟
6. ما هي الإستراتيجيات الممكنة للتعامل مع الحصار المالي والقيود المفروضة على السلطة الفلسطينية؟
7. ما المطلوب لجعل عملية التخطيط الإستراتيجية فعالة ومستجيبة للتحديات الحالية والمستقبلية؟ هل ينبغي على وزارة التخطيط والتعاون الدولي إعادة تنظيم وظائف التخطيط المتفرقة منذ العام 2014؟