

المساعدات الدولية و المجلس التشريعي الفلسطيني
International Aids and The Palestinian Legislative Council

رسالة ماجستير مقدمة من الطالبة رائدة محمود قنديل

تاريخ المناقشة 31/7/2003

لجنة الإشراف والمناقشة

د. علي الجرباوي (رئيساً)

.....

د. محسن يوسف (عضواً)

د. روجر هيوك (عضواً)

.....

.....

.....

...



كلية الدراسات العليا
برنامج الدراسات الدولية

المساعدات الدولية و المجلس التشريعي الفلسطيني
International Aids and The Palestinian Legislative Council

رسالة ماجستير مقدمة من رائدة محمود قنديل

إشراف: د. علي الجرباوي

31 تموز، 2003

المساعدات الدولية و المجلس التشريعي الفلسطيني
International Aids and The Palestinian Legislative Council

رسالة ماجستير مقدمة من الطالبة رائدة محمود قنديل

تاريخ المناقشة 31/7/2003

لجنة الإشراف والمناقشة

د. علي الجرباوي (رئيساً)
د. روجر هيوك (عضواً)
د. محسن يوسف (عضواً)

"قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في الدراسات الدولية من كلية الدراسات العليا في جامعة بيرزيت - فلسطين"

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل.

وأخص بالشكر أستاذي الفاضل د. علي الجرباوي، ولجنة النقاش د. روجر هيوك

ود. محسن يوسف.

كما أتقدم بالشكر إلى الدكتور عزمي الشعبي على جهوده الخاصة في توفير المعلومات الخاصة

بالبحث، والسيد أحمد قريع أبو علاء رئيس المجلس التشريعي والسيد روجي فتوح أمين سر المجلس

التشريعي على تقديمهم التسهيلات الخاصة للحصول على المعلومات والوثائق من داخل المجلس.

وكذلك طواقم المجلس التشريعي ذات العلاقة بموضوع المساعدات الدولية وطاقم مكتبة المجلس

التشريعي.

إهداء

إلى والداي العزيزين

إلى بشار و ريتا

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	الأول
1	الأول: الدول المانحة والمساعدات الدولية	
2	الأول: تعريف ظاهرة الدول المانحة وظروف تطورها	
2	أولاً: الظروف الدولية والمحلية	
4	ثانياً: تشكل النظام ثنائي القطبية	
7	ثالثاً: تقديم المساعدات لمزيد من السيطرة وبسط النفوذ	
10	المبحث الثاني: فلسفة وأهداف الدول المانحة في دعم الدول الأخرى	
10	أولاً: تحقيق المصلحة والقوة للدولة المانحة	
11	ثانياً: النفوذ السياسي.	
14	ثالثاً: الهيمنة الاقتصادية.	
18	رابعاً: نشر الثقافة.	
23	المبحث الثالث: آليات وأشكال المساعدات التي تقدمها الدول المانحة	
24	أولاً: آليات المساعدة	
24	1. المساعدة متعددة الأطراف "المؤسسات الدولية"	
31	2. المساعدة الثنائية الرسمية	
34	3. المساعدة الثنائية غير الرسمية	
37	ثانياً: أنواع المساعدات	
38	1. المنح	
38	2. القروض طويلة الأجل	
39	3. الاستثمارات الخاصة	
40	ثالثاً: أشكال المساعدات	
40	رؤوس أموال، خبرات، و تقنيات	
43	الثاني: السلطة الوطنية الفلسطينية والمساعدات الدولية	
45	المبحث الأول: تعريف وظروف نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية	
45	أولاً: الظروف الدولية، الإقليمية، والمحلية	
47	ثانياً: الإتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية	
47	1. إتفاقيات أوسلو: إعلان المبادئ (أوسلو 1)، غزة - أريحا (القاهرة)، والمرحلة الانتقالية (أوسلو 2)	
53	2. إتفاقية باريس الاقتصادية	

57	المبحث الثاني: فلسفة وأهداف الدول المانحة في دعم السلطة الوطنية
57	أولاً: أهداف عامة
60	ثانياً: أهداف خاصة
60	1. الولايات المتحدة الأمريكية.
64	2. الاتحاد الأوروبي.
69	المبحث الثالث: آليات وأشكال المساعدات التي تقدمها الدول المانحة
69	أولاً: آليات المساعدات
69	ثانياً: أنواع المساعدات
72	ثالثاً: أشكال المساعدات
76	رابعاً: العقبات التي تواجه برامج المساعدات
77	
	ثاني
84	الأول: المجلس التشريعي الفلسطيني والمساعدات الدولية
86	المبحث الأول: موقع المجلس التشريعي الفلسطيني في اتفاقيات أوسلو
93	المبحث الثاني: تأثير تشكيلة المجلس التشريعي المنتخب على موضوع المساعدات الدولية
96	المبحث الثالث: فلسفة المساعدات المقدمة للمجلس التشريعي
101	المبحث الرابع: آلية تعامل المجلس مع الجهات والدول المانحة والمشاريع المقدمة منها
114	الثاني: مشاريع المساعدات الدولية المقدمة للمجلس التشريعي
114	المبحث الأول: المساعدات المقدمة للمجلس التشريعي
114	أولاً: حجم المساعدات
123	ثانياً: شكل المساعدات
123	1. مشاريع طويلة الأجل
124	2. مشاريع قصيرة الأجل
125	المبحث الثاني: احتياجات تطوير المجلس
126	أولاً: المساعدات الأمريكية
128	1. توفير المعدات والتجهيزات اللازمة للمجلس.
129	2. تعزيز قدرة المجلس على إعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين ومسودات التشريعات الموافق عليها.
136	3. مساعدة المجلس التشريعي على القيام بدوره في مراقبة عمل وأداء السلطة التنفيذية.
142	4. تعزيز العلاقات بين المجلس التشريعي والناخبين.
148	ثانياً: المساعدات الأوروبية
149	1. مساعدات فنية.

151

2. مساعدات مادية.

153

ثالثاً: المساعدات البريطانية

155

ثالث: خاتمة وتوصيات

رؤية المساعدات الدولية للمجلس التشريعي الفلسطيني

قائمة الجداول

- جدول رقم 1: 1994-2001 إجمالي التعهدات والصرف للمنح والقروض تقرير الربع الأول والثاني من سنة 2001 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية
- جدول رقم 2: 1994-2001 إجمالي المعونات المقدمة للمنظمات غير الحكومية مقارنة بالسلطة الوطنية الفلسطينية تقرير الربع الأول والثاني من سنة 2001 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية
- جدول رقم 3: إجمالي التزام الدول المانحة للعام 2000 موزع حسب شكل المساعدة تقرير الربع الثاني 2000 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية
- جدول رقم 4: التغييرات التي حدثت في الالتزام والصرف في أموال المانحين بين 1994-2001/6 حسب التقرير الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية
- جدول رقم 5: إجمالي التزام الدول المانحة للعام 2000 موزع حسب القطاعات تقرير الربع الثاني 2000 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية
- جدول رقم 6: الانتماء السياسي لأعضاء المجلس
- جدول رقم 7: تركيبة لجنة تنسيق المساعدات الخارجية كما وردت في اللائحة الداخلية للجنة شؤون المجلس
- جدول رقم 8: تفاصيل الدعم غير المباشر المقدم للمجلس
- جدول رقم 9: تفاصيل مشاريع المساعدات المقدمة للمجلس منذ تأسيسه
- جدول رقم 10: المساعدات التي تلقاها المجلس لتنفيذ فعاليات يوم الديمقراطية

قائمة الأشكال:

- شكل رقم 1: دورة العقد في المجلس التشريعي.
- شكل رقم 2: الدعم المباشر للمجلس التشريعي بالأرقام.
- شكل رقم 3: الدعم غير المباشر للمجلس التشريعي.

Abstract

This study explores the influence of International Aid on the Palestinian Legislative Council (PLC).

The importance of this study derives from the fact that it focuses on what is the first Palestinian parliamentary experience in the Palestinian territory. The study analyses the basis and guiding principles governing this International Aid and the impact that the assistance has had in the development of the Palestinian parliamentary system.

The study analyses the Palestinian parliamentary needs and the appropriateness and effectiveness of the International Aid response to these needs. The assessment of appropriateness and effectiveness is based on analysis of amounts, sources, means and types of Aid.

The study is divided into five chapters. Chapter 1 provides an overview of the development, evolution and philosophy behind International Aid. It examines the motivation behind International Aid and how International Aid has evolved in terms of its type and its means of delivery. In addition, various examples of International Aid are provided.

Chapter 2 examines International Aid provided to the Palestinian National Authority (PNA). This provides an overview of the wider framework and philosophical underpinnings within which International Aid operates in the context of Palestine and its governmental institutions. The chapter outlines the circumstances of the establishment of the PNA and provides philosophy, types and mechanisms governing Aid to the PNA. It also examines the effect of this Aid on the PNA.

Chapter 3 examines in detail international Aid projects to the PLC. Through examining the types and amounts of Aid provided. It examines to what degree this Aid responded to the actual needs of the PLC, particularly in the areas of administration and procedures.

The final chapter provides a conclusion to the study. It evaluates the international Aid experience in terms of the advantages and disadvantages and effects which the experience has had on the PLC. It also presents some recommendations based on the finding of the study.

The study illustrates that USAID, which provides 65% of total international Aid, is the largest donor to the PLC. The European Union (EU) provides 28%, DFID 6% and in addition some direct financial assistance is received from donor countries such as Spain and France and from international institutions such as UNDP.

The conclusion of the study can be summarized as follows:

- 1- International Aid to the PLC has both positive and negative effects. For example, the USAID project to the PLC has positive effects at the professional and procedural levels. However, the PLC was not able to adapt the new experiences that derived from a different culture that have all means and traditions to apply within that culture.

- 2- The PLC did not play a central role in planning the Aid programs and projects. Often its proposal for modifications do not seem to be given due consideration.
- 3- The PLC does not have a strategy to maintain the advantages gained by the Aid projects.
- 4- The international Aid projects tend not to respond to the actual needs of the PLC. Rather the Aid tends to respond to what the donors perceive as priorities.
- 5- The Aid projects built the capacity of some PLC human resources, but the PLC did not continue to invest in these resources. As a result, staff have left the PLC.
- 6- Most of the Aid was conditional on technical assistance which concentrate on knowledge transfer. Many foreign consultants and experts provided advice based on their experiences but in many cases the PLC failed to adapt or make use of this advice.
- 7- The international Aid to the PLC did not provide sustainable development but rather provided temporary assistance that served an interim phase.
- 8- The PLC lacks a real archive system that documents all the Aid programs and their result. In most cases, it depends on human memory of the PLC staff and members.
- 9- The study provides some recommendations in the areas of:
 - a. Administration.
 - b. PLC structure and human resources.
 - c. The structure and activity of the Liaison Committee.
 - d. Aid projects evaluation monitoring.
 - e. Draw strategies and policies to develop the PLC.
 - f. International PLC monitoring of Aid projects.
 - g. Direct Aid projects to serve the good of the PLC and the Palestinian People.

ملخص الدراسة

يتناول هذا البحث بالدراسة موضوع المساعدات الدولية وتأثيرها على المجلس التشريعي الفلسطيني. وتنبع أهمية هذه الدراسة من حداثة تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يقع ضمن دائرة المرحلة الانتقالية للسلطة الوطنية الفلسطينية التي أحيط بإنشائها باختلال موازين القوى لصالح الطرف الإسرائيلي. كما تتأني أهمية الدراسة من أن المجلس التشريعي يعبر بشكل أو بآخر عن الحياة الديمقراطية في فلسطين، وتعبير دراسته مع المساعدات الدولية عن مدى تأثيره بالاعتبارات المحيطة به سواء المحلية أو الدولية ويسلط البحث الأضواء على تأثير المساعدات الدولية بشكل أساسي.

وتعالج الدراسة هذا الموضوع من خلال خمسة فصول متتالية. حيث يتناول الفصل الأول موضوع الدول المانحة والمساعدات الدولية بشكل عام من حيث تعريف وظروف نشأة الدول المانحة، وفلسفة وأهداف المساعدات التي تقدمها مع عرض أمثلة من الواقع الدولي، كما يستعرض الفصل آليات وأشكال المساعدات التي تقدمها الدول المانحة عبر المؤسسات الدولية أو الحكومية أو الخاصة. ويدرس الفصل الثاني موضوع السلطة الوطنية الفلسطينية والمساعدات الدولية تمهيداً لدراسة المساعدات المقدمة للمجلس، وذلك على اعتبار أن السلطة الفلسطينية هي الدائرة الأوسع التي ترسم على أساسها فلسفة الدعم. حيث يقدم الفصل تعريف وظروف نشأة السلطة الوطنية، وفلسفة المساعدات المقدمة لها. كما يستعرض آليات وأشكال المساعدات الدولية وآثارها وأبعادها على السلطة. أما الفصل الثالث فيتناول المجلس التشريعي الفلسطيني بالوصف والتحليل، مع التركيز على الأبعاد الدولية المتعلقة بالمجلس، والتي تشكل أرضية لفهم ما سيليه من الفصول التي تتناول التأثيرات الدولية على المجلس. ويتطرق البحث إلى دراسة الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية التي تعتبر الخلفية القانونية لإنشاء المجلس التشريعي، بالإضافة إلى الظروف السياسية التي أحاطت بتأسيس المجلس وانعكاساتها عليه. ويقدم الفصل أيضاً خلفية وفلسفة المساعدات المقدمة للمجلس وآلية تعامل المجلس معها. أما الفصل الرابع فيتخصص بدراسة مشاريع المساعدات الدولية المقدمة للمجلس التشريعي حيث يتناول مشاريع المساعدات الدولية التي قدمت للمجلس من بالأرقام والبنود من حيث حجمها وشكلها. كما يتناول احتياجات تطوير المجلس الإدارية والإجرائية وكيف عملت المساعدات على

اختلاف الجهات المقدمة على تليبيتها. أما الفصل الأخير فهو عبارة عن خاتمة الدراسة التي تقدم تقييم عام لتجربة المساعدات الدولية من إيجابيات وسلبيات أحدثتها على المجلس وكيف استطاع المجلس استثمار هذه المساعدات. كما يقدم الفصل في نهايته مجموعة من التوصيات المستخلصة في ضوء معطيات البحث.

المقدمة:

تتبع أهمية دراسة السلطة التشريعية (البرلمانات) في العلوم السياسية من أهما تعبر عن النظام الديمقراطي في الدولة. وتزداد أهمية دراسة هذا الموضوع في الدول حديثة العهد، انطلاقاً من توافر إمكانية التعرف على خصوصية هذه التجربة والعمل على انتقادها وتطويرها إذا ما لزم الأمر. وتكتسب دراسة هذا البحث أهمية كبيرة نظراً لحداثة هذه التجربة موضوع الدراسة، إذ تم انتخاب المجلس التشريعي عام 1996 داخل الأراضي الفلسطينية المحددة في اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة في 13 أيلول 1993، والاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية للضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في 28 أيلول 1995.

تأسس المجلس التشريعي الفلسطيني في ظل حالة من احتلال موازين القوى لصالح الطرف غير الفلسطيني الذي يتمثل بإسرائيل. الأمر الذي عكس أيضاً السياسة الدولية تجاه القضية الفلسطينية، كون الولايات المتحدة الأمريكية كانت الراعي الأول لعملية التفاوض بين الفلسطينيين والإسرائيليين والتي تمخض عنها بداية وثيقة إعلان المبادئ الفلسطيني الإسرائيلي حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية. وقد نصت المادة الأولى منها على "أن هدف المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية ضمن عملية السلام في الشرق الأوسط هو، من بين أمور أخرى، إقامة سلطة ذاتية انتقالية، المجلس المنتخب للشعب الفلسطيني في الضفة وقطاع غزة لفترة لا تتجاوز الخمس سنوات وتؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على أساس قراري مجلس الأمن 242 و 338"¹.

وتنص وثيقة إعلان المبادئ على أن لهذا المجلس حق الولاية على كل الضفة الغربية وقطاع غزة ما عدا القضايا المتروكة للمفاوضات النهائية والمتعلقة بالحل الدائم، وتحدد هذه المادة صلاحيات المجلس في ميادين التربية والثقافة والصحة والشؤون الاجتماعية والضرائب المباشرة والسياحة إضافة إلى الإشراف على قوة الشرطة الفلسطينية². كما حددت هذه الوثيقة عدد أعضاء المجلس بـ 88 عضواً. إن تجربة المجلس التشريعي الحالية

¹ انظر المادة الأولى من إعلان المبادئ في اتفاقية غزة وأريحا، منظمة التحرير الفلسطينية السلطة الوطنية، ترجمة رسمية ومعتمدة، ص 12.

² المادة الرابعة من اتفاقية إعلان المبادئ.

تعتبر التجربة الأولى التي عبرت عن الممارسة الديمقراطية في فلسطين، والتي انتخب فيها أعضاء المجلس التشريعي ورئيس السلطة الفلسطينية انتخاباً حراً ومباشراً في كافة أراضي السلطة الفلسطينية.

وفي إطار دفع العملية السلمية إلى الأمام تعهدت الدول الراعية لهذه العملية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية بدعم البنية التحتية الفلسطينية في كافة المجالات بهدف إرساء الأسس لإقامة سلطة فلسطينية انتقالية تعتمد الديمقراطية وحرية التعبير أساساً، حتى يتسنى لها الوصول إلى تسوية سياسية مقبولة لدى الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي. وقد ورد في كلمة الرئيس الأمريكي السابق بيل كلينتون في حفل توقيع اتفاق الحكم الذاتي: "السيد رئيس الوزراء، السيد الرئيس، أتعهد بتقديم دعم الولايات المتحدة النشط للمهام الصعبة الموجودة أمامنا. إن الولايات المتحدة ملتزمة بجعل الناس المتأثرين بهذا الاتفاق أكثر أمناً بسببه، وبقيادة العالم بتجميع الموارد الضرورية لتطبيق التفاصيل الصعبة التي تترجم إلى الواقع المبادئ التي التزمتم بها اليوم"³.

لم يكن دفع العملية السلمية هو الهدف الأول والوحيد للدول المانحة، بل كان لكل دولة مانحة سياستها الخاصة التي ترمي إلى تحقيقها من وراء الدعم. فعلى سبيل المثال: تركزت سياسة المجموعة الأوروبية في مساعدة مناطق الحكم الذاتي آنذاك على الإنفاق على السياسات التعليمية، التعليم المدني، التدريب على القانون الانتخابي، تقوية البنية المؤسساتية والتقوية الاقتصادية. أما اليابان فركزت مساعداتها على البيئة والتعاون الإقليمي، وتعتبر المساعدة في هذا المجال، من وجهة نظر الدول المانحة، عن إيجاد شبكة مشتركة من البنى التحتية تكون إسرائيل جزءاً رئيساً منها⁴. ويعبر الموقف الأمريكي في مساعدة السلطة الفلسطينية عن سياستها تجاه الشرق الأوسط، والتي تعتبر جزءاً من سياستها في النظام العالمي الجديد الذي يقوم على السيطرة السياسية

³ جوزيف الخوري طوق ، الاتفاقيات العربية الإسرائيلية اتفاق غزة أريحا أولاً وماذا بعد؟. بيروت: دار نوبليه، 1996. ص 251

⁴ عادل سمارة، "المساعدات والمنح والميزان الاجتماعي للتراكم في مناطق الحكم الذاتي". المستقبل العربي. العدد 234. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. 1998. ص ص 95-102.

والاقتصادية والثقافية الأمريكية في دول العالم المختلفة. وقد ربطت تقديم مساعداتها للفلسطينيين بالتزامهم باتفاق أوسلو. وإشتراطها بعلاقات سلمية من قبل مناطق الحكم الذاتي مع إسرائيل والدول المجاورة. من هنا، وبشكل أولي، يتضح أن أهم الفلسفات الكامنة وراء المساعدات المقدمة للسلطة الوطنية ومؤسساتها ومن ضمنها المجلس التشريعي هو دعم العملية السلمية بالدرجة الأولى.

إشكالية البحث وفرضياته:

يقوم البحث على دراسة مشكلة أساسية وهي تأثير أموال المساعدات الدولية على أداء المجلس التشريعي كمؤسسة تشريعية حديثة التجربة، ومدى قدرته على مقاومة تدخل المانحين في مؤسسة المجلس في ظل ما تعانيه السلطة الفلسطينية بشكل عام من تدخلات المانحين وفرض سياساتهم مقابل دعمها وتأسيس بنى الدولة الفلسطينية. و يتعرض البحث أيضاً إلى مدى قدرة المجلس على مقاومة هذا التدخل في ظل حداثة تجربته كمؤسسة تشريعية تتلقى وتدير المساعدات وتستثمرها للصالح الفلسطيني دون الرضوخ لهيمنة سياسات الدول المانحة وتمير ثقافتها عبر المجلس.

ويناقش البحث مدى قدرة المجلس على تطويع المساعدات المقدمة له لصالح التنمية المستدامة لتأسيس البرلمان القادم، وذلك في ظل اعتبارات المرحلة الانتقالية والحل المؤقت ومعوقات الحل الدائم التي تواجه السلطة الفلسطينية.

واستناداً إلى ظروف وخلفيات نشأة المجلس التشريعي الفلسطيني التي وضحت في المقدمة يهدف هذا البحث إلى التحقق من الفرضية التالية:

(التأثير السلبي للمساعدات الدولية المقدمة من الدول المانحة للمجلس التشريعي أكبر من تأثيرها الإيجابي)

ولإثبات أو نفي هذه الفرضية لا بد من الإجابة على الأسئلة التالية:

1. إلى أي مدى أثرت هذه المساعدات في البناء الإداري والهيكلية للمجلس، وكيف؟

2. كيف أثرت المساعدات الدولية على فاعلية وحضور المجلس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني؟

3. هل كان للمساعدات انعكاس على عملية اتخاذ القرار داخل المجلس؟

أسباب اختيار البحث:

أولاً: الأسباب العلمية وتتبع من حداثة الموضوع، وعدم تناوله بشكله المتخصص المطروح في هذه الرسالة. ثانياً: الأسباب الذاتية وتتبع من طبيعة عملي داخل المجلس التشريعي وملاحظتي مدى تأثير المساعدات على مؤسسة المجلس بالإضافة إلى اهتمامي الخاص بالحياة البرلمانية والديمقراطية بشكل عام والفلسطينية بشكل خاص. ومما يجدر ذكره أن عملي في المجلس شكل حافزاً هاماً في اختيار الموضوع إذ إن عملي داخل المجلس ساهم في سهولة الحصول على المعلومات الخاصة بالدراسة.

أهمية وهدف البحث:

تتبع أهمية هذا البحث أو أي موضوع آخر يختص بالعمل البرلماني الفلسطيني في هذه المرحلة، من أنه يكرس دراسة حول التجربة البرلمانية الفلسطينية الأولى على أرض فلسطين، ويعمل على توثيق التجربة البرلمانية الفلسطينية ببعديها المحلي والدولي، كما أنها تكشف عن التأثيرات الدولية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني، وتسهم هذه الدراسة بالتحديد في تحليل الأرضية والفلسفة التي تقدم على أساسها المساعدات والدعم الدولي للمجلس التشريعي، وإلى أي مدى وصل تأثير هذه المساعدات في بلورة نموذج للديمقراطية في فلسطين ومدى تجانس هذا النموذج مع الثقافة الفلسطينية.

ويستمد البحث أهميته أيضاً من الفترة التي يقدم فيها، وهي المرحلة السياسية الحالية التي تحتازها القضية الفلسطينية وخاصة بعد تفجر الوضع السياسي والتراجع الملحوظ في سير العملية السلمية وانعكاساتها على مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، نتيجة تأزم الأوضاع الناتج عن انتفاضة الأقصى وتضارب المواقف

الدولية مع الموقف الفلسطيني بين مؤيد وضابط. كما يتناول البحث مدى تلبية هذه المساعدات للاحتياجات البرلمانية الفلسطينية، ويوثق أيضاً حجم المساعدات ومصادرها وأنواعها، وتحليل معطيات وأشكال هذه المساعدات ويتطرق إلى إمكانية وضع هذه المساعدات في قالب أو سلة واحدة من حيث الشكل والأهداف والتوجهات أم أنها تختلف تبعاً لأهداف الدولة المانحة. وأخيراً سيقدم البحث صورة إستراتيجية مبنية على النتائج المستخلصة، تخدم بشكل أو بآخر تجربة جديدة لبرلمان فلسطيني وخاصة فيما يتعلق بموضوع المساعدات الدولية.

الإطار النظري:

تتميز الدراسات الدولية بتعدد نظرياتها التي تفسر الظواهر والأحداث الدولية. ولتفسير ظاهرة المساعدات الدولية، فإنه يمكن وضعها في أكثر من إطار نظري للعلاقات الدولية، كالنظرية المؤسساتية، ونظرية الليبرالية الجديدة، ونظرية التبعية، والنظرية الواقعية. ترى النظرية المؤسساتية أن المساعدات الدولية المقدمة إلى أية مؤسسة مستفيدة من المنح إنما تهدف إلى خلق مؤسسة مماثلة لنظيراتها من المؤسسات لدى الدولة المانحة. فالمساعدات الأمريكية مثلاً تسعى إلى مجلس تشريعي مماثل لنظام الكونغرس. أما نظرية الليبرالية الجديدة والتي شاع استخدامها بعد الحرب الباردة، فقد ابتعدت عن العامل العسكري في العلاقات بين الدول، واعتمدت بدلا من ذلك على أهمية اقتصاديات السوق والشراء والبيع والمساومة، وتميز الفاعلون الدوليون فيها بالأنانية والسعي نحو تحقيق المرباح. تعتبر مساعدة المجلس التشريعي في هذه النظرية جذباً للفلسطينيين إلى ساحة المساومة العالمية، للاستفادة من الوضع الفلسطيني. أما نظرية التبعية والتي تقوم على مفهوم المركز والمحيط في العالم حيث تشكل أمريكا أوروبا واليابان المركز بينما تشكل فلسطين جزءاً من المحيط. ويعمل المركز، وفقاً لهذه النظرية، باستمرار على التأثير على المحيط ومنعه من التهرب من سيطرته، وفي نفس الوقت يعمل المركز بتوازي على استثمار مصادر المحيط⁵. أما النظرية الأخيرة،

⁵ اتصال مع د. روجر هيوكوك استاذ العلوم السياسية في جامعة بيرزيت. 4/8/2003

وهي التي قمت باستخدامها في هذه الدراسة، فهي نظرية الواقعية الجديدة والتي تعتقد أن النظام الدولي يتكون من عدد من القوى العظمى، كل منها يسعى إلى البقاء والاستمرار وتحقيق مصلحته. ولأن النظام الدولي نظام فوضوي فإنه يتعين على كل دولة أن تستمر في الوجود اعتماداً على ذاتها، مركزاً على أهمية العامل الاقتصادي في قوة الدولة. سيتم توضيح هذه النظرية لاحقاً وتفسير تقديم المساعدات الدولية وفقاً لها.

منهج البحث:

للتحقق من فرضية البحث، يعتمد البحث على المنهجية التحليلية ودراسة الحالة. بمعنى أنه سيتم عرض موضوع المساعدات الدولية بشكل عام وتحليلها، ومن ثم تطبيقها على حالة المجلس التشريعي وتحليلها. يعتمد البحث في فصوله الأولى على المراجع من كتب ومقالات، ونظراً لحدثة الموضوع قيد الدراسة وحدثة التجربة البرلمانية الفلسطينية وعدم كفاية الأدبيات المتوفرة حولها، يعتمد البحث في فصوله المتعلقة بالمساعدات المقدمة للمجلس على مراجعة وثائق ومصادر أولية، كالاتفاقيات الثنائية بين المجلس التشريعي والدول المانحة. بالإضافة إلى مجموعة مقابلات مع الأشخاص ذوي العلاقة بإدارة المساعدات المقدمة للمجلس من الجهات المانحة ومن المجلس التشريعي، وعلى وجه الخصوص لجنة تنسيق المساعدات الدولية في المجلس التشريعي من أعضاء وموظفين وكذلك هيئة رئاسة المجلس.

ينقسم البحث إلى خمس فصول مقسمة إلى ثلاثة أقسام على النحو التالي:

القسم الأول:

يعتبر هذا القسم بمثابة المدخل العام لموضوع البحث إذ يقدم دراسة لموضوع المساعدات بشكل عام لفهم خلفية المساعدات الدولية، كما يقدم دراسة للسلطة الفلسطينية لفهم خلفية المجلس التشريعي. ويعالج هذين

الموضوعين عبر فصلين كالتالي:

الفصل الأول: الدول المانحة والمساعدات الدولية

يقدم هذا الفصل تعريفاً بالدول المانحة، وفلسفة وأهداف المساعدات التي تقدمها والتي تقوم على تحقيق المصلحة وفرض النفوذ، مع عرض أمثلة من الواقع الدولي. كما يستعرض الفصل آليات وأشكال المساعدات التي تقدمها الدول المانحة عبر المؤسسات الدولية أو الحكومية أو الخاصة مع تلخيص الآثار السلبية والإيجابية للمساعدات.

الفصل الثاني: السلطة الوطنية الفلسطينية والمساعدات الدولية

يعالج هذا القسم موضوع المساعدات الدولية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية تمهيداً لدراسة المساعدات المقدمة للمجلس، وذلك على اعتبار أن السلطة الفلسطينية هي الدائرة الأوسع التي ترسم على أساسها فلسفة الدعم. حيث يقدم الفصل تعريف وظروف نشأة السلطة الوطنية، وظروف وفلسفة تقديم المساعدات لها. كما يستعرض آليات وأشكال المساعدات الدولية وآثارها وأبعادها على السلطة.

أما القسم الثاني من البحث فيتناول موضوع الدراسة بشكل مباشر في ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: المجلس التشريعي الفلسطيني

يتناول هذا الفصل المجلس التشريعي الفلسطيني بالوصف والتحليل، مع التركيز على الأبعاد الدولية المتعلقة بالمجلس، والتي تشكل أرضية لفهم ما سيليه من الفصول التي تتناول التأثيرات الدولية على المجلس. ويتطرق البحث إلى دراسة الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية التي تعتبر الخلفية القانونية لإنشاء المجلس التشريعي، بالإضافة إلى الظروف السياسية التي أحاطت بتأسيس المجلس وانعكاساتها عليه. ويقدم الفصل أيضاً خلفية وفلسفة المساعدات المقدمة للمجلس وآلية تعامل المجلس معها

الفصل الثاني: مشاريع المساعدات الدولية المقدمة للمجلس التشريعي

يتناول هذا الفصل مشاريع المساعدات الدولية التي قدمت للمجلس بالدراسة والتفصيل من حيث حجم هذه المساعدات وشكلها. كما يتناول احتياجات تطوير المجلس الإدارية والإجرائية وكيف عملت المساعدات على اختلاف الجهات المقدمة على تلبيتها.

القسم الثالث: خاتمة وتوصيات

تقييم تجربة المساعدات الدولية للمجلس التشريعي الفلسطيني

يقدم هذا القسم تقييماً عاماً لتجربة المساعدات الدولية من حيث الإيجابيات والسلبيات التي أحدثتها على المجلس وكيف استطاع المجلس استثمار هذه المساعدات. كما يقدم في نهايته مجموعة من التوصيات المستخلصة في ضوء معطيات البحث.

الباب الأول

الفصل الأول

الدول المانحة والمساعدات الدولية

يعتبر مد يد العون لذوي الحاجة من السلوكيات الإنسانية السامية التي يمارسها البشر، إذا بقيت في إطار العون لا غير. فالعطايا والهدايا من أرق ما يمكن أن يعبر به الإنسان عن موقفه أو شعوره تجاه شخص ما في مناسبة ما. إن هذا السلوك لا يقتصر في الممارسة على الأفراد فقط، بل إنه يأخذ أوجه متعددة بين مستويات أعلى ممن الأفراد كالمؤسسات، الهيئات و حتى الدول أيضاً. لقد تعددت مسميات الهدية بتعدد أوجهها ومستوياتها، فنجدها أحياناً تأخذ اسم العطية، وأحياناً أخرى تسمى بالمنحة، أو المساعدة؛ ولكنها قاطبة تقوم على نفس المبدأ، ألا وهو مبدأ التبادل فقد يعطي أحد ما هدية دون أن يتفق مع الآخر على أخذ مقابل لها، ولكنه ضمناً يبادل الهدية بأشياء معنوية وغير ملموسة كالاحترام والمودة وهي أبسط أشكال التبادل. إن هذا المبدأ يؤكد على أن الهدايا أو المنح أو المساعدات تساهم بشكل أو بآخر في بلورة أو إعادة بلورة العلاقات بين الأفراد أو الهيئات أو الدول على مستوياتها. يبحث هذا الفصل في تطور ظاهرة المساعدات التي تقدمها دول إلى دول أخرى، ويتطرق تحديداً إلى التعريف بفلسفة ما أصبح يسمى بالدول المانحة وأهدافها الكامنة وراء تقديم المساعدات. كما يقدم هذا الفصل وصفاً وتحليلاً لآليات المساعدات وأشكالها والآثار التي يتركها كل نوع من أنواعها.

المبحث الأول: تعريف ظاهرة الدول المانحة وظروف تطورها

يتطلب التعرف إلى أي حدث دولي تتبعه تاريخياً من حيث الظروف والعوامل المؤثرة في تكوينه، سواءً على الصعيد الداخلي أو الدولي. والتعرف على تطور مفهوم وآليات "المنح والمساعدات" الدولية يتطلب إيلاء الاهتمام للمناخ الدولي والظروف الداخلية للدول المانحة، والتي أدت تفاعلها إلى بروز هذه الظاهرة في العلاقات الدولية.

أولاً: الظروف الدولية والداخلية

تعتبر النتائج المترتبة على وقوع وانتهاء الحرب العالمية الثانية مفصلاً أساسياً في إعادة تشكيل النظام السياسي الدولي. فخروج الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة الأمريكية مسيطرتين على العالم، مع ظهور فراغ قوة في دول أوروبا، أدى إلى إيجاد شكل جديد من توازن القوى، قام على سيطرة قطبين اثنين على العالم بدلاً من عدة أقطاب، كما كان الحال قبل الحرب العالمية الثانية. وتبعاً لسياسة السيطرة السوفييتية - الأمريكية الجديدة، تم تقسيم العالم إلى قسمين، شرقي مع الاتحاد السوفييتي، حيث توسع الاتحاد السوفييتي نحو غرب أوروبا، وظهر المعسكر الشيوعي المؤلف من الاتحاد السوفييتي، بولونيا، وألمانيا الشرقية، والمجر، وتشيكوسلوفاكيا، ورومانيا، وبلغاريا، ويوغسلافيا، وألبانيا، وآخر غربي سيطرت فيه الولايات المتحدة على غرب أوروبا¹. ولاحقاً لهذا التقسيم الآني، تنافس القطبان على استقطاب باقي دول العالم كل إلى معسكره، لضمان امتداد النفوذ والسيطرة على كافة أرجاء العالم. لقد رسمت هذه النتائج خريطة سياسية جديدة للعالم، تقوم بشكل أساسي على اختلاف في الرؤية الأيديولوجية وتباين القوة الاقتصادية للدول.

لم تكن الظروف الدولية هي المؤثرة فقط في تشكيل ظاهرة الدول القوية المانحة، بل أن هناك عوامل داخلية هذه الدول نفسها ساعدت في بلورتها كدولة قوية تستطيع تقديم المنح للدول الأضعف منها، وذلك نظراً لتمييز الأولى مادياً أو عسكرياً عن باقي الدول آنذاك.

¹ عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الرابع (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1994)، ص 650

فقد أدى عدم مشاركة الولايات المتحدة الأمريكية حتى وقت متأخر فن ساحة القتال في الحرب العالمية الثانية إلى صعودها وهيمنتها في تلك الحقبة الزمنية. وذلك في ظل الدمار الذي لحق بالدول الكبرى التي كانت متحالفة حينئذ فيما بينها للحفاظ على النظام الرأسمالي، وانسحابها أيضاً من مستعمراتها السابقة وتوقعها داخل حدودها في محاولة منها لإعادة بناء نفسها، مع احتفاظ بعضها بمستعمراتها لزمان قصير، مما كلفها قسطاً كبيراً من مداخيلها. وفي نفس الحقبة الزمنية حافظت الولايات المتحدة على ازدهارها الاقتصادي. فبعدها عن ساحات القتال المباشرة ساعدها على الاحتفاظ ببنائها التحتية، وتطوير وسائل الإنتاج فيها. وأدى تهريب الأموال الأوروبية إليها خلال الحرب العالمية من جهة، وتطوير صناعاتها على حساب المصانع الأوروبية والسوفييتية واليابانية التي أفلتت خلال الحرب من جهة أخرى إلى ازديادها قوة وتضاعفت رؤوس الأموال فيها عما كانت عليه. لقد استغلت أمريكا ظروف الحرب لصالح إنعاش اقتصادها وذلك بتحفيز الانفاقات والصناعات الحربية². وأدى اتباعها سياسة الإنعاش الاقتصادي إلى إيجاد مقومات لديها تجعل من القوة الاقتصادية سلاحاً حاداً تسلطه على عنق من يحاول الوقوف في طريق قوتها وسيطرهما على العالم³. وعلى الرغم من الخسائر الفادحة التي طالت الاتحاد السوفييتي أثناء الحرب العالمية الثانية، وعدم تمكنه من بناء قاعدة اقتصادية منافسة للولايات المتحدة الأمريكية إلا أن صعوده دولياً سجل بروزاً ملحوظاً بعد انتهاء الحرب. ويعود هذا الصعود إلى توسعه سياسياً، واستغلاله لدول أوروبا الشرقية التي أصبحت تحت سيطرته، بالإضافة إلى تنامي قوته العسكرية والنووية التي جعلت منه نداً منافساً للولايات المتحدة.

ويمكن التحقق من قوة الاتحاد السوفييتي عند مقارنتها بحجم الدمار الذي لحق بالاتحاد السوفييتي خلال فترة الحرب العالمية الثانية، والتي بلغت فيه خسائره البشرية ما يقارب 7.5 مليون نسمة في صفوف القوات المسلحة، و 6-8 مليون مدني لقوا حتفهم على أيدي الألمان، إضافة إلى الخسائر غير المباشرة التي نشأت عن

² محمود خلف، مدخل إلى العلاقات الدولية (د.م. المركز الثقافي العربي، 1987)، ص 28

³ بول كينيدي، نشوء وسقوط القوى العظمى، ترجمة مالك البديري (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 1994)، ص 545

تقليص حصص التمويل، والعمل الإجباري والزيادة الكبيرة في ساعات العمل. عدا عن الدمار المادي الذي لحق بالأجزاء الأوروبية من روسيا وأوكرانيا وروسيا البيضاء التي احتلها الألمان⁴. ونظراً لقوة القاعدة الاقتصادية التي تتوفر لدى الولايات المتحدة وهشاشة البناء الاقتصادي السوفييتي، فقد ارتكز الاتحاد السوفييتي في منافسته للولايات المتحدة على قوته العسكرية النووية وقوته الأيديولوجية كأسلحة تحميها في ————— في ————— توسعها عالمياً.

ثانياً: تشكّل النظام ثنائي القطبية

يعتبر تغير النظام الدولي من نظام متعدد الأقطاب إلى نظام ثنائي القطبية، وسيطرة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتي. معسكرين متصارعين على العالم، من أهم نتائج الحرب العالمية الثانية على الخريطة السياسية في العالم. ولعل هانس مورجانتاو في نظريته المسماة بالنظرية الواقعية الكلاسيكية أفضل من يقدم تحليلاً لذلك، حيث تصور نظريته الشؤون الدولية باعتبارها صراعات من أجل النفوذ بين دول لا تعنيها سوى مصالحها. وقد هيمنت هذه النظرية على سنوات الحرب الباردة، وجاء تأكيدها على المنافسة بين الدول متناغماً مع السمات الجوهرية للمنافسة الأمريكية ————— السوفيتية على تقسيم العالم بينهما، خاصةً دول العالم الثالث. ويعتقد مورجانتاو في نظريته أن "... الدول مثلها مثل البشر، تحكمها رغبة داخلية في التسلط على الدول الأخرى، وهو ما أدى بها إلى خوض غمار الحروب"⁵.

ومن أجل فهم أعمق للنظام ثنائي القطبية وسياسته وكيفية تشكله، لا بد من الخوض في مصطلح دولي جديد برز في تلك الحقبة الزمنية، وأعتبر من أهم الاعتبارات في تشكيل سياسة القطبين، ألا وهو العالم الثالث الذي شكّل مساحة النزاع غير ————— العسكرية بين ————— القطبين.

⁴ كيندي، المصدر السابق، ص 553

⁵ ستيفن والت، "العلاقات الدولية عالم واحد .. نظريات عدة". ترجمة منير كمال. مجلة الثقافة العالمية ، 1998، ص 9

تعتبر عملية مقاومة الاستعمار وظهور حركات التحرر الوطني، أو ثورات التحرير الوطنية في آسيا وأفريقيا، واستقلال غالبية دول العالم، من الملامح المميزة لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ففي هذه الفترة نالت غالبية دول العالم المستعمرة استقلالها من فرنسا وبريطانيا وإيطاليا وإسبانيا. وقد اصطلح على تسمية هذه الدول حديثة الاستقلال بدول العالم الثالث، على اعتبار أن الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا الغربية هي العالم الأول، بينما يشكل الاتحاد السوفييتي وأوروبا الشرقية العالم الثاني، أما الدول الجديدة الخارجة من نير الاستعمار والآخذة بالتحرر واللاحق بركب العالمين الأولين فاصطلح على تسميتها بالعالم الثالث. ويتضح من هذه التسميات أن التطور الاقتصادي شكّل أساساً رئيسياً لهذه التقسيمات⁶، فقد ارتأى بعض المحللين أن أفضل طريقة لتحديد العالم الثالث هي استبعاد دول اقتصاد السوق الصناعية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، ودول الباسيفيك التي تكون العالم الأول، والدول الصناعية ذات الاقتصاد المخطط مركزياً في أوروبا الشرقية التي تكون العالم الثاني، ليتبقى لدينا دول العالم الثالث. وتعتبر جميع دول العالم الثالث دولاً نامية وتشمل دول أمريكا اللاتينية، ودول الكاريبي وأفريقيا، والشرق الأوسط، ودول آسيا باستثناء اليابان⁷.

وكردة فعل على هذه التقسيمات، والتي أدت إلى استضعاف واستغلال دول العالم الثالث، ظهر تجمع من هذه الدول سمي بمجموعة عدم الانحياز⁸ أعلن عن تأسيسها عام 1965 في مؤتمر بريوني بقيادة جمال عبد الناصر وجوزيف بروز تيتو وجواهر لال نهرو. حددت هذه المجموعة أهدافها برفض الانحياز إلى جانب الكتلة الرأسمالية ومكافحة الاستعمار التقليدي والجديد، وكذلك رفض الانحياز إلى جانب الكتلة الاشتراكية والتبعية الأيديولوجية لها، وتأكيد دول هذه المجموعة على إبراز هويتها الثقافية واستقلالها السياسي والاقتصادي⁹.

⁶ انظر: عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الثالث (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1983)، ص 800-802

⁷ مالكولم جبلز و مايكل رومر، اقتصاديات التنمية، ترجمة: طه منصور (الرياض: دار المريخ للنشر، 1995)، ص 29-30

⁸ بدأ تجمع دول العالم الثالث في مؤتمر باندونغ عام 1955 الذي عقد لبحث الأهداف المشتركة بين الدول التي حضرته والتي بلغ عددها 29 دولة أفريقية وآسيوية. وقد أسفر المؤتمر عن تضامن وتعاون الدول الأعضاء كما أفضى إلى تعزيز نضال شعوب العالم الثالث من أجل الاستقلال وتصفية الاستعمار. لمزيد من المعلومات حول مؤتمر باندونغ انظر عبد الوهاب الكيالي في الجزء الأول من الموسوعة السياسية ص 490

⁹ خلف، مصدر سابق، ص 37

ومع مرور الوقت تبين أن هذه الأهداف لم تتجاوز مستوى الإعلان عنها، وتوثيقها في مخطوطات رسمية، إذ لم تستطع هذه الدول مقاومة الانجرار في فلك الدول المسيطرة تحت وطأة إغراءات المنح والمساعدات المقدمة من جهة، و ضغوط التنافس والتفضيل الأيديولوجي من جهة ثانية. وقد كانت مصر على رأس هذه الدول التي تلقت معونات لا يستهان بها من الاتحاد السوفييتي بهدف بناء السد العالي. وبشكل عام وصفت علاقة العالم الثالث (بالعالمين الأولين) بالمعقدة والمتقلبة وذات مصلحة متبادلة. فقد استفادت الدول القوية من بسط هيمنتها على الدول الأضعف واستغلالها سياسياً واقتصادياً، بينما استفادت دول العالم الثالث من الدول القوية بالمعونات والهبات والحماية في الصراعات الإقليمية. وكانت النتيجة بروز تباين بين الدول التي تشكل منها العالم لم يُعيد انتهاء الحرب العالمية الثانية. فأصبح هناك بلدان موالية بشدة للاتحاد السوفييتي مثل كوبا وانغولا، وأخرى موالية لأمريكا مثل تايوان وإسرائيل، في حين سعت دول أخرى إلى الانخراط في لواء عدم الانحياز¹⁰.

ثالثاً: تقديم المساعدات لمزيد من السيطرة وبسط النفوذ
في فترة النظام ثنائي القطبية عملت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي على توسيع نفوذهما في الدول الأخرى من خلال توظيف العديد من الوسائل والأساليب منها منح مجموعة من المكافآت الاقتصادية، والمعونة العسكرية والدبلوماسية، وذلك حسب حالة الدولة المتلقية¹¹. يعتبر مؤتمر بريتون وودز عام 1944 بدايةً فعلية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية في تقديم المنح والمساعدات، فقد أعادت فيه هيكلة النظام النقدي العالمي ووضعه تحت هيمنتها ولصالح اقتصادها. وكانت نتيجة هذا المؤتمر أن تحول الدولار إلى جانب الذهب ليصبح العملة الرئيسية الأولى للتعامل الدولي، حتى في دول الكتلة الشرقية. وقامت الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية بإعادة بناء الدول الأوروبية الحليفة

¹⁰ نفس المصدر سابق

¹¹ روبرت د. كنتور، السياسة الدولية المعاصرة، ترجمة احمد ظاهر (عمان: مركز الكتب الأردني، 1989)، ص 44

التي دمرتها الحرب عبر (مشروع مارشال)، ومدتها بالتكنولوجيا والأموال مما أعاد الحياة لبنائها التحتية، ومن ثم تطويرها لتصبح قوة اقتصادية عالمية تنافس منتجاتها لاحقاً منتجات الولايات المتحدة. وفي الخمسينيات من القرن العشرين تأسست السوق الأوروبية المشتركة، مما أعطى دفعة إيجابية لعملية تحرك وتمركز رأس المال من جديد في أوروبا الغربية. وقد دفع ذلك عدة شركات أمريكية لتفتح فروعاً لها في القارة الأوروبية من أجل دحر المد السوفيتي من جهة، وتدعيم وتثبيت هيمنة

رأس المال الأمريكي، وتحجيم الشركات الوطنية الأوروبية بعدة طرق كترحيل رؤوس الأموال الأوروبية إلى —
أمريكا — من جهة أخرى¹².

وعلى الرغم من الفائدة الخاصة التي حققتها الولايات المتحدة الأمريكية من مشروع مارشال، إلا أن هذا المشروع شكّل قاعدة صلبة انطلقت منها الدول الأوروبية كقوة اقتصادية تتطلع إلى التوسع والهيمنة في العالم كغيرها من الدول القوية. إن القوة الاقتصادية التي تمتعت بها أوروبا آنذاك جعل منها قوة جديدة في النظام الدولي أدت إلى تبلور ما يسمى بالنظام ثنائي القطبية المرن. ما يعني وجود أقطاب أخرى أقل قوة من القطبين الرئيسيين، يكون باستطاعتها العمل لوحدها أو بالمشاركة مع غيرها. وقد ظهرت هذه القوى في فترة الستينيات والسبعينيات خاصة بعد فترة الوفاق بين القطبين الرئيسيين الناجمة عن أزمة كوبا. وفي هذه الفترة ظهرت أيضاً إلى جانب القوى الاقتصادية قوى نووية جديدة مثل الصين في آسيا، وفرنسا وبريطانيا في — أوروبا¹³. أن هذه الحالة القطبية أدت إلى بروز التنافر بين القطبين الرئيسيين للسيطرة على باقي دول العالم، بالإضافة إلى التنافس بين القوى الجديدة للدخول إلى مجال السيطرة وبسط النفوذ. وبناءً على هذه الحالة أهملت المساعدات على دول العالم الثالث من القوى المتنافسة لتعزيز التواجد في هذه الدول ودحر القوى الأخرى — من

¹² خلف، مصدر سابق، ص 29

¹³ المصدر السابق، ص 43

يقول دانيال كولار في تحليله للنظام الدولي بعد الحرب العالمية الثانية "تقوم قوتان كبيرتان بقيادة اللعبة، لان الأطراف الرئيسية تسيطر على منافسيها إلى حد كبير يجعل كل واحد منها مركز تحالف، ويجبر الأطراف الثانوية على تحديد مواقعها بالنسبة للكتلتين، عن طريق الدخول في إحداها إذا لم يكن بمقدورها الوقوف جانباً عن طريق بقائه غير منحازة".

إن هذا التفسير ينطبق على الحلفين العسكريين اللذين برزا بعد تشكل القطبين الأمريكي والسوفييتي، وهما حلف الأطلسي تحت هيمنة الولايات المتحدة، وحلف وارسو تحت هيمنة الاتحاد السوفييتي من حيث مركز التحالف¹⁴. كما ينطبق هذا التفسير على دول العالم الثالث كأطراف ثانوية.

وعلى الرغم من تضمن القطبية الثنائية خلال الوفاق الدولي اتفاقاً ضمياً على توزيع مناطق النفوذ التي يحظر فيها على كل منهما التدخل في منطقة نفوذ الأخرى، إلا أنه ثبت بعد ذلك أن هذه السياسة ليست أكثر من تغيير استراتيجية، تم فيها نقل الصراع المباشر بينهما إلى صراعات إقليمية. فمثلاً تسبب التنافس الشديد على الفوز بمناطق نفوذ في منطقة الشرق الأوسط إلى التسابق بين العسكريين لكسب ما يستطيعه كل معسكر من بلدان هذه المنطقة. فالولايات المتحدة ودول أوروبا الغربية نظرت إلى المنطقة كمصدر رئيسي للنفط، بينما اعتبرها الاتحاد السوفييتي منطقة امتداد نفوذ. لذا نجد أن هاتين القوتين قامتا بدعم دول الشرق الأوسط في حروبها على بعضها. فقد قامت الولايات المتحدة بمساعدة إسرائيل في حروبها عامي 1967 و 1973، وقدم الاتحاد السوفييتي العتاد والأسلحة للدول العربية، خاصة مصر وسوريا¹⁵.

كما تعتبر حالة أفغانستان من الأمثلة التي تجسد بسط السيطرة والنفوذ ونقل الصراعات بين القطبين إلى دول العالم الثالث. فالتدخل السوفييتي في أفغانستان شكلاً طوقاً للحد من نمو النفوذ التقليدي الأمريكي في باكستان، وتهديداً لتواجدها في منطقة الخليج العربي الغنية بالنفط. ولكن الحملة العسكرية السوفييتية في

¹⁴ المصدر السابق، ص 42

¹⁵ كانتور، مصدر سابق، ص 51

أفغانستان أدت إلى إتاحة المجال للانتشار الأمريكي أكثر فأكثر في الشرق الأوسط. فقد لجأت الولايات المتحدة إلى تشكيل قوة الانتشار السريع، والى تدعيم نفوذها في كل من تركيا والباكستان والخليج العربي—.

المبحث الثاني: فلسفة الدول المانحة في دعم الدول الأخرى

يندرج موضوع تقديم المعونة أو الدعم للدول الأخرى تحت برامج السياسة الخارجية للدول المانحة. ومما لا شك فيه أن الدول تنطلق من مبدأ تحقيق مصلحتها أولاً قبل تحقيق مصلحة الدول الأخرى. وتعتمد الدول المانحة على فلسفة خاصة في تعاملها مع كل دولة تتصارع من أجلها أو تمد لها يد العون، تبعاً للمنفعة التي ستجنيها من ورائها. ويتبين ذلك من الأمثلة الدولية للمساعدات كما سنرى في هذا القسم.

أولاً: تحقيق المصلحة والقوة للدول المانحة

بالاستناد إلى تحليلات النظرية الواقعية للعلاقات الدولية، يمكن اعتبار تحقيق القوة والمصلحة الفلسفة الرئيسية الكامنة وراء تقديم المساعدات والمعونات من قبل الدول المانحة. فالمبادئ الأخلاقية، كما تقول النظرية الواقعية، لا يمكن تطبيقها في أفعال الدول ولكن يجب استخدامها وتوظيفها في أوقات معينة¹⁶. إن تراجع أهمية العامل العسكري أمام قوة العامل الاقتصادي في النظام الدولي أثناء الحرب الباردة، أدى إلى إعادة التفكير بالنظرية الواقعية الكلاسيكية وتطويرها لتقدم تفسيراً للعلاقات الدولية بشكلها الجديد. وقد قدم كينيث والتز رائد التوجه الجديد في النظرية الواقعية تفسيراً للعلاقات الدولية تحت اسم "نظرية الواقعية الجديدة". وهو يعتقد فيها أن النظام الدولي يتكون من عدد من القوى العظمى، كل منها يسعى إلى البقاء والاستمرار، ولأن النظام الدولي نظام فوضوي¹⁷ فإنه

¹⁶ Goldshtein. Gocha, International Relations, (United state: Haper collinse college. Publisher, 1996), p53

¹⁷ نظام فوضوي يعني أنه لا توجد سلطة مركزية تحمي الدول من بعضها البعض.

يتعين على كل دولة أن تستمر في الوجود اعتماداً على ذاتها، مركزاً على أهمية العامل الاقتصادي في قوة الدولة. كما ويعتقد والتز أن النظام ثنائي القطبية أكثر استقراراً من النظام متعدد الأقطاب¹⁸. وإذا طبقنا هذه النظرية على موضوع التمويل كنموذج من العلاقات الدولية نجد أن تقديم التمويل موضوع يتعلق بالمصالح وليس بالعواطف، إذ أن له أسبابه وأهدافه، ولا ينبع فقط من وجود حاجة عند طرف ورغبة إنسانية عند طرف آخر لسد هذه الحاجة. وبما أنه لا يمكن فصل السياسة عن الاقتصاد، وأن الاقتصاد يوظف لأغراض سياسية، فمما لا شك فيه إذاً أن عمليات التمويل تخفي وراءها أهدافاً سياسية. فالمساعدات التي تتحرك من جهة مانحة إلى جهة متلقية تستخدم بشكل عام ليس لتحقيق التنمية وتعزيز استقلال الجهة المتلقية، وإنما لإيجاد علاقة اعتمادية وانتقائية للمحافظة على ارتباط المتلقي بالمانح. فالمانح له أهدافه ومصالحه التي يراعيها من خلال تقديم المساعدات والتحكيم باستمراريتها وكميتها¹⁹. وبالنظر إلى متطلبات الدول في تحقيق القوة والمصلحة، يمكن تقسيم أهداف المساعدات المقدمة إلى ثلاثة أقسام رئيسية بالإضافة إلى تحقيق المصلحة والقوة، وتكون مستقلة في بعض الأحيان ومتداخلة في أغلبها، وهي: تحقيق النفوذ السياسي، فرض السيطرة الاقتصادية، ونشر ثقافة الدولة المانحة.

ثانياً: النفوذ السياسي

يعتبر الصراع بين القطبين في ظل الحرب الباردة من أفضل الأمثلة التي كشفت عن الأهداف السياسية للدعم والمعونات. وقد تجلت هذه الأهداف بشكل جلي في إقرار الكونغرس لمبدأ ايزنهاور، الذي يقوم على أساس استخدام القوات الأمريكية المسلحة "لضمان وحماية" استقلال وتكامل كل أمة في الشرق الأوسط تطلب مساعدتها على صد عدوان مسلح يصدر عن أي قطر يقع تحت سيطرة الشيوعية. وعليه حول الكونغرس الرئيس الأمريكي دوايت ايزنهاور صلاحية تزويد تلك الأقطار

¹⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of the International Politics*, (United State of America: McGraw Hill, 1979), P199

¹⁹ علي الجرباوي، تأثير الانتفاضة الحالية على سياسات التمويل الدولي لفلسطين، ورقة غير منشورة (جامعة بيرزيت: مركز التنمية،

بالمساعدات العسكرية، وخصص 200 مليون دولار لتغطية هذه المساعدات العسكرية الاقتصادية²⁰. وفي نفس السياق السياسي اعتبر الرئيس الأمريكي جون كينيدي "أن المساعدات الخارجية هي أسلوب تحافظ به الولايات المتحدة على وضع النفوذ والسيطرة حول العالم، وتقييم شأن بلاد كثيرة كانت ستتهار بالتأكيد أو تدخل في زمرة الكتلة الشيوعية"²¹.

ولم يتوان الاتحاد السوفييتي عن اتباع نفس السياسة لصد النفوذ الرأسمالي في العالم. ففي تشرين الأول عام 1958 منح الاتحاد السوفييتي لمصر اعتماداً (بالإضافة إلى الاعتمادات السابقة) بمبلغ 400 مليون روبل لإنشاء السد العالي في أسوان، علماً أن الولايات المتحدة الأمريكية رفضت تمويل هذا المشروع عامي 1956 و 1958، وذلك لاعتبارات سياسية واقتصادية، تتمثل في معارضتها تطوير الصناعة الزراعية في الأقطار الفتية التي تريد إبقائها ملحقات زراعية واسواقاً لمنتجاتها الصناعية. وبالتحديد كانت معارضة الولايات المتحدة للسد العالي ناجمة عن مخاوفها من زيادة إنتاج القطن بحيث تنافس مصنوعاته الإنتاج الأمريكي²².

هذا هو محور الأهداف السياسية أثناء الحرب الباردة. أما في أعقاب الحرب الباردة فقد حدثت بعض التغيرات في الأجندة السياسية والاقتصادية للدول المانحة، خاصة الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، وذلك نتيجة اختفاء الاتحاد السوفييتي عن الخارطة السياسية. فقد تم إدخال مفاهيم سياسية جديدة لتغطية نفس الأهداف. ومن هذه المفاهيم نذكر الديمقراطية وحقوق الإنسان²³، حيث أصبح تطبيق هذه المبادئ شرطاً مسبقاً للحصول على المعونات، ويصدق ذلك

²⁰ اميل توما، السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط (حيفا: دار الاتحاد التعاونية، د.ت)، ص 38

²¹ تيريزا هايتز، امبريالية المساعدات، ترجمة: مجدي نصيف (د.م: دار ابن رشد، 1979)، ص 7

²² توما، المصدر السابق، ص 49

²³ يمكن اعتبار نشر الديمقراطية وحقوق الإنسان جزءاً من فرض الهيمنة الثقافية أيضاً بالإضافة إلى النفوذ السياسي.

على الاتحاد الأوروبي بشكل عام، والدول الأوروبية فرادى في الوقت ذاته. ولكن هذه السياسة كغيرها من السياسات الغربية لم تتعدَّ حدود الشعارات التي تخفي مزيداً من الرغبة في تحقيق المصالح والنفوذ كما سيبتين لنا من الحالات الدولية التي سنوردها والتي تكشف عن السياسة الحقيقية²⁴.

ففي أعقاب سقوط سور برلين تحدث الرئيس الفرنسي السابق فرانسوا ميتران في لقاء مع عدد من الرؤساء الأفارقة قائلاً: "إن فرنسا في المستقبل سوف تكون أقل التزاماً. بمنح المساعدات إلى النظم ذات الاتجاهات السلطوية، والتي لا تتجه نحو الأخذ بمزيد من الديمقراطية"²⁵. وعلى الغرار نفسه، أكدت اتفاقيات لومي²⁶ الموقعة في العام 1989 والعام 1990 على الديمقراطية وحقوق الإنسان كمبادئ حاکمة للعلاقات بين أطراف هاتين الاتفاقيتين، وكشرط مسبق للحصول على المساعدات التنموية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي²⁷.

كما أكدت اتفاقية الاتحاد الأوروبي—التي غطت الأعوام 1995-2000، على نفس المبادئ. ولكن الأحداث التي وقعت في الجزائر عام 1992 أكدت على الدوافع التقليدية لسلوك الدول المانحة في عالم ما بعد الحرب الباردة، الأمر الذي يثبت صدق المقولات التي نادت بها المدرسة الواقعية والمدرسة الواقعية الجديدة في العلاقات الدولية. فبعد أقل من شهرين من إعلان مجلس وزراء التنمية لدول الاتحاد الأوروبي عن أن تحقيق الديمقراطية وحقوق الإنسان يجب أن تكون شرطاً مسبقاً للحصول على المعونات الأوروبية، قام الجيش الجزائري في يناير عام 1992 بانقلاب ليوقف بذلك عملية التحول الديمقراطي في البلاد. ومع ذلك فإن معظم الدول الأوروبية ظلت صامته إزاء تدخل الجيش، بل إن عدداً منها اعتبر أن الحكم العسكري في الجزائر اقـطـع خطـراً مـن حـكـم جـهـة الإنقـذ

²⁴ ايمن السيد شبانة، "المعونات الأوروبية لأفريقيا صراع القيم والمصالح"، مجلة المجتمع، عدد 1372، د.ت. يمكن الحصول على نسخة من المقالة من صفحة الانترنت: www.naseej.com/islamic/mujtamaa/1372/html/p30-c3.html

²⁵ شبانة، المصدر السابق.

²⁶ اتفاقية لومي هي اتفاقية تحكم علاقات المساعدات والتجارة بين أوروبا من جهة وأفريقيا والكاربيبي والمحيط الهادي من جهة أخرى، وقد وقعت أول اتفاقية عام 1975.

²⁷ المصدر السابق. انظر أيضاً الفصل الخامس من كتاب Marjorie Lister, *The European Union and the South*

الإسلامية على الأقل في الأجل القصير. وبسبب الروابط التقليدية بين فرنسا والجزائر أعطى الاتحاد الأوروبي—فرنسا، تلقائياً، دور القيادة في تشكيل سياسات الاتحاد الأوروبي إزاء الجزائر. وعلى الرغم من التسليم الفرنسي بأن الحكومة العسكرية في الجزائر لا تمثل نموذجاً للديمقراطية، فإن فرنسا ارتأت أن الحكم العسكري كان يمثل المعقل الأخير في مواجهة الإسلاميين. وعليه اعتمد الموقف الأوروبي—على تقديم المساعدات الاقتصادية والمالية للحكومة العسكرية، حيث أعلن وزير الخارجية الفرنسي آلان جوبيه أن أوروبا يجب أن تستهدف وضع حدٍ لمشكلة البطالة المتنامية والتي يعتقد أنها السبب الأساسي لعدم الاستقرار في الجزائر. وهكذا أوقعت الحالة الجزائرية الاتحاد الأوروبي في مأزق عميق، حينما فرضت عليه الاختيار بين—حكومة عسكرية غير ديمقراطية، وجبهة إسلامية منتخبة بطريقة حرة. ويعزى البعض عدم الالتزام الأوروبي—بوضع مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان موضع التطبيق في الجزائر الى انشغال الاتحاد الأوروبي بالمخاوف القادمة من جيرانهم الجنوبيين، وأهمها الأوضاع الأمنية المتدهورة، وتنامي أعداد المهاجرين إلى—القارة الأوروبية.²⁸

ثالثاً: الهيمنة الاقتصادية

للاعتبارات الاقتصادية أثر مهم في قرارات السياسة الخارجية للدول. فمثلاً، الدول التي تعتمد على المساعدات الاقتصادية أو على ترتيبات تجارية تكون في صالحها، تتبنى عادةً سياسة عدم الابتعاد عن الدول التي توفر لها هذه المساعدات وتحرص دوماً على البقاء في دائرتها. ومن الصعب الفصل بين الجانب السياسي وبين ما يبدو انه جانب اقتصادي، لأن الجانبين مترابطين في عدة نواحي، وتتداخل الاعتبارات السياسية والاقتصادية على حد سواء كالمساعدات الموجهة للدول النامية²⁹. شكل البعد الاقتصادي محوراً هاماً في العلاقات الدولية بعد الحرب العالمية الثانية، فقد نُظر إلى—السياسة التمويلية ولمدة عقدين من السنين بعد الحرب على أنها وسيلة مهمة لتشجيع الاستقرار الاقتصادي في الدول

²⁸ المصدر السابق.

²⁹ روبرت د. كانتور، المصدر السابق، ص 153

العظمى أو لتشجيع النمو في الدول النامية. فمثلاً كان هدف الأمن الأمريكي حصار الشيوعية وتطويرق المعسكر السوفييتي لضمان الوصول للموارد الطبيعية التي تحتاجها الصناعات الأمريكية. وقد توسعت الولايات المتحدة وحلفاؤها في التجارة والاستثمارات المدعومة بالمساعدات أيضاً. وشاع الاعتقاد بأن التنمية تحدم أهداف الأمن والمصالح الاقتصادية بتقليل عدم الاستقرار وعميق مصلحة الدول الحديثة في النظام الرأسمالي العالمي. وكانت المعونات الأمريكية تهدف أيضاً إلى تشجيع الدول الحديثة على الحفاظ على تبنى مؤسسات سياسية ديمقراطية واقتصاديات مبنية على أسس شبيهة بالولايات المتحدة³⁰.

وبالمقابل سعت الدول التي حصلت على استقلالها بعد الحرب للوصول إلى درجة من النشاط الاقتصادي الذي يؤسس لها قاعدة اقتصادية تترجم من خلالها استقلالها، وتوفر الاحتياجات لمواطنيها³¹. وقد تناغم هذا السعي مع الأهداف الرئيسية للمساعدات الاقتصادية، والتي تقوم على تقوية نفوذ المترع في البلد المتلقي لها، وإيجاد أسواق لبضائعه وخدماته، أو منع نفوذ وإمكانية وصول الأعداء لدولة ما.

ولم تعتمد المساعدات الاقتصادية التي تقدمها الدول المانحة على دفع الأموال فقط، بل أخذت عدة أشكال، منها تقديم القروض في بعض الأحيان، والتسهيلات في أحيانٍ أخرى، كإبرام اتفاقيات دولية مثل اتفاقية التجارة والتعرفة الجمركية العامة (الجات GATT). وتشق هذه المعونات طريقها إلى الدول المتلقية تحت شعارات متعددة أبرزها محاربة الفقر، والحفاظ على حقوق الإنسان والحريات العامة، ومكانة المرأة والطفل وكبار السن، وإدخال التكيف الهيكلي وتحقيق التنمية³².

إن قراءة التجربة الأفريقية في سياق المعونات والمساعدات، تكشف عن أهداف الدول المانحة في فرض الهيمنة الاقتصادية من خلال تقديم المساعدات. فكما هو معروف يوجد لأوروبا تاريخ استعماري في أفريقيا،

³⁰ جيلز، مصدر سابق، ص 534

³¹ كانتور، مصدر سابق، ص 153.

³² Marjorie Lister, The European Union and the South Relations with developing Countries, (London: Routledge, 1997) p 115

حافظت عليه بعلاقات وثيقة مع مستعمراتها السابقة، عن طريق مدّ يد العون لها بالمساعدات والمعونات التي تمثلت بشكل جلي باتفاقيات لومي Lome. ومع انشغال الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي بالحرب الباردة أضحت أفريقيا وكأهمها شاملاً أفريقياً بحتاً.

في فترة السبعينيات من القرن العشرين قدمت أوروبا لأفريقيا ما نسبته 70% من إجمالي المساعدات الأوروبية الخارجية، ضمنت من خلالها مصالحها المتمثلة في الوصول إلى الموارد الطبيعية الاستراتيجية التي تملكها أفريقيا كالذهب والماس واليورانيوم، والحصول على المواد الأولية اللازمة لتنمية الصناعات الأوروبية، وفتح أسواق لتصريف السلع الأوروبية داخلاً أفريقياً نفسها³³.

أما بعد انتهاء الحرب الباردة، وقد شهد النظام الدولي تبديلاً في أوضاع ومقتضيات التفاعلات الخارجية لأفريقيا، أضحت التنافس من أجل الأسواق والنفوذ وتحقيق المصالح مفتوحاً أمام الدول الكبرى كافة، بعد أن كانت الدول الأوروبية تتفرد في سيطرتها على أفريقيا. بل أن بعض الدول الآسيوية مثل كوريا، تايوان، اليابان، الصين والهند بدأت تنظر صوب أفريقيا لتوسيع نشاطها التجاري والاستثماري³⁴.

وبظهور الولايات الأمريكية المتحدة كقوة عظمى بعد الحرب الباردة، بدأت الإدارة الأمريكية تبحث عن رؤية جديدة تؤسس لعلاقتها مع أفريقيا، بغية الوصول بالقيم والنفوذ الأمريكي إلى كافة أنحاء العالم، بالإضافة إلى الوصول إلى مناطق التعدين والمواد الخام في أفريقيا.

على الصعيد الاقتصادي، أوصى تقرير "تعزيز العلاقات الاقتصادية للولايات المتحدة مع أفريقيا"³⁵ بأن تكون الولايات المتحدة في مقدمة الدول الصناعية الكبرى التي تستفيد من الفرص الجديدة في أفريقيا. وبناءً عليه

³³ حمدي عبد الرحمن حسن، "القمة الأفرو أوروبية الأولى ... صراع الأولويات". د.ت . يمكن الحصول على نسخة من المقالة من

صفحة الانترنت www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/qpolitic-mar-2000/qpolitic23.asp

³⁴ حسن، المصدر السابق.

³⁵ قام بإعداد هذا التقرير فريق مستقل من الخبراء بتكليف من مجلس العلاقات الخارجية الأمريكية عام 1997، بغية تحديد السياسة الأمريكية تجاه أفريقيا.

أخذت الولايات المتحدة بتطبيق سياسة المساعدات والمعونات، من بين مجموعة من السياسات الموجهة، بهدف تشجيع أفريقيا على انتهاج سياسات اقتصادية تحقق فرصاً أفضل للتجارة والاستثمارات الأمريكية في القارة. ومن أجل حصر هذه الفوائد لأمريكا فقط، أقر الكونغرس قانون النمو والفرص في أفريقيا الذي يعد منافساً لإتفاقية لومي Lome المبرمة بين دول الاتحاد الأوروبي ومنطقتي الكاريبي والباسيفيك. ولم تغفل السياسة الأمريكية التجمعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية، حيث قامت بربط جماعة الجنوب الأفريقي "السادك"، والجماعة الاقتصادية لغرب أفريقيا "الأكواس"، بشبكة من العلاقات الاقتصادية مع أمريكا كمحاولة لحصر التوسُّع الأوروبي في أفريقيا³⁶.

تؤدي مثل هذه السياسات إلى إغراق الدول النامية في مزيدٍ من التبعية والتخلف الاقتصادي من جهة، وتوفير من جهة أخرى للدول المانحة فرصاً أوسع للنمو الاقتصادي الذاتي، بناءً على الأرباح التي تحققها من وصولها لمصادر المواد الأولية وتصنيعها وإعادة تسويقها في دولها الأصلية. وفي هذه الحالة لا يبق أمام الدول النامية خيار يحقق لها أقل الخسائر أفضل من اللحاق بالنظام الاقتصادي العالمي، طالما كان هذا النظام قائماً، أي أن تحذو حذو البلدان الصناعية من الناحية الاقتصادية. ولعل هذا هو الطريق الوحيد لتمكن هذه البلدان من مجارة السوق الرأسمالية العالمية، والتخلص من ديونها، والحيلولة دون ضياع ثرواتهم³⁷.

وهذا ما تم رسمه من قبل الدول الغربية للحفاظ على مصالحها في مستعمراتها القديمة، حيث شرع المختصون الغربيون في مجال التنمية والتحديث بدراسة الدول النامية باستفاضة، وقاموا بتطوير مناهج ونظريات عديدة تتعلق بتحديث هذه الدول لنفسها. وقد جاءت معظم هذه المناهج والنظريات لتشدد على أن تحقيق الدول النامية لعصرية القرن العشرين لا يمكن أن تتأتى إلا إذا حذت هذه الدول حذو الدول الغربية واتبعت نموذجها

³⁶ حمدي عبد الرحمن، "أبعاد السياسة الأمريكية الجديدة تجاه أفريقيا"، د.ت. يمكن الحصول على نسخة من المقالة من صفحة الإنترنت www.islam-online.net/iol-arabic/dowalia/qpolitic-1/qpolitic4.asp

³⁷ هارالد نوبيرت، النظام العالمي الجديد ومشاكل العالم الثالث على ضوء اكتشاف أميركا قبل 500 عام، ترجمة محمد الزعبي وممتاز

التحديثي. ومعنى آخر تم التشديد في النهج العام لحقل التنمية والتحديث على إبراز أن العصرية لا يمكن أن تكون إلا غربية، مما يعمق الإلحاق ويتطلب التبعية من قبل الدول النامية الراغبة بتحديث نفسها للدول الغربية³⁸.

رابعاً: نشأة الثقافة

منذ القدم عرف التاريخ الإنساني ازدهار حضارات وأفولها. ويعني ازدهار حضارة في حقبة زمنية معينة تميزها عن غيرها بإنجازاتها، عاداتها، فنونها، شكل السلطة السائد فيها وكل شيء يدخل في طريقة حياة المجتمع فيها، وبالتالي تكون الحضارة الأقوى في العالم³⁹. ويرافق ريادة حضارة ما عدة ظواهر أهمها التطلع إلى التوسع والهيمنة على باقي أرجاء العالم. وهذه الهيمنة تأخذ عدة أوجه أهمها الهيمنة السياسية، والاقتصادية، والثقافية. فمثلاً، منذ ما يقارب الـ 2500 سنة مضت وفي ظل ازدهار الحضارة الإغريقية، اعتبر الإغريق أنفسهم مجموعة مختلفة عن غيرها من الشعوب الأخرى التي كانوا يطلقون عليها اسم البرابرة. وقد استمدوا هذا الشعور من عراقه وإنجازات حضارتهم التي ما زالت تؤثر في الحضارة الأوروبية الحديثة. وانطلق الإغريقيون من هذا الشعور في تعميم ثقافتهم كي تكون هي النموذج المثالي في ذلك العصر⁴⁰. وفي القرن السادس قبل الميلاد كانت أرض فارس موطناً لحضارة مزدهرة ومركزاً لإمبراطورية واسعة، تطلعت إلى التوسع والهيمنة على كافة أرجاء العالم، مستخدمةً حضارتها وثقافتها كذريعة لهذا التوسع في العالم المعروف آنذاك، فامتدت من شمال أفريقيا وجنوب شرقي أوروبا غرباً إلى الهند شرقاً، ومن خليج عمان جنوباً إلى جنوبي تركستان وروسيا شمالاً⁴¹. أما الدولة الإسلامية فتعتبر من الحضارات الرائدة في مجال توظيف نشر الثقافة والحضارة أثناء توسعها

³⁸ علي الجرباوي، "تقد المفهوم الغربي للتحديث"، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 14، ع 14، شتاء 1986، ص 39-40

³⁹ مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، الموسوعة العربية العالمية، الجزء التاسع (الرياض: مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ط 2، 1999)، ص 423

⁴⁰ مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، الموسوعة العربية العالمية، الجزء الثاني (الرياض: مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ط 2، 1999)، ص 317

⁴¹ مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، الموسوعة العربية العالمية، الجزء السابع عشر (الرياض: مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ط 2، 1999)، ص 180

في العالم. فقد صدر الإسلام بين القرنين السابع والثالث عشر الميلاديين ثقافته عبر الفتوحات الإسلامية في— أفريقيا الشمالية والأندلس (إسبانيا) والمغرب، وأقام المسلمون حضارة عالمية جعلتهم في— طليعة الشعوب الحضارية⁴².

ومع بدايات أفول الحضارة الإسلامية بدأ الغرب بالبروز كحضارة رائدة في العالم، فأخذ يرسل الحملات التبشيرية لنشر لغته وثقافته في العالم، ثم اتجه إلى التوسع في العالم عن طريق الاستعمار الكولونيالي، بالإضافة إلى الاستعمار الثقافي في الفترة الواقعة بين ما قبل الحرب العالمية الأولى وقبل الحرب العالمية الثانية. أما بعد الحرب العالمية الثانية وأثناء الحرب الباردة فقد شهد العالم عملية هيمنة ابتعدت عن الطابع العسكري، وتمثلت بشكل واضح بالجانين الاقتصادي والثقافي نتيجة تنافس المعسكرين الشيوعي والرأسمالي أدى انهيار المعسكر الشيوعي إلى تربع العالم الرأسمالي بقيادة الولايات الأمريكية المتحدة على رأس الهرم في— العالم، ووصله إلى تحقيق طموحاته في الهيمنة السياسية والاقتصادية، وبروزه كحضارة رائدة اتجهت للتطلع إلى نشر قيمها وثقافتها كنموذج مثالي في العالم، وكأداة لترسيخ الهيمنة العالمية على الصعيدين السياسي والاقتصادي.

هذه الأمثلة وغيرها تؤكد على أن الثقافة تعتبر فاعلاً هاماً في العلاقات الدولية، وأنها يمكن أن تكون غايةً ووسيلة. فالدول التي تبرز كقوة عظمى في العالم تعتبر ثقافتها وحضارتها النموذج المثالي الذي يجب أن يعمم على العالم، وتعمل من أجل تحقيق هذه الغاية. كما أنها تلجأ إلى استعمال الثقافة كوسيلة لتمير مصالح أخرى قد تكون سياسية أو اقتصادية. لذا نجد أن الحقبة الزمنية الواقعة بعد الحرب الباردة لاقت صعوداً شديداً في أهمية الثقافة كفاعلٍ أساسي في العلاقات الدولية. فقد اتجه بعض المحللين والكتاب، كصموئيل هنتنجتون مثلاً في كتابه **صدام الحضارات**، إلى اعتبار الثقافة والحضارة عاملاً محدداً للعلاقات بين الدول. فهو يرى أن التمييز بين الشعوب بعد الحرب الباردة أصبح قائماً على الفروق الثقافية.

"فأثناء الحرب الباردة أصبحت السياسة الكونية ثنائية القطب، وانقسم العالم إلى ثلاثة أجزاء، مجموعة من المجتمعات الأكثر ثروة وديمقراطية بقيادة الولايات المتحدة وكانت منغمسة في تنافس أيديولوجي وسياسي واقتصادي عام... وأحياناً عسكري، مع مجموعة من مجتمعات أفقر إلى حد ما مرتبطة بالاتحاد السوفييتي وتحت قيادته، معظم هذا الصراع كان يدور خارج هذين المعسكرين في العالم الثالث المكون من دول فقيرة في غالبيتها تفتقر إلى الاستقرار السياسي، مستقلة حديثاً وتدعي أنها غير منحازة. وفي أواخر الثمانينات انهار العالم الشيوعي وأصبح نظام الحرب الباردة العالمي في ذمة التاريخ. وفي عالم ما بعد الحرب الباردة لم تعد الفروق المائزة بين الشعوب أيديولوجية أو سياسية أو اقتصادية... وإنما هي فروق ثقافية"⁴³.

ولترجمة الوجود الفعلي لعامل الثقافة في العلاقات الدولية بعد انتهاء الحرب الباردة، تم إدخالها إلى العديد من الاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقية الجات التي أعيد إبرامها تحت مسمى جديد هو منظمة التجارة العالمية WTO، وذلك كي تستوعب عامل الثقافة كاستراتيجية جديدة في هذه العلاقات. كذلك، ظهرت اتفاقيات دولية جديدة ركزت على العامل الثقافي كالاتفاقية الأوروبية "ماستريش"، واتفاقية الشراكة المتوسطية، واتفاقية الشراكة الشاملة بين آسيا وأستراليا...⁴⁴

وقد استخدم العالم الرأسمالي لتحقيق الهيمنة الثقافية عدة طرق ووسائل اعتمدت إما على فرض النموذج الغربي نفسه، أو ضرب البنى الثقافية الأخرى، مستخدماً لذلك عدة أدوات سنتناول من بينها تقديم المعونات والمساعدات أو التسهيلات التي انحصرت في شكلين هما المباشر وغير المباشر. فعلى صعيد المساعدات غير المباشرة تعتبر اتفاقية الجات الجديدة أو "منظمة التجارة العالمية" من أفضل الأمثلة التي توضح ذلك. فبينما قدمت اتفاقية الجات الموقعة عام 1947 في قلب حرية التجارة والاقتصاد التي تساعد على المستوى الظاهر - دول العالم الثالث في الانفتاح على السوق وترويج سلعتها، قدمت اتفاقية الجات الجديدة في نفس القالب تقريباً مع إضافة الحرية الثقافية. ونظراً لتباين إمكانات ومقومات المنافسة، فقد

⁴³ صموئيل هنتجتون، صدام الحضارات إعادة صنع النظام العالمي (ترجمة: طلعت الشايب، د.م، دن، 1998)، ص 38-39

⁴⁴ قيس جواد العزاوي، العرب والغرب على مشارف القرن الحادي والعشرين مؤشرات استراتيجية (د.م، مركز الدراسات العربي -

استخدمت الدول الرأسمالية الاتفاقيتين لتحقيق مصالحها الذاتية. فالاتفاقية الأولى حققت لها المزيد من السيطرة الاقتصادية، وتم تسخير الاتفاقية الثانية لتعميم ونشر ثقافتها التي تؤدي إلى ترسيخ السيطرة الاقتصادية. فرفع الجمارك والحواجز والرقابة عن السلع الفنية، بالإضافة إلى فتح الأجواء أمام موجات بث الأطباق الفضائية (الستلايت)، في ظل حرية المنافسة، يتيح للدول الغربية فرصة نشر نموذجها بطرق سهلة ومقنعة وبأقل التكاليف، خاصة إذا كانت هذه الطرق مرئية. بمعنى آخر أن دول العالم الثالث إذا أرادت منافسة الدول الغربية ببضائعها، وهذا مسموح لها، لن تستطيع ذلك لأن مستلزمات المنافسة مستوردة من الدول الغربية، ولاستخدامها لا بد من شرائها، وعند استخدامها سترفع تكلفة الإنتاج وبالتالي سعر البيع، الأمر الذي يؤدي إلى عدم التوازن في الأسواق وكساد المنتجات المحلية⁴⁵.

أما المساعدات والمعونات المباشرة وهو الأهم بالنسبة لنا، فقد طورت الدول الغربية طرقاً متعددة لنشر ثقافتها في قلوب إنسانية مختلفة كالتنمية والتحديث. ويستهدف الترويج للمفاهيم والطرق الغربية أفراد الفئة المثقفة من صانعي القرار وانتلجنسيا الدول النامية بالدرجة الأولى، وذلك لاحتواء هذه النخبة وتسييرها في إطار تكفل معضاه الدول الغربية مصراعاً لها المنشودة⁴⁶.

وبما أن الفئة المثقفة وأفراد الانتلجنسيا هم الفئة المستهدفة على الأغلب، فقد استخدمت الدول الغربية أو الدول المانحة وسيلة تقديم المنح والمعونات التعليمية كأسلوب لنشر ثقافتها داخل الدول النامية عن طريق أبناء الدول نفسها. وكنموذج لهذا الأسلوب يعمل المجلس الثقافي البريطاني الذي يتواجد في 115 دولة في العالم، على ترجمة السياسة العامة التي رسمتها بريطانيا لنشر ثقافتها على أرض الواقع، والتي تقوم على تسويق النموذج البريطاني كنموذج خلاق، وبناء الدور القيادي لبريطانيا كمزود ثقافي وتربوي للشعوب خارج بريطانيا، وتشجيع الاهتمام ببريطانيا بين الأوساط المختلفة عن طريق نشر اللغة الإنجليزية بشكل أساسي⁴⁷.

⁴⁵ عصام الدسوقي، العولمة تصارع ولا تقبل المنافسة، العولمة هيمنة منفردة في المجالات الاقتصادية والسياسية والعسكرية (القاهرة:

دار الجهاد للطباعة والنشر والتوزيع، 1999)، ص 14-15

⁴⁶ الجرياي، "تقد المفهوم الغربي للتحديث"، مصدر سابق، ص 39-40

⁴⁷ www.britishcouncil.org

من هذه المنطلقات يقوم المجلس البريطاني بتقديم العديد من المعونات التي تفضي في النهاية إلى — الأهداف المرجوة، مثل تقديم دورات لتعليم اللغة الإنجليزية، وعقد حلقات دراسية حول مواضيع تربوية وثقافية تحسب إشراف خبراء بريطانيين على الأغلب. بالإضافة إلى ذلك يوفر المجلس منحاً دراسية وتدريبية في مجالات مختلفة خاصة لفئة الشباب والمثقفين والقيادات الشابة وصانعي القرار في البلدان التي تغطيها برامج المجلس، حيث يمضي هؤلاء الأشخاص فترات متفاوتة وطويلة نسبياً في بريطانيا، يتلقون فيها التعليم أو التدريب المنشود⁴⁸. وبالإضافة إلى ذلك يختلط المنبعثون مع كافة مظاهر الحياة والثقافة في تلك البلد لدرجة تكون كفيلاً بإحداث تأثير في أنماط تفكيرهم وسلوكهم، وتجعل منهم جنوداً لثقافة الدولة المانحة داخل دولتهم بعد العودة إليها، ينقلون إليها قيم وثقافة هذه الدولة كنموذج مثالي يجب الاحتذاء به. وبالتأكيد يمكن تعميم المثال البريطاني على أمثلة غربية كثيرة أخرى، مثل ما تقوم به مؤسسة الأמיד ايبست الأمريكية والمركز الثقافي الفرنسي.

المبحث الثالث: آليات وأشكال المساعدات التي تقدمها الدول المانحة

يعتبر تحديد آلية وشكل المساعدة المقدمة من الأمور الهامة التي تؤخذ بعين الاعتبار عند شروع الدولة المانحة باتخاذ قرار في تقديم مساعدة ما. وهناك عدة أنواع من برامج المساعدة التي تنقل الموارد من الدول الصناعية أو المتطورة إلى تلك التي لا تزال في طور النمو نحو التحديث، تستطيع الدولة المانحة اختيار واحدة من هذه الأنواع أو أكثر. فمن ناحية، توجه هذه المساعدات من خلال المؤسسات الدولية، وتعتبر هذه الآلية بشكل أو بآخر عن جهود تبذل لتزويد الدول النامية برأس المال والتقنية اللازمين لتصبح تلك الدول مكتفية ذاتياً من الناحية الاقتصادية ولتساهم في الرفاهية الدولية. من ناحية أخرى تتولى دول بحد ذاتها برامج المساعدة المتبقية كمبادرات ثنائية الجانب، وعادة ما تكون المساعدة المباشرة التي تقدم من دولة لأخرى ذات أهداف سياسية واضحة⁴⁹. وفي أحيانٍ أخرى تقوم مؤسسات غير حكومية بتقديم المساعدة والمعونة إلى — مؤسسات غير

www.britishcouncil.org ⁴⁸

⁴⁹ روبرت د. كنتور، مصدر سابق، 458

حكومية في الدول النامية. وينطوي هذا الشكل على الأغلب على الترويج عالمياً لسياسة أو ثقافة معينة تتبناها

المؤسسة _____ المانحة _____.

وينحصر شكل المساعدات المقدمة إما بالمعونات أو القروض أو الاستثمارات الخاصة، وتقدم للدولة منفردة أو

لدول مجتمعة إما على هيئة أموال أو خبرات فنية وتدريب أو تقنيات. وسنأتي عليها بالتفصيل جميعاً في الجزء

المخصص _____ ص _____.

أولاً: آليات المساعدات المسبقة

1. المساعدات المتعددة الأطراف "المؤسسات الدولية"

يقوم هذا الشكل على مساهمة الدول المتقدمة في مؤسسة دولية تقوم بتقديم المساعدات للدول الأقل تطوراً.

وقد تبلورت هذه الآلية في المؤتمر النقدي للأمم المتحدة المنعقد في "بريتون وودز" في الأول من حزيران عام

1944، بدعوة من الولايات المتحدة الأمريكية. والذي انتهى المؤتمر فيه إلى صياغة المشروع النهائي

لاتفاقية "بريتون وودز" التي نصت على إنشاء مؤسستين دوليتين، إحداهما صندوق النقد الدولي والأخرى

البنك الدولي للتعمير والتنمية. وقد كانت العضوية في البنك (وامكانية الحصول على قروضه) مشروطتين بأن

يكون طالب القرض عضواً في الصندوق، وذلك بهدف إرغام البلدان على قبول المعايير التي وضعت بشأن

النقد كشرط للحصول على منافع البنك⁵⁰. ويعتبر البنك الدولي من الناحية الفنية مملوكاً للدول الأعضاء فيه،

حيث يعتمد على الأموال التي يتم التعهد بتقديمها والتي يقوم بطلبها من الدول الأعضاء عندما تدعو الحاجة.

ويقترض البنك من الممولين والمستثمرين للوفاء بالتزاماته مستخدماً تعهدات الحكومات المنتفعة ضماناً لهذه

القروض _____ ص _____⁵¹.

⁵⁰ شيريل بيار، البنك الدولي دراسة نقدية، ترجمة: احمد بلبع (القاهرة: سينا للنشر، 1994)، ص 27

⁵¹ عبد الحي زلوم، نذر العولمة (د.م: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1998)، ص 131

لقد أنشئ البنك الدولي بهدف المساهمة في تمويل المشاريع التنموية في أوروبا ودول أخرى غداة انتهاء الحرب العالمية الثانية، وذلك لتدعيم اقتصادياتها بهدف التصدي للمد الشيوعي من جهة، ومعاونة نمو الرأسمالية من جهة أخرى. وبدأ البنك بتقديم قروضه التي كانت ضئيلة ولم تتعد 500 مليون دولار في عشر سنوات إذا ما قورنت بخطة مارشال التي شرعت الولايات الأمريكية المتحدة بتنفيذها في نفس الوقت، والتي قدمت لأوروبا ما يعادل ثمانين ضعفاً مما قدمه البنك الدولي خلال الفترة ذاتها، كلها على صورة قروض ومنح بشروط تفضيلية. وعندما تبين للبنك الدولي أن الأوروبيين ليسوا النمط المطلوب لعملائه، بدأ بالتركيز على الدول النامية⁵²، كما تأكد أيضاً في هذه الآونة الهيمنة الفعلية للولايات المتحدة على عمل البنك الدولي، والتي لاحت في الأفق منذ تأسيسه، وذلك بتمتعها بأكثر من 37% من حقوق التصويت فيه⁵³.

وقد شقّ البنك الدولي سبيله إلى الدول النامية عن طريق ما عرف ببرامج التصحيح البنوي التي تقوم على تزويد القروض للدول التي تعاني من مشاكل مالية مؤقتة. وتمكن وسيلة الإقراض هذه الدول من تجنب الإجراءات الاقتصادية القاسية التي قد تؤدي بأنظمتها الاقتصادية إلى الركود⁵⁴. ومن العوامل التي أدت إلى تفعيل عمل البنك تقاطع أهدافه وسياسته مع الدافع الذي تولد لدى معظم الدول التي تحررت من الاستعمار آنذاك، وهو اللحاق بمن سبقوها في سلم التقدم الاقتصادي والعلمي. ومن هنا نجد أن الدول النامية عندما ولجت ميدان التنمية الاقتصادية والتخطيط، وضعت مستويات المعيشة الغربية كهدف تصبو إلى تحقيقه بأقصى سرعة ممكنة. فوجدت في البنك والصندوق الدوليين حاضناً لهذه الطموحات، وبتابعهما ابتعدت عن الجهود الذاتية والوطنية للتنمية التي تتطلب وقتاً وجهداً أضعاف ما يتطلبه البنك والصندوق الدوليين⁵⁵.

⁵² زلوم، مصدر سابق، ص 127

⁵³ بيبار، مصدر سابق، ص 28

⁵⁴ UNRISD، حالات فوضى: الآثار الاجتماعية للعولمة (إصدار 1999، UNRISD)، ص 210

⁵⁵ محمد آدم، "صندوق النقد الدولي والتنمية في الدول النامية"، مجلة النبا (ع 43، آذار 2000).

ولإنجاح أهداف الدول الرأسمالية عمل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي معاً على نحو متناغم لتعميق اعتماد الدول ذات الدخل المتدني على النظام العالمي.⁵⁶ وفي الحقيقة فإن كلا المؤسساتين تكمل الواحدة منهما سياسة الأخرى كما تبين من تقرير البنك الدولي عام 1982، والذي نص على أن برامجه وبرامج صندوق النقد الدولي متكاملة ويقوي الواحد منهما الآخر بشكل متبادل لا سيما وان البنك الدولي يقدم تسهيلات لا يمكنها أن تعمل في بلد معين إلا بعد أن يوافق هذا البلد على "اتفاقية تحت الطلب" مع صندوق النقد الدولي.⁵⁷

ويشكل تكامل العمل بين الصندوق والبنك الدوليين صعوبة في تناول واحد بمعزل عن الآخر. فبالرغم من أن مداخل المؤسساتين تختلف إلى حد ما عن بعضهما البعض، حيث أن صندوق النقد الدولي في سياساته لتحقيق الاستقرار (التثبيت) الاقتصادي يركز على "إدارة الطلب" من أجل الوصول إلى ميزان مدفوعات متوازن، فإن سياسات البنك الدولي في التصحيح الهيكلي لاقتصاد ما تركز على "جانب العرض" من المشكلة بواسطة التركيز على إصلاحات مؤسسية بهدف الوصول إلى نمو في الإنتاج وخاصة فيما يتعلق بالتصدير.

وفي تكامل سياستيها فاهما، البنك والصندوق، يصوغان تلك السياسة بما يتوافق مع متطلبات مصالح الولايات المتحدة. فقد شرع صندوق النقد الدولي - الذي حددت في بعض الأحيان حجم حصة بعض أعضائه على اعتبارات سياسية⁵⁸ - في توسيع نشاطاته بالتزامن مع أزمة أمريكا المتمثلة في تدهور إنتاجيتها (أي حصتها) من الإنتاج الصناعي العالمي من 48.7% عام 1950 إلى 37.8% عام 1970 وفي التجارة الدولية من 18.8% عام 1950 إلى 15.5 عام 1970، حيث منح ثلثا قروضه في السابق من الدول الصناعية المتقدمة وحدها. لذلك ربما تصح تسمية البنك والصندوق بحراس النظام العالمي. ويتضح هذا من طبيعة الدور الأمريكي في أفريقيا منذ بدء الستينيات لحماية المستعمرات البريطانية السابقة من المد الشيوعي.

⁵⁶ David Korten, *When Corporations Rule the World*, (San Francisco, 1995). PP 134-138

⁵⁷ عادل سمارة، "أقطار العالم الثالث والبنك الدولي"، *مجلة شؤون تنمية* (المجلد الخامس، عدد 1، نيسان 1995)، ص 36

⁵⁸ تيريزا هاينز، *مصدر سابق*، ص 33-43

وكانت أدواتها الأساسية هي المساعدات العسكرية وتطوير دور للمؤسسات المالية المتعددة الجوانب مثل
الصندوق والبنك الدولي⁵⁹.

إن السيناريو الذي يتبعه صندوق النقد الدولي يقوم على أنه ما دامت المؤسسات المالية العالمية تجمع الأموال
وتبني الثروات وتوفر السيولة فإنها تشجع الدول والشركات على الاقتراض. عادةً ما يلجأ بعض السياسيين
المحليين في الدول الأفقر إلى ربط أنفسهم بهذه المؤسسات المالية الدولية ويجرون بلدانهم إلى الاقتراض بمبالغ
تفوق حاجة تلك البلدان، بل أحياناً تفوق إمكانياتها ووسائلها، وعند ذلك يقوم المستثمرون العالميون الذين
يقومون بالإقراض بمراقبة العوامل المحركة للسوق ويستغلونها لصالحهم وبذلك تتضاعف استثماراتهم عدة
مرات⁶⁰.

ولتكميل هذا السيناريو يقوم البنك الدولي بخلق الطلب والمجالات لتشغيل أموال الممولين المكذبة فيه والتي
تنصب غالباً على مشاريع البنية التحتية، حيث كثيراً ما يتم بيع مثل تلك المشاريع إلى الممولين الدوليين
أنفسهم بأسعار متدنية، وبأقل من التكلفة حين تتعثر الدولة المقترضة عن تسديد ديونها كما يجري في بلدان
عدة تحت اسم الخصخصة. ويتم خلق الطلب من خلال المرتبطين بمصالحه داخل البلد المقصود بفرض مجموعة
من الإجراءات، كتخفيض الحواجز التجارية بشكل كبير أو تعريض المنتجين المحليين للمنافسة الأجنبية أو
إنقاص الدعم أو حذفه من أجل إزالة التشوهات في الأسعار المحلية للسلع والخدمات أو إعادة هيكلة النظم
المالية من حيث سحب المراقبة على حركة رأس المال أو خصخصة المؤسسات الاقتصادية التي تملكها الدولة أو
تشجيع الاستثمارات الأجنبية برفع القيود عنها أو إنقاص تدخل الدولة إلى أدنى قدر ليس في تسيير الاقتصاد
فحسب بل في توفير الخدمات الاجتماعية أيضاً. كل هذه التغييرات تكون نتيجتها الأهم ربط ثروات البلد
ومقدراته وتوجيهها نحو الدوران في فلك اقتصاد الممولين العالمي. ولا ريب في أن المهدفين الرئيسيين لأي قرض
أو "حقيبة إنقاذ" يقدمها البنك الدولي يكون موجهاً لخدمة المؤسسات المالية العالمية والدوران في فلكها، هما

⁵⁹ سمارة، مصدر سابق، ص 36

⁶⁰ زلوم، مصدر سابق، ص 124

ضمان تسديد القروض، وضمان حرية الدخول إلى أسواق الدولة الضحية من خلال إلغاء القوانين والحواسز وإطلاق العنان لحرية التجارة. ونتيجة لفتح أبواب الاستيراد وأسواق الدول ذات الدخل المنخفض للسلع القادمة من الخارج سجلت واردات هذه الدول ارتفاعاً هائلاً على صادراتها من 6.5 مليار دولار عام 1980 إلى 34.7 مليار دولار عام 1992⁶¹.

وبالنظر إلى تجربة النمو الاقتصادي في الدول النامية المعتمدة على البنك والصندوق الدوليين نجد أنها جاءت مخيبة للآمال، ولم تحقق ما هو منتظر منها، إذ لم يرتفع مستوى نصيب الفرد من الدخل القومي بدرجة ملموسة، ولم تتحسن الأنماط الغذائية لمعظم سكان الكرة الأرضية ولم تبلغ مستوى صحياً مقبولاً بعد. وأكثر من هذا أن الفجوة بين الدول النامية والدول المتقدمة صناعياً في تزايد مستمر نتيجة لاختلاف معدلات النمو في كل منهما. ولعل من أشد العقبات التي تواجه الدول النامية هي جمود الهيكل الاقتصادي فيها إضافة إلى نقص الأسواق الناتج عن تأخرها في الجهود الإنمائية والصناعية، فتجد أن صناعاتها لا تزال ناشئة ولا تستطيع منافسة منتجات الدول الصناعية إلا إذا توفر لها أحد أنواع الحماية، كفرض الرسوم الجمركية أو إعانات التصدير⁶².

إن انخفاض سرعة عملية البناء في الدول النامية يعود إلى أن الدول الغربية تتحكم في نشاطات المؤسسات المالية في العالم ومنها صندوق النقد الدولي الذي يضع قيوداً صارمة على قروضه للدول النامية كمنصائح التي تتضمن إما تخفيض العملة الوطنية أو تحرير التعامل في الصرف الأجنبي أو العمل على الاقتراب من ذلك أو الحد من الاستيراد أو رفع سعر الفائدة المحلي لتشجيع الادخار والحد من التضخم المالي أو الحد من الإنفاق الحكومي عن طريق إلغاء الإعانات للمستهلكين أو زيادة الضرائب على المداخيل والسلع، وفي بعض الأحيان تجميد الأجر وربما رفع الرقابة على الأسعار. هذه السياسات الكلاسيكية أصبحت عنواناً تضعه المؤسسة الدولية على كل طلب يقدم من أي دولة نامية أياً كانت أوضاعها الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية. ويعتقد خبراء

⁶¹ UNRISD، مصدر سابق، ص 210

⁶² آدم، مصدر سابق، ص 3

الصندوق أن اتباع الدول لنصائحهم السابقة سوف يحقق زيادة في الصادرات وبالتالي مدفوعات الدولة من هذا النقد. والنتيجة أن ما سبق سيحقق نقصاً في عجز ميزان المدفوعات وربما تعادلاً في هذا الميزان. وبما أن البعض يتفاءل بإمكانية حدوث فائض، فقد تبين بالنسبة لميزان المدفوعات أن الهدف من تخفيض العملة هو لزيادة الصادرات وخفض الواردات الضرورية للحياة، وكلاهما، زيادة الصادرات وخفض الواردات غير مرن ولن يستجيب على الإطلاق. فالإنتاج الزراعي مثلاً بطبيعته إنتاج غير مرن على الأجل القصير، وفي معظم الدول النامية هو إنتاج غير كاف لمواجهة الاستهلاك المحلي، وبالتالي لن يلعب دوراً ذا أهمية تذكر في زيادة الصادرات واعادة التوازن لميزان المدفوعات. وإذا انتقلنا إلى قطاع التصدير التقليدي للبلاد الذي يتمثل غالباً في منتج زراعي، أو منتج حيواني، فإن تخفيض العملة الوطنية إزاء العملات الأجنبية لا يشجع على زيادة الصادرات. فإلى جانب أن العرض غير مرن كما ذكرنا، فإن الزيادة في حجم الصادرات إن حدثت لن تؤدي إلى زيادة موارد النقد الأجنبي للبلاد كما كانت عليه قبل التخفيض. فمثلاً عندما اضطرت الصومال إلى خفض عملتها من 6 إلى 25 شلن للدولارات من اللحوم لم تتضاعف مرتين ونصف لتحافظ على مواردها السابقة من العملة الأجنبية؛ بل إن هذه الموارد نقصت عما قبل واضطرت البلاد إلى قبول تخفيضات أخرى بلغت ثلاث مرات خلال سنتين فقط. وبالطبع أدى التخفيض إلى تزايد الأسعار ومضاعفتها أكثر من تخفيض العملة⁶³.

تعتبر أزمة الديون في أمريكا اللاتينية أيضاً من الأمثلة البارزة على فشل سياسة البنك والصندوق الدوليين في التنمية. فقد تجسدت أزمة النظام الرأسمالي العالمي في أمريكا اللاتينية في تزايد مديونية دولها الخارجية وفي عجزها عن تسديد خدمات الديون (الأقساط والفوائد) المترتبة عليها نتيجة قروض البنك والصندوق المقدمة لها. أما ذروة هذه الأزمة فقد تجلت بعد العام 1982 بالتدهور الحاد في معامل الاستثمار (الاستثمارات الثابتة/ الإنتاج الأهلي الإجمالي) والذي هبط من 22.7% عام 1980 إلى 16.2% عام 1985، ودخل

الفرد الذي استمر عام 1985 على نفس ما كان عليه عام 1977، وزيادة البطالة والتدهور الحاد في الأجور التي بقيت عام 1976 كما كانت عليه عام 1948، إضافة إلى تضخم غير مسيطر عليه والذي وصل إلى 440% عام 1985. وعلى العموم، فما أن حل عقد الثمانينات حتى تبدى عجز هذه الدول عن دفع خدمات الديون، مما قاد إلى توقف الدفوعات عليها، ودفع بعض الدول النامية كالمكسيك والبرازيل وتشيلي إلى التوقف عن تسديد ديونها، مما أثار ذعراً مالياً بين الدائنين وخاصة البنوك التجارية دولية النشاط. لهذا لم يكن غريباً أن سارع البنك والصندوق وبنك التسويات الدولية وحكومة الولايات المتحدة إلى احتواء الأزمة من خلال إعادة جدولة ديون هذه الدول ومنحها بعض القروض الميسرة. وهذا يبين بوضوح العلاقة القوية بين حكومة الولايات المتحدة وهذه المؤسسات الدولية⁶⁴.

وأخيراً هناك بعض الأمثلة التي توضح أهداف وصفات البنك والصندوق الرامية إلى صياغة وتشكيل اقتصاديات الدول النامية طبقاً لمتطلبات اقتصاديات الدول الرأسمالية، وتقديم أولوياتها على أولويات الدول النامية. فقد اتجه البنك والصندوق الدولي في أواخر الستينيات وبداية السبعينيات إلى تقديم القروض الخاصة لتطوير وسائل النقل بين الدول النامية من جهة والدول النامية والرأسمالية من جهة أخرى، وذلك اعتماداً على مبدأ أن النقل ملازم بالضرورة لاقتصاد التبادل، ولا غنى عنه للنمو الاقتصادي، وإذا لم يوجد نقل فان النشاط الاقتصادي يكون مقتصرًا على المعيشة يوماً بيوم⁶⁵. وكانت النتيجة الحتمية لهذه السياسة هي نقل اقتصاديات الدول الرأسمالية إلى الدول النامية ولم يحصل التبادل، وذلك لسبب بسيط هو أن الدول النامية لم تكن قد شكّلت اقتصاديات تتبادل بها مع الدول الرأسمالية.

كما تعتبر حالة الهند مثلاً آخرًا على أولويات البنك والصندوق في منح القروض التي لم تتوافق في بعض الأحيان وأولويات الدول النامية. فعندما اقتضت الخطة الخمسية للهند لفترة 1951-1956 و 1956 -

1961 زيادة كبيرة في الاستثمارات الصناعية، وتقليصاً في حصة الزراعة، ارتأت البلدان الصناعية والمؤسسات

⁶⁴ عادل سمارة، البنك الدولي المانحون والمادحون دراسة في تبعية وإعادة تثقيف الفلسطينيين (رام الله: المشرق/ العامل للدراسات

الثقافية والنقدية، 1997)، ص 12

⁶⁵ بيبار، مصدر سابق، ص 105

الدولية وعلى رأسها البنك الدولي أن هذه الاستراتيجية طموحة أكثر من اللازم. وبناءً على معارضة هذه الأطراف كان من الصعب حصول الهند على مساعدات دولية⁶⁶. وقد ظهر جلياً في مرحلة ما بعد الحرب الباردة أن القروض المقدمة من البنك والصندوق الدوليين لا تخلُ بشكل أو بآخر من الأبعاد السياسية، حيث أنهما تستخدم كسلاحٍ سياسيٍ في أيدي هذه الدول والمؤسسات، ونعتبر الحالة الأفريقية من الأمثلة الهامة على ذلك عندما ربطت الأطراف المانحة بين حصول أفريقيا على القروض وبين تطبيقها للنموذج التنموية الغربية⁶⁷.

2. المساعدات الثنائية الرسمية

تسمى المعونات "ثنائية رسمية" في حالة تقديمها من حكومة دولة إلى حكومة دولة أخرى دون وسيط⁶⁸. وتمثل هذه المساعدات في المنح والقروض التي تعقدتها الدولة المانحة مع الدولة المستفيدة بشكل رسمي في إطار من التفاوض والاتفاق بين الحكومات المعنية، كمشروع مارشال الذي أعدته حكومة الولايات المتحدة لدول أوروبا. ومن ميزات هذا النوع أنه يقدم على أسس تجارية بغض النظر عما إذا كانت الجهة التي تتلقى القروض هي حكومة الدولة المقترضة أو أحد أشخاصها العامة أو الخاصة. وعلى الرغم من أن هذا النوع من المساعدات يتم في أغلب الأحوال على أسس تجارية بحتة من ناحية سعر الفائدة ومدة السداد وخلافه، إلا أنه يتأثر في وجهه بالاعتبارات السياسية⁶⁹. إن إنشاء المؤسسات الدولية لتوزيع المعونات وتزويدها بكميات كبيرة من موارد العون قد يشير إلى أن الدول تقدم المعونات لأسباب أخرى غير مصلحتها الذاتية، ولكن لا يمكن تجاهل حقيقة أن أكبر مقدمي المعونات

⁶⁶ سمارة، البنك الدولي المانحون والمادحون دراسة في تبعية وإعادة تثقيف الفلسطينيين، مصدر سابق، ص 37

⁶⁷ عبد الرحمن، مصدر سابق.

⁶⁸ أفيرييت هاجن، مصدر سابق، ص 543

⁶⁹ سمير عبد العزيز، التمويل العام المدخل الاثخاري والضرربي، المدخل الإسلامي، المدخل الدولي (القاهرة: مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، 1998)، ص 313-314

يتحكمون في البنك الدولي والوكالات الأخرى⁷⁰. وعلى الرغم من نمو هذه المؤسسات، إلا أن المساعدات الثنائية بقيت تحتل موقع الصدارة في— تدفق الموارد بالنسبة للدول النامية.

تلعب الدولة المانحة في المساعدات الثنائية دوراً أساسياً ومركزياً في تقرير حجم المساعدات التي تقدم إلى الدول النامية وشكل هذه المساعدات والاعتبارات المختلفة المرافقة لها. بالإضافة إلى أنها توفر لها فرصة التدخل في— الشؤون الداخلية للدول النامية، وما يرافق ذلك من تبعية سياسية للدول المانحة.

ويعود التفضيل المستمر للمصادر الثنائية بالنسبة للدولة المانحة إلى أسباب عديدة يأتي في— مقدمتها تحقيق امتيازات سياسية قصيرة المدى أو لكسب ميزات استراتيجية أو لتشجيع الصادرات. فمثلاً كثير من المساعدات الأجنبية التي منحت خلال الخمسينات كانت تستهدف تمكين بعض الدول من الاحتفاظ بقوات مسلحة كبيرة بدلاً من النهوض بالنمو الاقتصادي. ولم يكن الهدف الأساسي لها تحقيق تنمية على المدى البعيد في أي من هذه الحالات. لذا فإن المساعدات المقدمة بهدف "تدعيم الدفاع" في بعض الحالات أدى إلى زيادة تدخل الدولة التي تقدم المساعدات في— وضع الأمن المتدهور للدولة التي تتلقاها⁷¹.

وقد دفعت المسؤوليات تجاه المستعمرات السابقة والروابط التاريخية الأخرى عدداً من الدول التي تقدم المساعدات إلى العلاقات الثنائية وجعلتها بغير شك تقدماً قدرها من المساعدات أكبر بكثير مما كانت تقدمه في— إطار النظام الدولي. إضافة إلى رؤية بعض الدول ذات الخبرة والتجربة في تقديم المعونات بأنها أكثر تقدراً من المؤسسات الدولية للأحوال المحلية للدول النامية. هذا عدا عن وجود نشاطات لا تمولها المساعدات متعددة الأطراف أو تمويلها بشكل غير كافٍ. كل هذه الأمور تشجع الدول المانحة على تقديم مساعداتها على شكل ثنائي، خاصة في ظل الاعتبارات السياسية والاقتصادية ومصالح الدولة المانحة التي تُؤخذ بعين الاعتبار بشكل أكبر منها في— حالة تقديم المساعدات عن طريق المؤسسات والمنظمات الدولية⁷².

⁷⁰ عبد العزيز، المصدر السابق، ص 599

⁷¹ بيرسون، المصدر السابق، ص 18

⁷² لستر بيرسون، ماذا يجري في العالم الغني والعالم الفقير؟ شركاء في التنمية، إعداد: إبراهيم نافع (القاهرة: دار المعارف، 1971)،

وعلى الرغم من أهمية المساعدات الخارجية بالنسبة للدول النامية إلا أن الشروط أو القيود المرافقة لها في كثير من الحالات تميزت بالتشدد والتدخل السافر في السياسة الداخلية للدولة المتلقية، وأصبحت بنودها أكثر تعقيداً، مما ترتب عليه ارتفاع نسبة المعونة المقيدة التي تستبعد أهداف التنمية من تقديم المساعدات بشكل واضح. فالجزء الأكبر من المعونات التي تلقتها دول العالم الثالث كان مقيداً بشرط إنفاقه على سلع الدولة المانحة. فقد ورد في تقرير لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن نسبة المعونات التي قيدت بهذا القيد كانت 75% من مجموع المعونات الثنائية التي قدمتها دول المنظمة في الفترة الواقعة بين 1966 و 1968، حيث بلغ نسبة ما أنفق من المعونات البريطانية على سلع بريطانية 66%، وما أنفق من المعونات المقدمة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على سلع أمريكية ما لا يقل عن 93%، بينما بلغت النسبة المقابلة في حالة اليابان وألمانيا الغربية حوالي 80%⁷³.

كما تشترط الدولة المانحة على الدولة المتلقية أحياناً تغيير نظامها الضريبي، أو تبني سياسات أجور ودخل جديدة، أو تعديل أسعار الغذاء والسلع الزراعية الأخرى، والقيام بالعديد من السياسات التي تضمن دمج الدولة المتلقية في الفلك السياسي والاقتصادي للدولة المانحة⁷⁴. وتتغير هذه القيود أو الشروط تبعاً لمجموعة من العوامل أهمها الظرف الدولي، والسياسة الخارجية للدولة المانحة، ووضع الدولة المتلقية، ولكن ما يبقى ثابتاً فيها هو تحقيق المنفعة للدولة المانحة وترسيخ التبعية في الدولة المتلقية.

3. المساعدة الثنائية غير الرسمية

هي المساعدات المقدمة من مؤسسات غير حكومية إلى مؤسسات غير حكومية، لذا فهي لا تعتبر اتفاقات رسمية بين حكومات الدول.

⁷³ جلال أمين، تنمية أم تبعية اقتصادية وثقافية (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995)، ص 19

⁷⁴ جيلز ورومر، مصدر سابق، ص 608

تعرف المنظمات غير الحكومية بتعاريف متعددة ومختلفة وفقاً لأهدافها وتكوينها، وقد عرّفها مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة الذي عقد في جواتيمالا عام 1989 بأنها هيئات مستقلة للتنمية، وذات شخصيات اعتبارية تتيح لها الدخول في تعاقدات ملزمة يسمح بها القانون ويكون لها في الغالب هياكل محددة وموارد مالية وبشرية تمكنها من تنفيذ برامج عمل لتحقيق أهدافها⁷⁵. ويتنوع تخصص هذه الجمعيات في عدة حقول كحقوق الإنسان، رفع الوعي القانوني للناس، بناء الديمقراطية ومراقبة الانتخابات، بالإضافة إلى حقوق المرأة، الصحة والتعليم وكذلك مجالات الفن والسينمائيات والمسرحيات وغيرها من حقول المجتمع المدني⁷⁶.

لقد شهدت العقود الثلاث الأخيرة اهتماماً ملموساً بالمنظمات غير الحكومية في معظم دول العالم النامي، إن لم يكن في معظم دول العالم. ولعل من أهم الأسباب التي دفعت في هذا الاتجاه هو فشل أسلوب التنمية الموجه من القمة إلى القاعدة والذي ساد في فترة الستينيات والسبعينيات. والأداء الضعيف لبرامج المساعدات الخارجية في الوصول إلى الفئات المستهدفة، وما رافق ذلك من اتهام للحكومات في الدول النامية بإساءة استعمال المعونات المخصصة لمساعدة الفئات الفقيرة والمحتاجة باستخدامها في أغراض غير إنمائية كالتسلح وغيره. كما أن تحرر معظم الدول النامية من النظم المركزية واتباعها لاقتصاد السوق وتبنيها لإصلاحات اقتصادية اشتملت في غالبيتها على سياسات وإجراءات لتعزيز دور القطاع الخاص، ساعد على نمو المنظمات غير الحكومية باعتبارها أداة اجتماعية مساعدة على التغيير المرغوب. وقد ساهمت الدول المانحة في تعزيز دور المنظمات غير الحكومية في الدول النامية من خلال تكليفها لهذه المنظمات بإدارة برامج مساعداتها بغية تجاوز المتطلبات المالية والإدارية غير المرنة التي تفرضها الأنظمة الحكومية في إدارة وتنفيذ البرامج⁷⁷.

ويعتبر ظهور نظريات "الليبرالية الجديدة" و "الديمقراطية الليبرالية" فترة السبعينيات من الأسباب الهامة في نمو المنظمات غير الحكومية، فمن جهة تنادي هذه النظريات بالحد من تدخل الدولة المباشر في العملية الاقتصادية،

⁷⁵ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، تقييم دور المنظمات غير الحكومية في الأراضي المحتلة وفرص التشابك فيما بينها في

إطار السلطة الفلسطينية (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 1997)، ص 1

⁷⁶ سناء المصري، تمويل وتطبيع قصة الجمعيات غير الحكومية (القدس: دار الكاتب، 1988)، ص 9-10

⁷⁷ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، مصدر سابق، ص 1

ومن جهة أخرى تنظر إلى المنظمات غير الحكومية على أنها أدوات أساسية لتعزيز المجتمع المدني الذي يعتبر عاملاً هاماً في إنجاح البعد الاقتصادي لهذه النظريات⁷⁸.

وتمثل المنظمات غير الحكومية مصدراً مهماً للإقراض في الكثير من الدول النامية. وتقدم هذه المنظمات القروض أو المساعدات للفئات التي لا يمكنها الحصول على قروض من القطاع المالي الرسمي أو لأن إمكانياتها ضعيفة. وإلى جانب خدمة توفير قروض مباشرة لهذه الفئات، فإن المنظمات غير الحكومية تساعد من تتعامل معهم على بناء تاريخ إقراضي مما يزيد من احتمالية الحصول على قرض من القطاع الرسمي⁷⁹.

وقد اختلفت النظرة إلى المنظمات غير الحكومية كونها باتت تنفذ برامج وسياسات الحكومة الممولة لها، مما أفقدها الكثير من استقلاليتها، حتى بات ينظر لها بأنها أشبه ما تكون بالمؤسسات الحكومية، على اعتبار أن الحكومات تهدف إلى تنفيذ برامجها وسياساتها من خلال المنظمات غير الحكومية كون الأخيرة تمتلك مقدره عالية على تنفيذ تلك البرامج والسياسات بأقل التكاليف وأدق درجات التنفيذ، التي تفوق أحياناً مقدره المؤسسات الحكومية والرسمية. إضافة إلى ما تتميز به هذه المنظمات من قابلية في رفع تقارير مفصلة للجهة الممولة حول القضايا المختلفة ذات العلاقة بمجال عملها. والاهم من ذلك مقدرتها على العمل في مناطق الصراعات والنزاعات مما يوفر المخاطرة على الوكالات والمؤسسات الرسمية للعمل في تلك المناطق⁸⁰.

وهناك العديد من الأمثلة على هذه المؤسسات، فمثلاً تعتبر المؤسسات غير الحكومية الألمانية من أهم المؤسسات المانحة في الدول النامية. ولكنها على اختلاف أهدافها فإنها لا تخرج عن سياسة الحكومة الألمانية في نشر الفكر الليبرالي والديمقراطي الذي يعمل على تحسين صورة المانيا أمام العالم بعد انهيار النازية فيها.

⁷⁸ Michael Edwards and David Hulme (editing) , **Non – Governmental Organizations – Performance and Accountability**, London: Earthscan Publications Limited, 1995, pp 4 -5

⁷⁹ أسامة حامد وآخرون، التمويل غير الرسمي ومؤسسات الإقراض غير الربحية في الضفة الغربية وقطاع غزة (رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 1998)، ص 25

⁸⁰ **The Economist**, January 29th 2000, "NGOs: Sins of the Secular Missionaries", London the Economist Newspaper Limited, p26

فمؤسسة فريدريش أيرت تعتبر مؤسسة غير ربحية تتبع للحزب الاشتراكي الديمقراطي وتقدم خدماتها في مجالات البحث الاجتماعي والاقتصادي والديمقراطية والتثقيف المدني. أما مؤسسة فريدريش ناومان التابعة للحزب الديمقراطي الحر فإنها توجه برامجها لنشر الفكر الليبرالي وقضايا الديمقراطية من خلال عقد الندوات والورش التثقيفية في أوساط المجتمع المدني. وتعمل مؤسسة كونراد أديناور المنبثقة عن الحزب الديمقراطي المسيحي على تدعيم الديمقراطية في مجتمعات الدول النامية. وهناك العديد من المؤسسات الأخرى التي تعمل في مجالات مماثلة⁸¹. وينظّم عمل كافة هذه المؤسسات من قبل الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية التي تعمل بموجب قانون يعكس سياسة الحكومة الألمانية.

يمكن تطبيق المثال الألماني من حيث المبدأ على كافة المؤسسات غير الحكومية الداعمة في العالم. وما يمكن استنتاجه من خلال هذا المثال أن المؤسسات غير الحكومية المتلقية تعتبر تربة خصبة لتنفيذ سياسات الدول المانحة التي يصعب تمريرها عبر حكومات الدول المتلقية للمساعدة.

ثانياً: أنواع المساعدات

يشير اصطلاح "المعونة الاقتصادية الخارجية" بعض الخلط الذي ينبثق من تعبير "المعونة" نفسه. فقد يتبادر إلى الذهن أن "المعونة الاقتصادية الخارجية"، إنما تتمثل فقط في المنح غير المستردة التي تقدمها حكومات الدول الغنية أو بعض الهيئات الدولية إلى البلاد الفقيرة دون مقابل. على أن "المعونة الاقتصادية الخارجية" لا تتكون فقط من المنح الخاصة، وإنما تشمل أيضاً القروض طويلة الأجل المقدمة من الحكومات الأجنبية والهيئات الدولية⁸². وفي بعض الأحيان تشمل أيضاً الاستثمارات الخاصة. وأما عن مميزات وأوجه الاختلاف في كل شكل فهـو كالتـالي:

1. المنح

⁸¹ مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة، دليل المؤسسات غير الحكومية في الدول المانحة التي تقدم المساعدة

للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة (غزة: المكتب، 1997)، ص 25

⁸² كامل بكري، التنمية الاقتصادية (بيروت: دار النهضة للطباعة والنشر، 1986)، ص 106-107

تتكون من مبالغ لا ترد ولا تدخل في نطاق المديونية الخارجية العامة للدولة⁸³. وهذه المنح تكون، على الأغلب، ذات أبعاد سياسية على الأغلب، حيث أنها تتيح للدولة المانحة فرصة التدخل في سياسة الدولة المتلقية بحجة التأكد من كيفية صرف المنح. مما يترتب عليه الهيمنة الاقتصادية والسياسية على الدولة المتلقية، والعمل على انتقاص سيادتها في سيطرتها على سياستها الداخلية.

2. القروض طويلة الأجل

وتقوم على قواعد وأسس مالية وتجارية سائدة وفقاً لظروف السوق، مع التعهد بردها، وبدفع فائدة عنها وفق شروط معينة⁸⁴. وقد أدخلت القروض طويلة الأجل تحت بند المعونات نظراً لما تتميز به من مرونة الشروط المالية التي تقدم بمقتضاها كطول الفترة اللازمة للسداد، انخفاض سعر الفائدة بدرجة ملموسة عن الأسعار السائدة تجارياً، أو عدم اقتضاء فائدة على الإطلاق، كما أن بعض الحالات تجيز رد القرض كلياً أو جزئياً، بعملة البلد المقرض. والاختلاف الحقيقي بين القروض السهلة والمنح الخالصة هو في العلاقات العامة التي تبدو أكثر قبولاً للرأي العام وللمشرعين في الدول المقرضة. وعلى الرغم من أن القروض طويلة الأجل تعني تحميل البلد المتلقي عبئاً متزايداً على الدوام لخدمة الدين الخارجي، إلا أن العديد من البلدان النامية تفضلها على المنح، وذلك لأن القروض لا تعطي أي عذر للتدخل في شؤونها الاقتصادية أو السياسية، فالتفصيلات الخاصة بكيفية إنفاق القرض لا تخص البلد الدائن، وبذلك يحافظ البلد المدين على استقلاله. بينما في حالة المنح يحق للدولة المانحة التأكد من أن ما منحته سيحقق الأغراض المرجوة فيه، وبالتالي فهي تجدد منفذاً للتدخل الاقتصادي والسياسي في البلد المتلقي⁸⁵.

3. الاسـمات الخاصة

83 عبد العزيز، مصدر سابق، ص 307-319

84 المصدر السابق

85 بكري، مصدر سابق، ص 107 - 109

وتقوم على ملكية وإدارة الأجانب لها، سواءً كانت الملكية كاملة أم كانت بالاشتراك بنصيب يكفل السيطرة على إدارة المشروع⁸⁶. ويرى بعض الاقتصاديين أنه من غير المنطقي إدخال الاستثمار الخاص ضمن المعونات الاقتصادية. فعلى الرغم من الفائدة التي يحققها للبلد المستثمر فيه، إلا أنه يعمل في الأصل لمصلحة حملة الأسهم من الأجانب الذين يعتقدون أن رأسمالهم يجب أن يحقق لهم عائداً مرتفعاً يفوق ما يمكن تحقيقه في بلدهم الأصلي⁸⁷.

إن أصحاب رؤوس الأموال في الاستثمارات الخاصة يمتلكون الأصول الإنتاجية لهذه المشروعات، وتترتب لهم حقوق ملكية معينة على هذه الأصول دون أن يترتب على البلد المستقدم لهذه الاستثمارات الأجنبية المباشرة. فغالباً ما تتركز هذه الاستثمارات في الإنتاج المعد للتصدير، مما يعزز تخصص البلدان النامية بإنتاج المواد الأولية، ويعمق تبعيتها للسوق الدولية. إذاً فهذه الاستثمارات تخدم اقتصاديات البلدان التابعة لها، وليس اقتصاديات البلدان النامية، بما تقدمه لدولها من مواد أولية لازمة لها إضافة إلى العوائد والأرباح العالية، حيث تبلغ نسبة الأرباح السنوية المتحققة في بعض البلدان النامية نتيجة استثماراتها للثروات الطبيعية (كالبترول مثلاً) إلى نحو 100% من رأس المال الحقيقي المستثمر. لذلك نجد أن الاقتصاديين الغربيين يفضلون الاستثمارات على القروض بدعوى أن الاستثمارات تستخدم استخداماً أكثر إنتاجية، نتيجة خصوعها لحافز الربح الخاص⁸⁸.

ثالثاً: أشكال المساعدات

مالية، خبرات، وتقنيات
 مثلما تعددت آليات المساعدات وأشكالها، كذلك تعددت أنواعها بين رؤوس أموال، نقل خبرات، وتقديم التقنيات اللازمة حسب أبعاد وظروف هذه المساعدة.

⁸⁶ عبد العزيز، المصدر السابق

⁸⁷ بكري، المصدر السابق، ص 108

⁸⁸ علي مهرة، الادخار ودوره في التنمية (دمشق: وزارة الثقافة، 1996)، ص 30-31

وتعد رؤوس الأموال النوع الكلاسيكي للمساعدات، وقد ارتبطت بشكل جلي مع ظهور مؤسسات التمويل الدولية. وتنطوي غالباً على أبعادٍ سياسية واقتصادية هائلة، فحواها ترسيخ تبعية الدولة المتلقية مالياً واقتصادياً إلى _____ الدول _____ المانحة _____.

وعلى الرغم من أن غالبية المساعدات بدأت على هيئة تقديم رؤوس أموال، إلا أن المعونات الفنية والتقنية احتلت حيزاً هاماً في برامج المساعدات والإعانات. فمثلاً شددت السنوات الأولى من المعونة الأمريكية على المساعدة التقنية، اعتقاداً منها أن اطلاع الأقطار الأقل دخلاً على الوسائل التقنية للأقطار المتقدمة تقنياً يؤدي إلى سرعة تبنيها لهذه الوسائل وبالتالي رفع دخولها. وقد ورد على لسان الرئيس الأمريكي هاري ترومان أن الخبرة الأمريكية هي مفتاح التقدم الاقتصادي. وعملاً بهذا الاعتقاد سجلت الولايات المتحدة عام 1970 ما نسبته 40% من المساعدات الفنية وكانت على شكل ثنائي، بينما شكلت موارد الأمم المتحدة مجتمعة في نفس العام ما نسبته (12%) من مجموع المساعدات الفنية. وفي نفس العام أيضاً عملت الولايات المتحدة على نقل الخبرات والتدريب إلى ما يقارب الـ 80.000 طالب ومتدرب من خلال البرامج الثنائية، وفي السياق ذاته عمل ما يزيد على 110.000 من المستشارين والفنيين والمدرسين والمتطوعين في الدول النامية أيضاً عبر برامج المعونة الرسمية⁸⁹.

وعندما اتضح للولايات المتحدة أن نقل التقنيات ليس بالسهولة المفترضة تم ضم توفير الموارد الاقتصادية إليها، خاصة السلع الرأسمالية. وفي البنك الدولي حدثت عملية عكسية، فقد كانت القروض التي يقدمها في أول الأمر تميل إلى تغطية تكلفة مرافق البنية التحتية الضخمة بالعملات الأجنبية، لكن البنك سرعان ما أدرك أنه من أجل أن يضمن بأن القروض سوف تسدد في مواعيدها، فإن عليه أن يتأكد من أن الأموال التي يقرضها تستعمل بفعالية. فأرسل موظفين ممثلين مقيمين إلى الأقطار المقترضة، وإلى حد ما أصبح هؤلاء مستشارين

تقنيين⁹⁰.

⁸⁹ بيرسون، مصدر سابق، ص 186-187

⁹⁰ افيريت هاجن، مصدر سابق، ص 555

وتقوم المعونات الفنية بشكل أساسي على تقديم تسهيلات تعليمية وتدريبية لمواطني وموظفي الدول النامية وتنظيم برامج المنح الدراسية، وتدريب الخبراء وذلك لتمكينهم من الحصول على تعليم وتدريب أوسع نطاقاً، سواء كان ذلك بإرسالهم في دورات تدريبية وتعليمية إلى الخارج أو إقامة دورات في هذه البلدان النامية بالاستعانة بالخبراء والمختصين من الدول التي تقدم المساعدة أو من البلد الأصلي أو حتى من دول أخرى. وتقدم المعونة الفنية أيضاً بعثات الخبراء والفنيين والمتطوعين إلى الدول النامية للقيام بدور المستشارين في حل المشاكل الفنية والاقتصادية أو لسد الثغرات التي تتطلب موظفين مدربين يتولون تدريب المواطنين محلياً. أما عن تقديم المعدات والأجهزة فهو نمط مفضل لدى الدولة المانحة على اعتبار أنه رأس مال ثابت يصعب تبديده. ولكن في أغلب حالات المعدات والتقنيات التي تعتمد على تكنولوجيا متقدمة تقوم الدولة المانحة بتقديم هذه المعدات مع الاحتفاظ بأسرار عملها، وذلك بهدف الحفاظ على منتجاتها، وضمان استمرارية ارتباط الدولة النامية بالمعدات والأجهزة. ⁹¹

وعلى الرغم من أن هذه المعونات أدخلت التكنولوجيا الحديثة إلى الدول النامية، وكذلك الكثير من التطوير للنظم الإدارية المعمول بها، إلا أن المحصلة النهائية لها تنطوي على نقل النظم الاقتصادية المعمول بها في الدولة المانحة إلى الدولة المتلقية، ونشر تجربتها بما تحتويه من مفاهيم وثقافة، وبالتالي استبعاد بلورة تجربة خاصة نابعة من قيم وثقافة الدولة المتلقية تتواءم والقيم والثقافة المعمول بها في هذه الدول.

⁹¹ عدوان طالب، المساعدات الخارجية للصفة الغربية وقطاع غزة: دراسة حالة المساعدات الألمانية (جامعة بيرزيت: رسالة ماجستير،

الفصل الثاني

السلطة الوطنية الفلسطينية و المساعدات الدولية

تعتبر القضية الفلسطينية من القضايا الهامة في التاريخ الدولي المعاصر، والتي طالما لاقت صعوبة في إيجاد حلول لها لما تنطوي عليه من أبعاد استراتيجية لارتباطها بإسرائيل حليفة الولايات المتحدة، القوة العظمى في العالم. لقد مرت القضية الفلسطينية بعدة مراحل من الانتداب البريطاني إلى الاحتلال الإسرائيلي، ومن المقاومة إلى مشاريع الحلول السلمية، واستمرت هكذا بين مد وجزر إلى أن وصلت إلى شكلها الحالي، وهو السلطة الوطنية الفلسطينية.

نشأت السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل ظروف سيادية محدودة أوجدتها اتفاقيات أوسلو الموقعة بين الفلسطينيين والإسرائيليين عام 1993. فقد انطوت هذه الاتفاقيات على أبعاد أدت إلى إيجاد كيان فلسطيني مكبلاً سياسياً واقتصادياً لا يقوى على الاعتماد على نفسه. فمن جهة لا تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية التعااضي عن ارتباطها المباشر بإسرائيل، ومن الجهة الأخرى أدت قيود الاتفاقيات المفروضة على السلطة إلى عدم قدرتها اعتماد أسلوب التنمية الذاتية الأمر الذي وضعها في بوتقة الحاجة الدائمة لأموال المانحين، حتى باتت السلطة الوطنية تقايض للحصول على الأموال بالسير قدماً في العملية السلمية التي تصب في صالح إسرائيل والدول الراعية والداعمة.

يتعارض الإطار العام الذي نشأت فيه السلطة الوطنية مع متطلبات التنمية التي هي هدف كل حكومة. فالتنمية تتطلب أساساً حق استغلال المصادر الطبيعية الأساسية، بينما هذه المصادر (الأرض والمياه) ما تزال بمعظمها تحت سيطرة وتصرف السلطات المحتلة. كذلك فإن الاستقرار والأمن وحرية الحركة هي أساس الاستثمار اللازم للتنمية، وبغياب هذه العوامل فإن فرص الاستثمار اللازم للتنمية تبقى في حدودها الدنيا¹، وتدفع بالسلطة إلى اللجوء للمساعدات للنهوض بنفسها.

جاءت المساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية على خلفية التسوية السياسية وبقيت قائمة لإنجاح هذه التسوية. لذا فإن القارئ للمساعدات والقروض الغربية الممنوحة للفلسطينيين

¹ عبد الرحمن أبو عرفة وآخرون، "التحول الديمقراطي في فلسطين التقرير النصف سنوي نيسان- آب 1997"، مجلة شؤون تنمية، العدد الثالث والرابع (خريف 1997)، ص 3-4

(مؤسسات حكومية وغير حكومية) يجد أنها سياسية تهدف إلى دعم العملية السلمية ومصالح إسرائيل والدول المانحة. وقد أثبتت الدراسات أن هذه المنح لا تعبر عن الأولويات والاحتياجات التنموية والاقتصادية الفعلية للسلطة، إذ أن القطاعات التي يتم اختيارها للاستثمار الأجنبي والمشاريع المرشحة للتمويل يحددها أساساً المانحون بالاتفاق مع الجانب الفلسطيني. ومعظمها يتجاوز الاستثمارات الإنتاجية المرتبطة بقطاعي الزراعة والصناعة المرتبطين أساساً بالأرض والمياه، وذلك تبعاً لتوجه المانحين في عدم تجاوز الاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية التي أبقت السيادة السياسية على الأرض والمياه لإسرائيل².

ولدراسة الكيان الفلسطيني الذي أوجدته اتفاقيات أوسلو وماهية المساعدات الدولية المقدمة له، لا بد من دراسة الظروف الدولية والإقليمية والمحلية التي ساهمت في نشأة السلطة الوطنية، إضافةً إلى تحليل الاتفاقات الفلسطينية - الإسرائيلية (اتفاقيات أوسلو) التي قامت السلطة على أساسها. ولخدمة أغراض هذا البحث ستركز التحليل في البعدين السياسي والاقتصادي للاتفاقات المذكورة. كما سينظر هذا الفصل في الاستراتيجيات والأهداف الدولية الكامنة وراء تقديم المساعدات لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وماهية هذه المساعدات.

المبحث الأول: تعريف وظروف نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية

أولاً: الظروف الدولية، الإقليمية، والمحلية

في السنوات القليلة الماضية، انعطفت الاستراتيجية السياسية الفلسطينية انعطافات حادة نتيجة مجموعة من الأحداث والتطورات الدولية والإقليمية والمحلية. وقد أثر تفاعل هذه الأحداث على مسار الخيارات الفلسطينية في نيل حقوق الشعب الفلسطيني، وحولتها من خيار المقاومة إلى خيار التفاوض الذي تمثل أساساً بمؤتمر مدريد المنعقد عام 1991.

يعتبر انهيار الاتحاد السوفيتي من أهم الأسباب التي أدت إلى تغير جوهر في هيكل النظام الدولي، الأمر الذي مهد لتغير موازي في مواقف الأطراف المحلية والدولية من مسألة تسوية

² هشام عورتاني و باسم مكحول، "اتفاقية باريس الاقتصادية: تقييم تطبيق الجوانب المتعلقة بالتجارة الزراعية"، مجلة السياسة الفلسطينية، 6 (ربيع 1995)، ص 72 تشير الدراسة أن برامج الديمقراطية وحقوق الإنسان ودعم المرأة حصلت على 68.91 مليون \$ من أصل 1527 مليون \$ دفعتها الدول المانحة في الفترة الواقعة بين أيلول 1993 وأيار 1997

الصراع العربي - الإسرائيلي. فقد كان وجود الاتحاد السوفياتي السابق كقطب استراتيجي عالمي مصدراً للقوة يمكن التعويل عليه من جانب الدول والقوى العربية التي كانت ترى أن التسوية السلمية للصراع ليست هي أفضل الخيارات بالضرورة. وبالتالي أدى وصول الولايات المتحدة الأمريكية إلى وضع القطب الاستراتيجي العالمي الأوحدها بقيادة عملية التمهد للتسوية السلمية عبر ثماني جولات مكوكية لوزير خارجيتها السابق جيمس بيكر في منطقة الشرق الأوسط، استغلته فيها أمريكا الأجواء الإيجابية التي خلقها انتصار الائتلاف العالمي ضد العراق في حرب الخليج الثانية³.

ويعتبر قبول الادعاء الأمريكي القاضي بتشكيل النظام العالمي الجديد من العوامل التي أسهمت بشكل فعال في دخول الفلسطينيين عملية المفاوضات التي رسمتها أمريكا في مؤتمر مدريد للسلام، وكذلك قبولهم بالشروط المجحفة والصيغة غير المجدية للمشاركة الفلسطينية فيها. يضاف إلى هذا العامل عاملاً آخر تمثل في ارتفاع أصوات من داخل الساحة السياسية الفلسطينية طالبت بضرورة مسايرة التغيرات والتحويلات الجارية على الساحتين الإقليمية والدولية من أجل البقاء والسعي للمحافظة على الذات، وبالتحديد طالبت بالعمل فلسطينياً من داخل مرتكزات "النظام العالمي الجديد"⁴.

وتحت غطاء عدم ازدواجية المعايير الأمريكية بين ما قامت به ضد العراق لاحتلاله الكويت ومساندتها التقليدية لإسرائيل بالرغم من احتلالها للأرض الفلسطينية، اقتنصت الولايات المتحدة الفرصة السانحة لإيجاد الصيغة الملائمة أمريكياً وإسرائيلياً في المفاوضات ولتحقيق هدف إنهاء القضية الفلسطينية وإغلاق ملف الصراع العربي - الإسرائيلي⁵. ففي سعيهما للبدء في العملية السلمية، هدفت كل من أمريكا وإسرائيل إلى تحديد آلية وماهية تفاوضية تضمن حل المشكلة الإسرائيلية، وليس بالضرورة القضية الفلسطينية سوى بما يستوجبه حل هذه المشكلة، في إطار تسوية شاملة تثبت استقرار منطقة الشرق الأوسط بشكل يكفل ديمومة تحقق المصالح والأهداف الأمريكية. واستغلته أمريكا لذلك آنذاك الوضع العربي العام، والفلسطيني تحديداً، في أعقاب حرب الخليج الثانية لتحديد شروط هذه العملية والتحكم

³ مصطفى علوي، "البيئة الدولية للمفاوضات"، السياسة الدولية 114 (أكتوبر، 1993)، ص 68

⁴ علي الجرباوي، "في النظام العالمي الجديد"، دراسات عربية، 11-12 (أيلول، 1992)، ص 3

⁵ علي الجرباوي، *البعث الفلسطيني - الإسرائيلي للصراع منذ أوسلو حتى الآن (1998)* في صراع القرن .. الصراع العربي مع الصهيونية وإسرائيل عبر مائة عام (الناشر: مكان النشر؟؟، 1999) ص 163

بآفاقها. ففي تلك الآونة كان الوضع العربي قد دخل مرحلة قصوى من انكشاف حالة الضعف والتشردم، وتضارب المصالح⁶.

وبناءً على هذه المعايير والظروف انعقد مؤتمر مدريد عام 1991. ونظراً لاختلال الموازين في المؤتمر أحيطت المفاوضات الثنائية التي جرت في واشنطن بين الفلسطينيين والإسرائيليين بمجموعة من العوامل والاعتبارات دفعت بها إلى الفشل⁷. تراوحت هذه العوامل بين تزمّت الحكومة الإسرائيلية في مواقفها، إلى التزمّت في المواقف الفلسطينية، إلى عدم التدخل الأمريكي الحاسم في القضايا الخلافية بين الطرفين. ويذهب البعض إلى أكثر من ذلك باعتبار المفاوضات الرسمية التي كان يجريها الوفد الفلسطيني المفاوض في واشنطن لم تكن سوى غطاء يستخدم فلسطينياً لإيصال العملية التفاوضية إلى المجرى المعد لها في المفاوضات السرية المباشرة بين الطرفين في العاصمة النرويجية أوسلو⁸.

ثانياً: الاتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية

1. **اتفاقيات أوسلو: إعلان المبادئ (أوسلو 1)، غزة - أريحا**

(القاهرة)، والمرحلة الانتقالية (أوسلو 2)

تعتبر اتفاقية إعلان المبادئ، أوسلو (1)، التي تتضمن مشروع غزة - أريحا أولاً ثمرة المفاوضات السرية التي جرت في العاصمة النرويجية (أوسلو) عام 1993. والتي توصل فيها الوفدان الفلسطيني والإسرائيلي إلى إعلان مبادئ يسمح بموجبه إجراء مفاوضات "علنية" مباشرة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل. وتم التوصل في هذه

⁶ علي الجرباوي، "الاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي: تحليل وتقويم"، قراءات سياسية، العدد الأول (شتاء 1994)، ص 23 - 24

⁷ جرت المفاوضات في مؤتمر مدريد في مسارين الأول متعدد الأطراف والثاني ثنائي الأطراف. للتوسع في مؤتمر مدريد، آلياته، والظروف المحيطة في المشاركة فيه أنظر: أحمد سامح الخالدي وجعفر حسين الأغا، "المفاوضات واحتمالاتها في ظل قوى متغير"، مجلة الدراسات الفلسطينية، ع 8 (خريف 1991). بكر عبد المنعم. دولة فلسطين مؤتمر السلام من مدريد إلى أوسلو (بيروت: دار الشروق) 1994. توفيق أبو بكر. مسيرة التسوية السياسية 1977-1994 حوارات وشهادات

(عمان: مركز جنين للدراسات الاستراتيجية) ط 1، 1998

⁸ علي الجرباوي، القيادة الفلسطينية بين نجاح المراهنة وخسارة السباق، الحياة اللندنية (16/9/1993)

المحادثات إلى الاعتراف المتبادل بين الطرفين كخطوة أولى تسبق الإعلان عن اتفاق إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية⁹.

وضع إعلان المبادئ الخطوط العريضة لتسوية الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي بصيغة أساسيات وعموميات لم تدخل في بحث التفاصيل والحيثيات، على أن تتم التسوية المنصوص عليها في الإعلان على ثلاث مراحل متداخلة، تتقاطع الواحدة بالأخرى، ولكن دون أن تؤثر الاتفاقات المبرمة في إحداها على وضعية تابعها، أو على النتيجة النهائية للعملية برمتها. فعملية التسوية وفقاً لهذا الإعلان تبقى متكاملة وتنتهي فقط عند إتمام المفاوضات المتعلقة بالحل النهائي¹⁰. وقد حددت الاتفاقية وما تبعها من ملاحق في بنودها هدف المفاوضات وإطار عمل للمرحلة الانتقالية بدءاً بإجراءات الانتخابات وانسحابات إسرائيل، وانتهاء بنقل الصلاحيات والمسؤوليات إلى السلطة الوطنية الفلسطينية الناشئة. كما أنها تطرقت إلى قضايا التعاون الاقتصادي والإقليمي ووضعت آلية لفض المنازعات التي يمكن أن تنشأ في مسار تنفيذ الاتفاقية.

في مضمونه العام انطوى إعلان المبادئ على بعض المفاهيم الإيجابية. فقد جاء في ديباجته أن مفاوضات الوضع النهائي ستقود إلى تطبيق قراري مجلس الأمن 242 و 338. كما ورد في مقدمته الالتزام بإجراء انتخابات سياسية عامة ومباشرة للمجلس ولرئيس السلطة التنفيذية حتى يتمكن الشعب الفلسطيني من ممارسة السلطة في تسيير شؤونه بشكل ديمقراطي¹¹.

ومن مضامينه الإيجابية أيضاً أنه أدى إلى الاعتراف الإسرائيلي الرسمي بالشعب الفلسطيني، وفتح المجال أمام وجود واقامة مظاهر سيادة فلسطينية¹².

ولكن كما انطوى الإعلان على بعض الإيجابيات فانه انطوى أيضاً على العديد من السلبيات التي لم تكن في صالح الطرف الفلسطيني. فقد تحدثت مقدمة هذا الإعلان عن الالتزام بالاعتراف المتبادل المعبر عنه بالرسائل المؤرخة بتاريخ 9 أيلول 1993. وتعتبر هذه

⁹ انظر رسائل الاعتراف المتبادلة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلة الانتقالية و إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة (الصادر عن دائرة شؤون المفاوضات في آب 1996)، ص 25 و 26 من القسم الخاص بإعلان المبادئ

¹⁰ زياد أبو عمرو وآخرون، قراءة تحليلية للاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي غزة أريحا أولاً (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1993)، ص 6

¹¹ راجع اتفاقية إعلان المبادئ في اتفاقيات أوسلو الاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (عمان: دار الجليل، 1988)

¹² الجرباوي، الاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي: تحليل وتقويم، مصدر سابق، ص 40

الاعترافات غير متوازنة بواقع أن الجانب الفلسطيني اعترف بإسرائيل دولة مستقلة وذات سيادة على الأرض الفلسطينية، بينما اعترف الجانب الإسرائيلي بمنظمة التحرير الفلسطينية قيادة شرعية للشعب الفلسطيني فقط دون ذكر لحقوقه الأساسية كتقرير المصير وقيام دولة مستقلة وحقوق اللاجئين¹³. ولم يتصدّ الاتفاق لمسألة الاستيطان، ولم يصر على حق النازحين في العودة الفورية، كما أنه اتسم بعدم الحسم في كافة مسائله، خاصة مراحل إعادة الانتشار وأهمية حرية التنقل بين الضفة وغزة، متيحاً بذلك الفرصة للجانب الأقوى لأن يفرض رأيه وموقفه في تفسير وتنفيذ الاتفاقات على الدوام¹⁴. لقد انعكس ميزان القوى لصالح إسرائيل بشكل قوي في بنود الاتفاقية. فالبنود الأولى منها حددت بوضوح أن هدف المفاوضات ليس إقامة دولة فلسطينية انتقالية ذاتية، بل تأسيس "سلطة فلسطينية انتقالية ذاتية" تؤدي إلى تسوية نهائية مبنية على أساس قراري مجلس الأمن الدولي 242 و 338. إن صياغة هذا البند يدعم التوجه أو الرؤية الإسرائيلية على حساب الطرف الفلسطيني الذي يصر دائماً أن الهدف هو إقامة دولة فلسطين. كما ورد في البند الثالث والملحق الخاص بالانتخابات ترتيبات متفق عليها لتنظيم الإعلام الجماهيري وإمكانية ترخيص محطة تلفزيون إداعية. وينطوي هذا البند على أبعاد تقييد الطرف الفلسطيني والحد من هويته وإلزامه بمناقشة أبسط أمور السيادة وهي إنشاء محطة تلفزيون. أما على صعيد نقل الصلاحيات والمسؤوليات وحفظ النظام العام والأمن وحل الخلافات الناشئة فإن الاتفاقية رسمت الخطوط العامة التي سيتم في ضوئها وضع تلك الأمور موضع التنفيذ. وما يثار في هذا الصدد هو محدودية الصلاحيات المعطاة للفلسطينيين والتي يمكن تلخيصها واختصارها بعبارة "صلاحيات إدارية بحتة ومحدودة جداً" تتركز حول إدارة الأمن الداخلي وجباية

¹³ ورد في رسالة رئيس الوزراء الإسرائيلي للرئيس عرفات "أنه على ضوء تعهدات منظمة التحرير الفلسطيني الواردة في رسالة السيد عرفات له تقرر الحكومة الإسرائيلية الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية" أن هذا النص يبين أن الاعتراف الإسرائيلي مشروط بالتعهدات التي تضمنتها رسالة السيد عرفات وبالتالي يحق لإسرائيل إلغاء اعترافها بالمنظمة إذا لم تنفذ التعهدات الواردة في رسالة عرفات، بينما لا يحق للمنظمة إلغاء اعترافها بإسرائيل لأنه وفقاً للقانون الدولي لا يلغى الاعتراف بالدول وإنما قد يسحب أو يلغى الاعتراف بالحكومات فقط، ولأن اعتراف المنظمة هذا بإسرائيل هو اعتراف غير مشروط... مما لا شك فيه أنه كان يمكن اعتبار الاعتراف الإسرائيلي مكسباً فلسطينياً لا خلاف حول أهميته لولا أنه يأتي مبنياً على تلك التعهدات الفلسطينية المسبقة. والتقييم الموضوعي للاعتراف الإسرائيلي في ضوء التعهدات الفلسطينية هو أنه كان انتصاراً إستراتيجياً للمشروع الصهيوني. للتوسع في أبعاد الرسائل المتبادلة راجع: خالد الحسن (تقديم وإشراف)، حول اتفاق غزة - أريحا أولاً وثائق ودراسات (عمان: دار الشروق، 1994) ص 5-7

¹⁴ حيدر عبد الشافي، "خمسة سنوات بعد أوسلو"، مجلة السياسة الفلسطينية، ع 20 (خريف 1998) ص 78-88

الضرائب والتعليم وغيره، بينما تبقى القضايا الحساسة والتي هي من جوهر ومميزات وجود الدولة في يد إسرائيل. فالأمن الخارجي وأمن الإسرائيليين والمستوطنات هي أمور ليس للسلطة الفلسطينية فيها أي يد، بل هي متروكة إلى إسرائيل. والمتبقي من بنود الاتفاقية ركز على تطوير التعاون الاقتصادي بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي وتعزيز الارتباط الإسرائيلي - الفلسطيني بشكل جعل الطرف الفلسطيني مرتبط ومعتد على الجانب الإسرائيلي الأمر الذي يضعف أيضاً القرار الفلسطيني¹⁵.
تكمّن خطورة هذه الاتفاقية في أنها شكّلت الإطار العام للاتفاقيات اللاحقة لها والجدولة الزمنية لهذه الاتفاقيات والمفاوضات المتعلقة بها، فقد شكّلت بنودها الأساس الذي اعتمدت عليها ما تلاها من الاتفاقيات التي لم يكن بالإمكان تجاوز ما انطوت عليه من نقاط لم تكن في صالح الطرف الفلسطيني¹⁶.

وتبعاً لذات المعايير في اتفاقية أوسلو 1 وملحقاتها جاء الاتفاق المرحلي الإسرائيلي - الفلسطيني (أوسلو 2) الموقع بتاريخ 28 أيلول/سبتمبر 1995 حول الضفة الغربية وقطاع غزة ممهداً بذلك لامتداد ولاية السلطة الوطنية الفلسطينية على مناطق إضافية، بما فيها مراكز سكانية فلسطينية في الضفة الغربية¹⁷. وقد جاءت هذه الاتفاقية بصيغة بنود مفصلة لاتفاقية أوسلو 1 واتفاقيات نقل الصلاحيات التي وقّعت بعدها. وعند مراجعتها يتضح أن هذه الاتفاقية لم تأت بجديد للجانب الفلسطيني، بل أنها لم تكن سوى توسيع للتقييدات الإسرائيلية التي فرضت على الفلسطينيين في اتفاق أوسلو 1. انطوت هذه الاتفاقية على بنود عدة عززت مبدأ عدم الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني. فعلى الرغم من الاتفاقية احتوت في بنودها الخاصة بانتخابات المجلس على أن هذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية مهمة باتجاه تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة وستوفر قاعدة ديمقراطية لإقامة المؤسسات

¹⁵ احمد محمود عجاج، قراءة قانونية خاطفة في اتفاق غزة - أريحا أولاً غموض التسوية ليس في صالح الفلسطيني في خالد الحسن (تقديم وإشراف) حول اتفاق غزة - أريحا أولاً وثائق ودراسات (عمان: دار الشروق 1995)، ص 564 - 567

¹⁶ بشير نافع، "ملاحظات أولية على اتفاق غزة - أريحا"، قراءات سياسية، العدد الأول (شتاء 1994)، ص 95

¹⁷ يزيد الصايغ و خليل الشفاقي، تقوية مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية تقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلس العلاقات الخارجية، ترجمة: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية) ص 27

الفلسطينية، عن طريق قيام المجلس الفلسطيني المنتخب باستلام الصلاحيات المنقولة إليه من الإدارة المدنية والحكومة العسكرية الإسرائيلية¹⁸، وعلى الرغم من أنها تعكس ظاهرياً مبدأ الفصل بين السلطات من خلال الفصل بين انتخابات المجلس الفلسطيني وانتخابات رئيس السلطة التنفيذية، إلا أنها أعطت رئيس السلطة التنفيذية في المادة الثامنة عشر من الفصل الثالث في الاتفاقية الانتقالية صلاحيات تشريعية، وفي المادة الخامسة من الفصل الأول نصت على أن يكون رئيس السلطة التنفيذية عضواً في السلطة التنفيذية التي هي جزء من مجلس السلطة الذي يضم أيضاً السلطة التشريعية¹⁹. حددت اتفاقية أوسلو 2 في المادة التاسعة صلاحيات المجلس الفلسطيني المنتخب التشريعية والتنفيذية. فقيدته بنوعية التشريعات الواجب عليه إصدارها، الأمر الذي حد من قدرة المجلس على تأسيس رؤية خاصة تضمن تنفيذ أولويات واحتياجات كيان فلسطيني مستقل، دون الرجوع إلى سياسة وتوجهات إسرائيل في هذا المجال التي تقوم اللجنة القانونية المشتركة المنصوص عليها في الاتفاق بضمها. وهذه اللجنة هي لجنة إسرائيلية - فلسطينية يجب إبلاغها عن جميع التشريعات التي يسنها المجلس الفلسطيني لمراقبة مدى انسجامها أو مخالفتها للاتفاقية²⁰.

أدت القيود المفروضة على المجلس الفلسطيني إلى إضعاف دور المؤسسات في بناء الكيان الفلسطيني وحدت من ديمقراطية اتخاذ القرار فيه. فقد نصت الاتفاقية على أنه لن يكون لهذا المجلس صلاحيات ومسؤوليات في مجال العلاقات الدولية، ولكنها أناطت هذه المهام بـ م.ت.ف فمنحتها صلاحيات إجراء مفاوضات، وتوقيع اتفاقيات مع دول أو منظمات دولية لمصلحة المجلس في مجالات الاتفاقات الاقتصادية، والاتفاقات مع دول مانحة من أجل تنفيذ

¹⁸ خليل الشافقي، "اتفاق طابا للمرحلة الانتقالية: استعراض وتقييم"، مجلة السياسة الفلسطينية، 7+8 (صيف وخريف 1995)، انظر المادة الثانية في الفصل الأول، الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، ص 8

¹⁹ تعترف الأنظمة الديمقراطية بدور تشريعي لرئيس الدولة يتفاوت حجمه من نظام سياسي إلى آخر، ومن المؤكد إن الأنظمة الفردية، أو التي تأخذ بالفصل بين السلطات بصورة حقيقية، تعترف بالدور الأساسي لرئاسة الدولة في التشريع، وهذا يعطي أهمية لطريقة تكوين وإسناد السلطة إلى رئاسة الدولة في الأنظمة المختلفة. انظر: أحمد الخالدي، سلطة رئيس الدولة في التشريع (رام الله: وحدة البحوث البرلمانية)، 1999، ص 1.

²⁰ انظر المادة الثانية عشر (الصلاحيات التشريعية للمجلس)، الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية الانتقالية، مصدر سابق، ص 24-25

ترتيبات لتقديم مساعدات للمجلس، واتفاقيات من أجل تنفيذ خطط التنمية الإقليمية، و اتفاقيات ثقافية وعلمية أو تعليمية²¹.

لقد أكدت اتفاقية أوسلو 2 ما انطوت عليه اتفاقية أوسلو 1 من مضامين ترسيخ التبعية السياسية والاقتصادية الفلسطينية لإسرائيل. فقد شهدت المفاوضات التي وقعت بعد أوسلو 1 وقبل أوسلو 2 دلائل أثبتت أن الجانب الإسرائيلي هو المتحكم بعملية المفاوضات، وأن الجانب الفلسطيني سيستمر في سياسة تقديم التنازلات بهدف سير العملية السلمية. وتجلى ضعف الجانب الفلسطيني وانخراطه في سياسة التنازلات بشكل واضح في اتفاقية أوسلو 2 بقبوله تقسيم الضفة الغربية (بدون القدس)، إلى ثلاث مناطق هي (أ) و (ب) و (ج) بحيث يكون للسلطة الفلسطينية الولاية الكاملة على مناطق (أ)، بينما تشترك إسرائيل في الولاية على مناطق (ب)، وتتفرد إسرائيل وحدها بالولاية الكاملة على مناطق (ج) التي شملت ما يقارب ثلاثة أرباع الضفة. وتضمنت الاتفاقية أيضاً تعليمات مفصلة تحدد البناء الفلسطيني ضمن مواصفات واشترطات محددة في مناطق مختلفة ومبينة على خرائط مرفقة بالاتفاقية. كما احتوت الاتفاقية تفصيلات دقيقة بشأن قضية العبور الآمن من الضفة الغربية إلى غزة، وبشكل يحول مسألة الوحدة الجغرافية للمنطقتين إلى مسألة نظرية. وبالتالي، استطاع الإسرائيليون إضافة تقييدات عديدة على كل التقييدات السابقة، وتمكنوا خلالها من حصر إمكانات وحدة المناطق الفلسطينية، ليس فقط بين الضفة الغربية وغزة، بل داخل الضفة الغربية أيضاً²².

2. اتفاقية باريس الاقتصادية²³

جاء البروتوكول الاقتصادي، أو كما يسمى باتفاقية باريس الاقتصادية، الموقع في باريس بتاريخ 29 نيسان/ إبريل 1994، كنتاج لاتفاقية إعلان المبادئ بين م.ت.ف وإسرائيل لينظم ويحدد طبيعة العلاقات الاقتصادية المستقبلية بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصاد الإسرائيلي والخارجي.

²¹ انظر: الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة واشنطن 28 أيلول 1995 وعلان

مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية واشنطن 13 أيلول 1993 (دائرة شؤون المفاوضات، 1996) ص 13

²² الجرباوي، صراع القرن ... الصراع العربي مع الصهيونية وإسرائيل عبر مائة عام، مصدر سابق، ص 184

²³ نظراً لأهمية الاتفاق الاقتصادي في خدمة أغراض هذا البحث، سيتم تناوله بشكل منفرد عن باقي اتفاقيات أوسلو.

وكجزء من اتفاقية المرحلة الانتقالية، جاءت نصوص الاتفاق الاقتصادي متطابقة معها من حيث صياغة النصوص والمضامين. فبينما منحت نصوص ديباجة البروتوكول ولأول مرة الفلسطينيين أرضية العمل لتقوية القاعدة الاقتصادية وممارسة الحق في اتخاذ القرار الاقتصادي الذي حرم منه الفلسطينيون طوال سنوات الاحتلال²⁴، إلا أن المتفحص للبنود اللاحقة في الاتفاقية سيجد ما يتناقض وديباجتها. لم يكن الاتفاق في مجمله لصالح الشعب الفلسطيني، نظراً لظروف عدم التكافؤ بين الطرفين التي كانت فيه الموازين لصالح إسرائيل²⁵. فهيمنة إسرائيل بصفقتها الطرف الأقوى على اللجنة الفلسطينية – الإسرائيلية المشتركة للتعاون الاقتصادي التي نص عليها بند اللجنة المشتركة في الاتفاق جعل منها المرجعية الأولى والأخيرة في كل ما يتعلق بالاقتصاد الفلسطيني وعلى رأسه الصادرات والواردات وعقد الاتفاقيات الاقتصادية مع أية دولة أخرى²⁶. إن وجود اللجنة الاقتصادية المشتركة أمر في غاية الأهمية لو اقتصر نشاطها على دعم وتطوير التعاون ومناقشة مواضيع يحددها جانبان متكافئان. لكن اللجنة المشار إليها لم يقتصر نشاطها على متابعة البروتوكول، بل تعدى ذلك بكثير لدرجة أن إسرائيل ضمنت لنفسها أن تتدخل في العديد من القرارات الاقتصادية للجانب الفلسطيني. فقد ورد أن من صلاحياتها تحديد كمية ونوعية ومواصفات السلع المسموح للسلطة الفلسطينية باستيرادها، وأماكن استيرادها. وبذلك تكون إسرائيل من خلال هذه اللجنة قد سلبت السلطة الوطنية استقلالية القرار الاقتصادي الذي نصت عليه ديباجة البروتوكول، ومكنت نفسها من خلق آلية رقابة دائمة على الجانب الفلسطيني للتحقق من مدى تمسكه وتنفيذه للبروتوكول²⁷.

²⁴ انظر ديباجة بروتوكول حول العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة إسرائيل و م.ت.ف ممثلة الشعب الفلسطيني 29/4/1994. ورد نص البروتوكول في دراسة لهشام عورتاني وآخرون بعنوان دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية قراءات في النص (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1994) ص 67

²⁵ باسم مكحول، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، في هشام عورتاني وآخرون، الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية – الإسرائيلية: قراءات في النص (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1994) ص 11

²⁶ انظر المادة الثانية "اللجنة الاقتصادية المشتركة" من بروتوكول الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني – الإسرائيلي في الاتفاقية الإسرائيلية – الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة.

²⁷ مكحول، مصدر سابق، ص 12

كرس البروتوكول الاقتصادي التبعية الاقتصادية الفلسطينية لإسرائيل، فلم يمنح السلطة الوطنية حقها في بناء نظام اقتصادي يتمشى ومتطلباتها. بل أنه فرض على السلطة النظام الاقتصادي المعمول به في إسرائيل عبر نصوص واضحة كما في البند 2/ب من الاتفاقية الذي ينص على "إن سياسة الاستيراد... وتنظيم متطلبات وإجراءات الترخيص والمقاييس ستعتمد وسيلة تقدير الجمارك على اتفاقية (GATT) الموقعة عام 1994 منذ بدء تطبيقها في إسرائيل، وحتى ذلك الحين، ستعتمد السياسة الجمركية على نظام بروكسل لتحديد القيمة " BVD" ...²⁸. لقد رسخ هذا البند وغيره من البنود الخاصة بالتجارة مبدأ التبادل التجاري الحر والاتحاد الجمركي بين إسرائيل والسلطة الوطنية، الأمر الذي يؤكد التبعية الاقتصادية الفلسطينية لإسرائيل²⁹.

إن التطبيق العملي للاتفاق الاقتصادي اثبت تحكم الجانب الإسرائيلي بتنفيذ الاتفاق لصالحه. ومن الأمثلة على ذلك أن البند الأول في الاتفاقية الزراعية الذي نص على انه سيكون هناك نقل حر للمنتجات الزراعية بين الجانبين خال من الجمارك والضرائب، اثبت أن هناك تعقيدات وعوائق عديدة أمام انسياب المنتجات الزراعية بين مناطق السلطة الوطنية وإسرائيل من جهة، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة أخرى. ويعزو الجانب الإسرائيلي هذه التعقيدات إلى متطلبات التفتيش الأمني بموجب الإتفاقيات المرحلية. ومن الخسائر التي لحقت بالفلسطينيين جراء هذه البنود ان تعقيدات دخول الشاحنات عبر معبر بيت حانون سببت أضراراً للإنتاج الزراعي وانعكست سلباً على القدرة التنافسية للمنتجات

²⁸ راجع المصدر السابق، ص 265

²⁹ تقوم فكرة الاتحاد الجمركي في العادة بين دول أو كيانات تصبو إلى التكامل الاقتصادي فيما بينها. أما إذا كان طرف أضعف من الآخر فهذا يعني هيمنة القوي على الضعيف فيه. ومن الدلائل على هذه الهيمنة أن البروتوكول تضمن بنوداً تتيح للاقتصاد الفلسطيني الاتجاه نحو الاقتصاد الأردني والعربي، ولكن تم تقييدها بصورة تجعل الاستفادة منها محدودة وتخضع بصورة واضحة لظروف تنافسية قد تجعلها غير فاعلة. فالسلع التي سمح باستيرادها من الدول العربية بسياسة جمركية فلسطينية مستقلة، محدودة الكمية. انظر المادة الخاصة بالضرائب وسياسات الاستيراد، وراجع قائمة السلع المحددة في القوائم A1, A2, B، - بروتوكول حول العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة إسرائيل و م.ت.ف ممثلة الشعب الفلسطيني 29/4/1994. ويشارك في تحديد الكمية خبراء إسرائيليون ومقرونة بشروط المنشأ وغيره. انظر في ذلك عمر عبد الرزاق، البروتوكول الاقتصادي بين م.ت.ف وحكومة إسرائيل: قراءة فكرية - علمية، في هشام عورتاني وآخرون، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية قراءات في النص (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1994) ص 58-59

الزراعية الفلسطينية، مما أدى إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية للمزارعين الفلسطينيين لصالح المزارعين الإسـرائيليين³⁰. إن الواقع السياسي - الاقتصادي الفلسطيني الذي نتج عن اتفاقيات المرحلة الانتقالية يعيق أية عملية تنمية شاملة ويجعل النظرة الجزئية هي المهيمنة. فالواقع الذي فرض نفسه بعد الاتفاقيات اتصف باستمرار الاحتلال، والافتقار إلى السيادة السياسية والاقتصادية، والسيطرة الفلسطينية المنقوصة على الحدود والحصار الإسرائيلي وسياسات الإغلاق، وتجزئة الأراضي المحتلة عام 1967 إلى معازل جغرافية وسكانية فقيرة ومحاصرة بالمستعمرات القوية. إن هذه المقومات لا تؤدي بأي شكل من الأشكال إلى صياغة وتطبيق استراتيجية تنمية علمية متكاملة. فالتخطيط للتصنيع بالضفة الغربية وقطاع غزة مثلاً، لا يمكن أن يكون متكاملاً وشاملاً، لأن التصنيع الفلسطيني لا زال وسيبقى في المستقبل المنظور غير منعزل عن الرؤى والممارسات السياسية والاقتصادية والصناعية لإسرائيل التي يمكنها التحكم بأية خطة تنمية بصفتها السلطة المطلقة على الحدود، المياه، الأرض، حركة الناس والسلع والتجارة والسياسة الخارجية³¹. إن التضييقات السياسية والاقتصادية التي وضعتها أمريكا وإسرائيل على السلطة الوطنية من خلال الاتفاقيات جعلتها كيان عاجز عن الاعتماد على ذاته في بناء الدولة الفلسطينية. وفي الوقت الذي ضمنت الاتفاقيات تبعية السلطة التامة لإسرائيل جعلتها ترتدي في أحضان المانحين والممولين محاولة كسر الطوق الاقتصادي والسياسي المفروض عليها، مستندة في ذلك إلى التعهدات التي قدمت لها بعد توقيع اتفاق إعلان المبادئ، والتي سنأتي عليها بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني: فلسفة وأهداف الدول المانحة في دعم السلطة الوطنية

أولاً: أهداف عامة

تعتبر العملية السلمية في الشرق الأوسط ومن ضمنها التسوية السلمية الفلسطينية - الإسرائيلية الأخيرة، إحدى نتائج تطور النظام الدولي إلى النظام الحالي الذي عكس بلوغ الولايات الأمريكية المتحدة مرحلة الذروة في هيمنتها على العالم وتربعتها كقوة عظمى وحيدة. وفي خضم هذه العملية تعتبر السلطة الوطنية الفلسطينية - وهي إحدى نتائج العملية

³⁰ عورتاني و مكحول، مصدر سابق، ص 72

³¹ كرزوم، مصدر سابق، ص 28

السلمية – وليدة النظام الدولي آنذاك، لذا فان أية رعاية لهذا الوليد سيأخذ بعين الاعتبار مصلحة النظام الذي تمخض عنه. يشير تاريخ العلاقات الدولية إلى أن الاستقرار السياسي لا يتحقق دون الاستقرار الاقتصادي. لذا فان استمرار العملية السلمية التي تحقق الاستقرار السياسي أعتبر من الأولويات الأولى في دعم السلطة الوطنية الفلسطينية. ويعبر تقديم المساعدات الدولية للسلطة الفلسطينية عن اتجاهين، يصب الأول في مصلحة النظام الدولي القائم، لذا تشترك الدول المانحة فيه في تحقيق أهداف عامة. ويصب الثاني في المصالح الخاصة ويقوم هذا الاتجاه على تحقيق مصلحة خاصة لكل دولة مانحة على حدة. وكثأکید على الأهداف العامة جرى التأكيد بقوة منذ توقيع اتفاقية غزة - أريحا في 13 أيلول 1993 على ضرورة تقديم المساعدات الدولية للفلسطينيين لدفع العملية السلمية وتدعيم مسيرتها³². وقد حَدَّدت الفترة الواقعة بين تشرين أول 1993 و كانون أول 1994 طبيعة وأهداف إطار البرنامج الذي عكس الأهداف المشتركة للدول المانحة آنذاك والتي عملت مجتمعة تحت مظلة البنك الدولي³³.

شكلت المشاريع التي تقوم على توفير السبل لاقتصاد فتح الأسواق، وهو اللبنة الأساسية للنظام الدولي، الأولوية لدى الدول المانحة والتي اعتمدها بناءً على تقرير قدمه البنك الدولي. فكانت منطقة غزة وأريحا بمثابة مشروع منطقة تجارة حرة مع الدول المجاورة؛ ومجال جديد لإنشاء البنوك التجارية وشركات التأمين³⁴. اعتبرت المقاطعة العربية لإسرائيل عقبة أمام العديد من المشاريع الدولية في منطقة الشرق الأوسط. لذا عملت الدول المانحة على تقديم الدعم للسلطة الفلسطينية لانجاح العملية السلمية وإنهاء الصراع العربي الإسرائيلي الممثل بالصراع الفلسطيني الإسرائيلي، الذي يؤدي إلى إدماج إسرائيل في المنطقة، ما يترتب عليه فتح الأسواق العربية أمام البضائع الإسرائيلية، وأمام المشاريع الدولية كالمشاريع الأوسطية والمتوسطية³⁵.

³² نزمين السعدني، "المساعدات الدولية لمناطق الحكم الذاتي الفلسطيني: عناصر البرنامج وصعوبات التنفيذ"، السياسة الدولية، ع 120 (إبريل 1995) ص 120

³³ ماهر الكرد، "مساهمة في تقييم التجربة: تعسر برنامج المساعدة الدولي"، صحيفة القدس (9/7/2001)، ص 16

³⁴ السعدني، مصدر سابق، ص 225

³⁵ علي اومليل (تحرير وتقديم)، اتفاقية غزة - أريحا "الأبعاد الاقتصادية المحتملة" (عمان: منتدى الفكر العربي، 1994) ص 31.

بعد انتهاء الحرب الباردة وزوال تهديد الاتحاد السوفيتي للمصالح الأمريكية في منطقة الشرق الأوسط، برزت في هذه المنطقة ظواهر جديدة هددت المصالح الأمريكية والأمن الإسرائيلي. وقد اعتبرت الحركات الأصولية الإسلامية من أخطر الحركات التي وضعتها أمريكا في قائمة الإرهابيين. من هنا اعتبر تحقيق الأمن ومكافحة الإرهاب من الحاجات الملحة التي سعت إسرائيل والدول الغربية إلى تحقيقه في المنطقة. لذا دأبت الدول المانحة إلى تعزيز الدعم لأجهزة الأمن في السلطة الوطنية الفلسطينية، بهدف ردع ما يطلقون عليه الإرهاب.

إن مراجعة الأهداف العامة التي رسمتها الدول المانحة ودراسات البنك الدولي لا تعبر عن العمل لتحقيق التنمية داخل مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، بل إنها تؤكد على أن برنامج التمويل لم يتجاوز كونه أداة اقتصادية مواكبة لمشروع سياسي هو العملية السلمية في الشرق الأوسط³⁶. ففيما يتعلق بالبنى التحتية لم يسعى البرنامج إلى الإضافة للبنى التحتية القائمة في المناطق الفلسطينية وإنما عمل على إعادة تأهيل ما هو قائم منها، وينطبق ذلك على قطاعات هامة مثل الإسكان والتعليم، إذ لم يسعى البرنامج إلى تمويل برامج إسكانات اجتماعية أو بناء مدارس جديدة. وينطبق هذا المضمون كذلك على قطاعات هامة مثل الصناعة والزراعة، حيث لم يشمل البرنامج على بنود لإنشاء مشروعات أو محاربة الفقر والبطالة³⁷. وبهذه الأهداف يكون برنامج المعونة قد عبر عن أولويات الدول المانحة نفسها في تحقيق مصالحها وليس تلبية الحاجات التنموية الفلسطينية. ولضمان فاعلية هذا البرنامج تم إضافة قيد جديد على م.ت.ف إضافةً إلى قيود اتفاقيات أوسلو. فقد تم فرض شروط على المنظمة تمنعها من إيجاد برنامج بديل أو إجراء أي تغيير جوهري على أهداف وإطار البرنامج، إذ اشترط البنك الدولي على الدول المانحة، بصفته ممثلها، قيامها بتخصيص مبالغ محددة من المساعدات بقيام اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بإصدار بيان يشمل على فقرتين، أولهما تتعهد فيه م.ت.ف بصفقتها الجهة التي قامت بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، تطبيق سياسة اقتصادية تعتمد على اقتصاديات السوق والمبادرة الفردية، بينما تؤكد الفقرة الثانية على أن اللجنة التنفيذية قد اعتمدت نص البرنامج المقدم من البنك الدولي³⁸. إن هذه الشروط تعبر

³⁶ الكرد، مصدر السابق.

³⁷ نفس المصدر.

³⁸ نفس المصدر.

عن الأهداف الموحدة للدول المانحة في بلورة شكل اقتصاد مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بالاقتصاد الرأسمالي الذي يعود عليها بالنفع في نهاية المطاف.

ولكن ضمن الأهداف العامة التي رسمتها الدول المانحة لم يغيب عن بال هذه الدول تحقيق مصالحها الخاصة. فقد اتجهت الغالبية العظمى منها إلى اعتماد آلية المساعدات الثنائية الرسمية وغير الرسمية لتحقيق مصالحها الخاصة التي لا تتوقف عند تحقيق السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين بشكله الظاهر، بل تتعداه إلى تحقيق استراتيجيات تَطال منطقة الشرق الأوسط بأكملها. فنظرة الدول المانحة وإستراتيجيتها في المنطقة تقوم على تحقيق مشروعاتها في مجالات عدة تشمل تقريباً كافة مناحي الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وذلك من خلال مشاريع عمل مشتركة مع دول المنطقة في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية³⁹. ولعل الولايات المتحدة الأمريكية بمشروعاتها الشرق أوسطية، والاتحاد الأوروبي بمشروعاته المتوسطة، يعتبران الأكثر تفوقاً في هذا المجال.

ثانياً: أهداف خاصة

1. الولايات المتحدة الأمريكية

في إطار دفع العملية السلمية إلى الأمام تعهدت الدول الراعية لهذه العملية، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، بدعم البنية التحتية الفلسطينية في كافة المجالات بهدف إرساء الأسس لاقامة سلطة فلسطينية انتقالية، حتى يتسنى لها الوصول إلى تسوية سياسية مقبولة لدى الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، وقد ورد في كلمة الرئيس الأمريكي آنذاك بيل كلينتون في حفل توقيع اتفاق الحكم الذاتي:

"السيد رئيس الوزراء، السيد الرئيس، أتعهد بتقديم دعم الولايات المتحدة النشط للمهام الصعبة الموجودة أمامنا. إن الولايات المتحدة ملتزمة بجعل الناس المتأثرين بهذا الاتفاق أكثر أمناً بسببه، وبقيادة العالم بتجميع الموارد الضرورية لتطبيق التفاصيل الصعبة التي تترجم إلى الواقع المبادئ التي التزمتم بها اليوم"⁴⁰.

³⁹ ناصيف حتي، "مستقبل العلاقات العربية الأوروبية بين الشرق أوسطية والمتوسطية"، المستقبل العربي، ع 205 (آذار 1996).

و "حدود وفرص الدور الأوروبي في عملية التسوية"، المستقبل العربي، ع 215 (آذار 1996).

⁴⁰ طوق، مصدر سابق.

تترواح أهداف الدعم الأمريكي بين اقتصادية وسياسية وثقافية، وفي هذا الإطار يعتبر موقف الولايات المتحدة الأمريكية الأكثر وضوحاً بين الدول المانحة ويتجلى بالإصرار على التدخل السياسي والثقافي والاقتصادي في مناطق الحكم الذاتي. فالمساعدات الأمريكية مرتبطة بالتزام الفلسطينيين باتفاق أوسلو، كما أن هذه المساعدات مشروطة بعلاقات سلمية من قبل مناطق الحكم الذاتي مع إسرائيل والدول المجاورة⁴¹.

يشكل الاستثمار في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية من الاعتبارات الأمريكية الهامة في عملية الدعم. فتقارير برنامج المساعدات الأمريكي تؤكد أن هدفها هو تقوية قبول الفلسطينيين بالتسوية السلمية، وفي نفس الوقت يشرح الدليل التجاري الذي أعدته أمريكا للشركات الأمريكية كيف يمكنها توسيع تسويق منتجاتها في الضفة الغربية وقطاع غزة ويؤكد في مقدمته على فرص الاستثمار في مناطق السلطة الوطنية كالتالي "بدأت المصالحة بين إسرائيل والفلسطينيين منذ إعلان المبادئ في أيلول 1993، مما عبّد الطريق باتجاه توسيع فرص الأعمال للشركات الأمريكية في الضفة الغربية وغزة"⁴².

ويعبر الاهتمام الأمريكي في التسوية السلمية الفلسطينية الإسرائيلية بشكل أو بآخر عن أطماعها في تحقيق مصالحها في منطقة الشرق الأوسط. فالمساعدات التي تقدمها الولايات المتحدة للسلطة الفلسطينية لا تتجاوز أهداف دفع العملية السلمية التي تحقق لأمريكا استراتيجيتها ومصالحها في الشرق الأوسط. ويمكن تلخيص المصالح الأمريكية في الشرق الأوسط من خلال خطاب مارتن انديك – نائب رئيس مجلس الأمن القومي الأمريكي سابقاً، والسفير الأمريكي السابق لدى إسرائيل – أمام معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى بتاريخ 18/5/1993، إذ يقول "ما يزال التدفق الحر لنفط الشرق الأوسط بأسعار معقولة يعتبر من مصالحنا الثابتة. ولنا مصلحة ثابتة في تبادل الصداقة مع الذين ينشدون علاقات جيدة مع الولايات المتحدة. وما زلنا نملك مصلحة ثابتة في المحافظة على أمن إسرائيل وبقائها

⁴¹ عادل سمارة، "المساعدات والمنح والميزان الاجتماعي للتراكم في مناطق الحكم الذاتي"، المستقبل العربي، مصدر سابق، ص 95-102.

⁴² عادل سمارة، البنك الدولي، المانحون والمادحون دراسة في تبعية وإعادة تثقيف الفلسطينيين مصدر سابق، ص 97

ورخائها. ولنا مصلحة ثابتة في تشجيع تسوية عادلة ودائمة وشاملة وحقيقية للصراع العربي - الإسرائيلي - الإسراييلي⁴³.
 وتنتظر الولايات المتحدة الأمريكية إلى اسرائيل على اعتباره بلداً ديمقراطياً وصديقاً يمكن الاعتماد عليه، وجاهزاً في كل الحالات تقريباً ليكون حليف لقوات أمريكا العسكرية في منطقة حيوية في العالم. لذلك عملت أمريكا على الاستمرار في مساعدة اسرائيل عسكرياً، ومدتها بالمعونات للدفاع عن نفسها، كما عملت أيضاً على إيجاد حل للنزاع العربي - الاسراييلي يتيح لاسرائيل البقاء والعيش ضمن حدود يمكن الدفاع عنها⁴⁴. وحرصت أثناء العمل على إنهاء الصراع العربي - الاسراييلي مثلاً بالصراع الفلسطيني - الاسراييلي على إيجاد كيان فلسطيني ضعيف تساعده على الوقوف بالشكل الذي لا يهدد الوجود الاسراييلي أو المصالح الأمريكية.
 وفي سياستها لإنجاح العملية السلمية وتطبيق التزاماتها تجاه السلطة الوطنية الفلسطينية، حرصت الولايات المتحدة على دمج إسرائيل في المنطقة العربية وأسواقها عن طريق المشروع الشرق أوسطي. ويقوم مشروع الشرق أوسط الجديد على فكرة فتح سوق شرق أوسطية بترتيب خاص بين البلاد العربية وإسرائيل يقوم على أساس تبادل المزايا التفضيلية بحيث يلتزم كل طرف بإعطاء الأطراف الأخرى مزايا خاصة. ما يعني دخول البضائع الإسرائيلية إلى الأسواق العربية دون قيود جمركية أصلاً أو مع قيود تفل قليلاً أو كثيراً عن القيود التي تفرض على البضائع الأمريكية أو الإنجليزية أو الفرنسية أو اليابانية وكذلك الحال بالنسبة لدخول البضائع العربية إلى السوق الإسرائيلية فهي في إطار هذا المفهوم للسوق شرق الأوسطية تدخل دون قيود أصلاً أو تحت قيود تفضيلية بالمقارنة مع ما تخضع له بضائع طرف ثالث ليس عضواً في السوق⁴⁵.

⁴³ مجدي عمر، التغييرات في النظام الدولي وأثرها على منطقة الشرق الأوسط (عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 1995) ص 62

⁴⁴ محمد ربيع، سياسة أمريكا الجديدة وتوجهاتها الشرق أوسطية، مجلة السياسة الفلسطينية، ع 3-4 (صيف وخريف 1994)، ص 26

⁴⁵ اومليل، مصدر سابق، ص 31

يرى بعض المحللين الاقتصاديين أن مغزى المشروع الشرق أوسطي يتمثل في تحويل الشرق الأوسط إلى حوض اقتصادي مشترك يتمحور تحديداً حول إسرائيل التي لن تكون نقطة الوصل بين آسيا وأفريقيا فحسب، بل إنها ستشكل قوة الربط بين الشرق العربي - وبالذات الخليج - وأوروبا عبر ما دعاه وزير المواصلات الاسراييلي "خط القرن الحادي والعشرين". كما ان هذا المشروع يستند إلى ارساء شبكة عميقة ومعقدة من علاقات الاعتماد المتبادل بين دول الشرق الأوسط، وخصوصاً في مجالات البنية التحتية التي سيجري التخطيط والاعداد لها على أساس اقليمي. وليس سراً انه يصعب التقلت من مثل هذه العلاقات، إذ ان تبعات مثل هذا الانفكاك ستكون باهظة وصعبة ومعقدة جداً.

تحرص أمريكا على علاقتها المميزة بإسرائيل بهدف تكريس سيطرتها الشاملة على النقاط الاستراتيجية في منطقة الشرق الأوسط خاصة فيما يتعلق بالنفط، وهو المادة العالمية الأولى، أو بعوائده، أو بالموقع الجيوسياسي للمنطقة العربية بشكل عام⁴⁶. وهذه الاستراتيجية لا يمكن تحقيقها دون فتح الأسواق والطرق العربية أمام إسرائيل. ولتحقيق هذا الهدف كان لا بد من إحلال التسوية العربية - الإسرائيلية المتمثلة بشكل أساسي بالتسوية الفلسطينية - الإسرائيلية. وكما ذكرنا سابقاً فإن الاستقرار السياسي لا يمكن تحقيقه دون الاستقرار الاقتصادي، لذا تعتمد الولايات المتحدة إلى إغراق السلطة الوطنية الفلسطينية بالمساعدات لبنائها وترسيخ اعتمادها عليها إلى الحد الذي أصبح فيه المساعدات أداة ضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية في حال تعثر العملية السلمية التي تفتح آفاق النجاح أمام الاستراتيجية الأمريكية.

وفي تاريخ مسيرة العملية السلمية لم تتوانى الولايات المتحدة الأمريكية من استخدام المساعدات كأداة ضغط على الفلسطينيين من أجل دفع العملية السلمية التي تعمل لصالحها وصالح إسرائيل. ومن الأمثلة على ذلك تهديد مدير الوكالة الأمريكية للتنمية USAID بإيقاف الدعم والتمويل للمشاريع التي تدعمها الوكالة في حال إعلان السلطة الوطنية الفلسطينية قيام الدولة الفلسطينية في 4/5/1999. وكذلك إقرار مجلس النواب الأمريكي الكونغرس في 27/9/2000 قانوناً يحظر أي اعتراف دبلوماسي وتقديم أية مساعدة غير إنسانية في حال قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بإعلانها عن قيام الدولة الفلسطينية من جانب واحد، وقد صوتت لجانب القانون 385 نائباً وعارضه 27 نائباً.

2. الاتحــاد الأوروبي

على الرغم من استمرار الهيمنة الأمريكية في حقبة ما بعد الحرب الباردة، فقد كان الاتحاد الأوروبي عازماً على أن يؤدي دوراً أكبر في المنطقة، بما في ذلك عملية السلام التي تهيمن عليها الولايات المتحدة الأمريكية⁴⁷. ومع ذلك يعتبر موضوع الدور الأوروبي في العملية السلمية لتسوية الصراع العربي - الإسرائيلي في منطقة الشرق الأوسط من المواضيع غير

ويمكن من خلال هذه الاتباطات التحكم في مختلف التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المنطقة. انظر: زكي حوش، العرب في مواجهة إسرائيل - أنجحت مفاوضات السلام أم أخفقت؟، مجلة المستقبل العربي، العدد 176 (10/1994). و ماجد الكيالي، النظام الاقليمي الجديد: الاطار الاقتصادي والأهداف، مجلة شؤون الأوسط، العدد 36، ديسمبر 1994.

⁴⁶ برهان غليون، نقد السياسة العملية -1- العرب ومعركة السلام (الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي 1999)، ص 67 - 68

المحسومة كما هو الحال بالنسبة للدور الأمريكي، فلا تزال هناك أسئلة مختلفة حول المقصود بالدور الأوروبي ودوافع هذا الدور والمحددات التي تحيط بتأثيره. وذلك على الرغم من أن دول الاتحاد الأوروبي تعتبر الممول الرئيسي للمشاريع الفلسطينية، كذلك فإن 70% من تجارة إسرائيل الخارجية تصب في أوروبا⁴⁸. يستند الدور الأوروبي في منطقة الشرق الأوسط إلى مجموعة من الأسس ذات الأهمية. وتتضح هذه الأسس من خلال المشروع المتوسطي الذي تسعى أوروبا لتطبيقه في منطقة حوض البحر المتوسط. فهناك المصالح الأمنية لأوروبا في المنطقة التي تتعلق بالإرهاب والتسليح والهجرة⁴⁹.

إن تطبيق النظام الإقليمي المتوسطي، من وجهة نظر أوروبا، يوفر لمنطقة حوض البحر المتوسط مظلة أمنية واقتصادية ويعزز موقع أوروبا سياسياً واستراتيجياً في المنطقة، مما يساعد في تأسيس شراكة أوروبية - متوسطة شاملة تركز على أسس سياسية، واقتصادية، واجتماعية. وتهدف أوروبا عبر المشروع المتوسطي إلى إيجاد مجال أوروبي - متوسطي مبني على مبدأ التبادل الحر والشراكة في أكبر عدد من المجالات بحيث تخلق الشروط اللازمة والضرورية لمنطقة سلام واستقرار وأمن في حوض المتوسط بما في ذلك إمكانية إيجاد حلف أوروبي - متوسطي على المدى المنظور⁵⁰.

وتصنف أنواع الشراكة الأوروبية على النحو التالي: الشراكة السياسية والأمنية، وتقوم على احترام السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية واحترام حقوق الإنسان والحد من التسليح، لجعل منطقة الشرق الأوسط خالية من أسلحة الدمار الشامل. والشراكة الاقتصادية والمالية، وتهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الدائمة. ولهذا الخصوص التزمت الدول الخمس عشرة المشاركة في مشروع الشراكة الأوروبية - المتوسطية بتقديم مساعدة مالية قدرها 4068 مليار ECU للفترة الواقعة بين 1995-1999. والشراكة

⁴⁷ آر. كيه. رامازاني، الشراكة الأوروبية - المتوسطية: إطار برشلونة (ابو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية) 1995، ص 11

⁴⁸ مفيد شهاب، دول أوروبا في مسيرة السلام العربي - الأوروبي، في العلاقات العربية - الأوروبية حاضرها ومستقبلها (باريس: مركز الدراسات العربي، 1997) ص 103-105.

⁴⁹ شهاب، المصدر السابق. ص 103-105

⁵⁰ محمد صالح المسفر، "الاتحاد الأوروبي وأبعاد مشاريعه المتوسطية"، في العلاقات العربية - الأوروبية حاضرها ومستقبلها (باريس: مركز الدراسات العربي، 1997) ص 126.

الاجتماعية والثقافية والانسانية، وتعمل على تشجيع التعاون في مجال الحد من الهجرة غير القانونية من خلال وضع برامج محلية للتدريب المهني⁵¹. وفي سياسته الخاصة بالمنطقة المتوسطة نظر مجلس الاتحاد الأوروبي إلى منطقة حوض المتوسط على أنها منطقة ذات أهمية حيوية لأمن الاتحاد الأوروبي واستقراره الاجتماعي. لذلك كان الهدف الشامل من الاهتمام بهذه المنطقة، كما تم ترسيمه لاحقاً في إعلان برشلونة عام 1995، خلق إطار لروابط سياسية، اقتصادية، ثقافية واجتماعية بين الاتحاد الأوروبي و 12 دولة متوسطة هي: الجزائر، قبرص، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، مالطا، المغرب، فلسطين، سوريا، تونس، وتركيا. وبذلك نجد أن رؤية الاتحاد الأوروبي تتوجه نحو تأسيس منطقة تجارة حرة متوسطة – أوروبية بحلول عام 2010. وبهذا العمل يكون الاتحاد الأوروبي قد مهد الأرضية لتأسيس منطقة تجارة حرة بين شركائه الإثني عشر أنفسهم⁵². إن هذه الأهداف لا يمكن تحقيقها دون تحقيق الاستقرار السياسي في المنطقة. ومعنى آخر لا يمكن تحقيق هذه الأهداف دون تحقيق الشراكة السياسية والأمنية التي تتحدد في خلق منطقة سلام واستقرار مشتركة كما أعلن عنها في مؤتمر برشلونه. لذا توجب على الاتحاد الأوروبي الدفع قدماً بالعملية السلمية التي تتضمن التعهدات ببناء سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني من جهة والعمل على دمج إسرائيل في منطقة حوض المتوسط لتحقيق الهدف الأكبر وهو الشراكات الأوروبية – المتوسطية. وبعيداً عن الأهداف الاستراتيجية، تعتبر السلطة الوطنية الفلسطينية مجال اهتمام خاص من قبل الاتحاد الأوروبي، كونها تعتبر مشروع دولة ناشئة يمكن تحديد ملامحها عن طريق التحكم بتمويل المشاريع المقامة فيها. فقد استطاع الاتحاد الأوروبي الاقتراب بشكل ملموس من البنية السياسية للسلطة الفلسطينية عبر تمويل مشاريع تقوية مؤسسات السلطة، الأمر الذي أتاح للاتحاد فرصة التأثير في صياغة أيديولوجيا المؤسسات وفق قيمه ومعاييرها المبنية على النظام الرأسمالي وقيم الديمقراطية وحقوق الانسان. وقد شكلت دعوة الاتحاد الأوروبي

⁵¹ المسفر، المصدر السابق، ص 127

⁵² نعمان كنفاني، علاقة فلسطين بالاتحاد الأوروبي: الإطار الحالي والعلاقة المستقبلية (القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 2000)، ص 8-9

للسلطة الفلسطينية المشاركة في مؤتمر برشلونة للتجارة حافراً لاندماجها في البنية التجارية الأوروبية. كما ساهم الاتحاد الأوروبي بشكل مؤثر في مجالات الإنفاق على السياسات التعليمية وخاصة التعليم المدني، والتدريب على قانون الانتخابات الفلسطيني، مما أتاح للأوروبيين فرصة التغلغل الثقافي في بنية النظام السياسي الفلسطيني.⁵³

ان الدعم الأوروبي لا يقتصر فقط على أوروبا كاتحاد، بل يتضمن أيضاً دعماً ثنائياً تقدمه الدول الأوروبية للسلطة الوطنية الفلسطينية كل على حدة. وكما أسلفنا في الفصل السابق فان كل دولة مانحة تحقق مصالحها الخاصة عبر الدعم الثنائي بشكل أكبر من الدعم عبر مؤسسة تجمع عدة دول. تعتبر ألمانيا الدولة الأوروبية الأولى المانحة للسلطة الفلسطينية، سواء بشكل ثنائي أو من خلال الاتحاد الأوروبي. فبعد توحيد الألمانيين أخذت ألمانيا ببناء نفسها وركزت على استعادة قوتها داخل أوروبا، وجهدت حتى أصبحت ثالث قوة اقتصادية في العالم وأقوى دولة أوروبية⁵⁴. وتحاول ألمانيا ان تعكس وضعها الجديد في مساهماتها بالمساعدات المقدمة للدول النامية، كما ان مساعدتها لفلسطين تعتبر دعماً للعملية السلمية مع إسرائيل التي طالما عملت ألمانيا على تقديم المساعدات لها في إطار المعالجة الذاتية لعقدة الذنب. ويعتبر العامل الثقافي من أهم الاعتبارات لدى الألمان عند دعم أية دولة. فألمانيا تقوم على تحسين صورتها بعد الوحدة وتغيير صورتها أمام باقي الدول بعد الحكم النازي، بالإضافة إلى نشر اللغة الألمانية ورعاية التبادل الثقافي مع الدول الأخرى.

أما فرنسا فتعتمد في سياستها الخارجية على نشر مبادئها المستمدة من الثورة الفرنسية وهي العدل والمساواة ودولة القانون. وتنعكس هذه المبادئ في مجالات الدعم التي تقدمها فرنسا للسلطة الوطنية الفلسطينية، فهي تعتمد في أولوياتها على المجالات المرتبطة بتعزيز الديمقراطية، دولة القانون، المبادئ الدستورية. ولذلك تركز

⁵³ عادل سمارة، المساعدات والمنح والمبنى الاجتماعي للتراكم في مناطق الحكم الذاتي، مصدر سابق، ص 101

⁵⁴ المسفر، مصدر سابق، ص 127

فرنسا لترجمة هذه المبادئ العامة على الاصلاح العدلي، الاصلاح الاداري، والموازنة والاصلاح المالي. أما ادارة الموارد الطبيعية والتخطيط الحضري، والتعليم والتدريب المهني، فتأتي على اولوية ثانية في برامج الدعم الفرنسي⁵⁵.

وتتغير الأهداف من دولة أوروبية لأخرى تبعاً لنظرتها وطبيعة علاقتها بالسلطة الوطنية الفلسطينية. فبريطانيا تعتمد في سياسة دعمها للسلطة الوطنية الفلسطينية على إرث تاريخي يربطها بفلسطين، فهي تعتمد على مبدأ استمرار مسؤولية الدولة المحتلة تجاه مستعمراتها سابقاً. وتشير تقارير وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول المساعدات الدولية إلى أن أعلى نسب دعم بريطاني تتركز في التعليم وبناء المؤسسات والديمقراطية والصحة⁵⁶.

إن ما ينطبق على الأمثلة المطروحة أعلاه ينطبق على الغالبية العظمى من الدول المانحة للسلطة الفلسطينية. فمنطق المصلحة الذاتية يحتم على الدولة المانحة التفكير أولاً بالمكاسب التي ستجنيها من وراء الدعم، ومن ثم ما يمكن تحقيقه للدولة المتلقية. كما أن هشاشة الاتفاقات الفلسطينية - الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية والأبعاد التي رُسمت لها، قد أتاح للدول المانحة فرصة التدخل في شؤون السلطة الوطنية وتشكيل مؤسساتها عبر التحكم ببرامج التمويل، مما رسخ اعتماد السلطة على هذه الأموال وابتعادها عن التأسيس لتنمية ذاتية. لقد تضافرت مجموعة من العوامل إلى جانب الاتفاقات في الحيلولة دون مقدرة السلطة الاعتماد على نفسها، ودفعها للاعتماد على أموال المانحين. فالاقتصاد المدمر الذي خلفه الاحتلال الإسرائيلي، والبنية التحتية المهشمة، وشح الموارد الذاتية الفلسطينية بالإضافة إلى حداثة التجربة الفلسطينية ساهمت في اعتماد السلطة الوطنية على أموال ومساعدات المانحين.

⁵⁵ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، محضر أعمال الاجتماع الثالث للجنة الفرنسية الفلسطينية المشتركة، 19-20/6/2000. يمكن الحصول على نسخة من المحضر من صفحة الإنترنت

http://www.pna.net/arabic/building_state/pal_french_agree.html

⁵⁶ Ministry of Planning & International Cooperation Aid Coordination Department, MOPIC' S2001 First & Second QUARTERLY MONITORING REPORT of DONORS' ASSISTANCE, june 30, 2001

المبحث الثالث: آليات وأشكال المساعدات التي تقدمها الدول المانحة أولاً: آليات المساعدات

1. المساعدة متعددة الأطراف

نشأ برنامج المساعدة الدولي للسلطة الوطنية الفلسطينية مرافقاً لاتفاقيات أوسلو. فبعد توقيع إعلان المبادئ في واشنطن بتاريخ 13/9/1993، دعت الولايات المتحدة في أول أكتوبر 1993 إلى عقد مؤتمر للدول المانحة لمناقشة أنسب الآليات التي يمكن استخدامها لدفع عملية التنمية في الأراضي الفلسطينية على حد تعبيرها. شارك في هذا المؤتمر العديد من المؤسسات والهيئات الدولية وعلى رأسها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والأمم المتحدة، وبعض الدول كالدنمارك والاتحاد الأوروبي واليابان والسويد وغيرها⁵⁷. اعتمدت الدول المانحة في المؤتمر المذكور البنك الدولي كأمانة عامة تكلف بالتنسيق والإشراف على تنفيذ البرامج المتعددة الأطراف للدول المانحة، ووضع إطار وأهداف برنامج المعونة. وبهذا يكون البنك الدولي هو القناة الرئيسية لتقديم المعونة متعددة الأطراف للسلطة الوطنية الفلسطينية⁵⁸.

وبالاستناد إلى المعلومات الواردة في المسح الذي قام به البنك الدولي عامي 92/93 بالاشتراك مع اللجان الفنية وقتئذ تم تقديم برنامج المعونة في شتاء 93-94، وقد بلغت تعهدات المانحين فيه 2.4 مليار دولار. انحصر البرنامج خلال المرحلة الانتقالية، بالمساعدة في بناء أجهزة السلطة الوطنية وإعادة تأهيل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية⁵⁹. أما في مؤتمر المانحين الثاني المنعقد بتاريخ 30/11/1998 في واشنطن فقد بلغت تعهدات الدول المانحة للخمس سنوات التالية للمؤتمر ما يقارب 3.8 بليون دولار أمريكي⁶⁰. ومن المؤسسات متعددة الأطراف التي تتلقى منها السلطة الوطنية الفلسطينية

⁵⁷ نيرمين السعدني، مصدر سابق.

⁵⁸ لم يقتصر برنامج المعونة الدولية (متعددة الأطراف) على البنك الدولي فقط بل ان هناك مشاركة أيضاً لصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

⁵⁹ ماهر الكرد، "مساهمة في تقييم التجربة: تعسر برنامج المساعدة الدولي"، صحيفة القدس (9/7/2001) ص

المساعدة أيضاً الأمم المتحدة، حيث تسجل الدول العربية وخاصة السعودية مساهمة جيدة في دعم السلطة الوطنية الفلسطينية عبر وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين.

2. المساعدات الثنائية الرسمية

شكلت المساعدات الرسمية الثنائية الشق الأكبر من المنح المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وكانت المتنافس الفعلي للعديد من الدول التي استثنيت من أن يكون لها دوراً سياسياً في العملية السياسية في الشرق الأوسط. فالاتحاد الأوروبي مثلاً عوض عن استقصائه سياسياً من قبل أمريكا وإسرائيل من العملية السلمية بإثبات وجوده كأكبر مانح للمساعدات المقدمة لدعم هذه العملية. كانت أوروبا أكثر المانحين سخاءً في تقديم المساعدة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتفوقت في هذا المجال على الولايات المتحدة والسعودية واليابان. فحسب الأرقام المتوفرة لدى البنك الدولي في خريف 1995 وصلت المساعدة من الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك مساعدة الاتحاد الأوروبي والمساعدات المباشرة للدول الأعضاء، إلى 183 مليون وحدة نقدية أوروبية (70.5% ECU منها من الاتحاد الأوروبي)، أو ما يعادل 45% من مساعدات الدول المانحة⁶¹. تلي اليابان الاتحاد الأوروبي في مقدار الدعم فالاتفاق الياباني - الفلسطيني عام 1994 تضمن دفع 45 مليون دولار من أصل 200 مليون دولار خلال السنوات 94/96. أما مساهمات الدول العربية فقد وجهت إلى السلطة الوطنية الفلسطينية عبر آليات أخرى كصندوق هولست المختص بدعم الميزانية بمعدل 12 مليون دولار شهرياً، منها خمسة ملايين دولار شهرياً لدفع رواتب الموظفين المدنيين وسبعة ملايين دولار للنفقات الإدارية الأخرى⁶². كما ساهمت الدول العربية بشكل جيد في دعم السلطة الوطنية الفلسطينية وخاصة تمويل برامج الشرطة⁶³. وكانت السعودية عام 1995 ثاني أكبر دولة سخاءً في تقديم المساعدات التي بلغت نسبتها (19%) من قيمة المساعدات، ثم الولايات المتحدة (16%) فاليابان (8%)⁶⁴.

⁶¹ أريان الفاضل، "التدخل الأوروبي في فلسطين: أهو سياسي أم مالي"، السياسة الفلسطينية، 17 (شتاء 1998) ص 37-

38

⁶² السعدني، مصدر سابق، ص 226

⁶³ نفس المصدر

⁶⁴ أريان الفاضل، مصدر سابق، 37-38

أما خلال الأعوام 1994 – 2000 فقد شكلت المساعدات الأمريكية المقدمة للسلطة الوطنية والشعب الفلسطيني الحصة الأكبر من إجمالي المساعدات المقدمة من قبل الدول المانحة. فقد بلغ حجم المساعدات الأمريكية والتي التزمت الولايات المتحدة بمنحها للسلطة الوطنية الفلسطينية للفترة الممتدة بين (1994-2000) حوالي 711.017 مليون دولار، أي ما نسبته 15.5% من إجمالي المساعدات المقدمة من الدول المانحة، في حين بلغت المساعدات المقدمة فعلاً من قبل الولايات المتحدة والتي تم إنفاقها حوالي 428.151 مليون دولار أو ما نسبته 14% من إجمالي المساعدات الفعلية. وتعد هذه النسبة مرتفعة إذا ما قورنت بالمساعدات الأوروبية واليابانية، إذ بلغت المساعدات الأوروبية (التي تعهد بها الاتحاد الأوروبي) حوالي 482.263 مليون دولار (67.8%) من المساعدات الأمريكية التي التزمت بها الولايات المتحدة. وقد تم تسديد حوالي 300.343 مليون دولار من هذه الالتزامات (70% من إجمالي المساعدات الأمريكية الفعلية). ويلاحظ من الأرقام السابقة أن حجم المساعدات الأمريكية التي التزمت بها يفوق حجم المساعدات الأوروبية واليابانية كل على حدة، أما نسبة التزام الاتحاد الأوروبي بتسديد ما تعهد به من مساعدات فقد فاق التزام الولايات المتحدة، حيث سدد الاتحاد الأوروبي 300.343 مليون دولار من أصل 482.263 مليون دولار (أي ما نسبته 62.3%). كما بلغت هذه النسبة لدى اليابانيين حوالي 84% (389.524 من أصل 465.474) مليون دولار التزمت بها اليابان، بينما لم تتجاوز هذه النسبة نسبة المساعدات الأمريكية 60.2% (428.151 من أصل 711.071) التي التزمت بها الولايات المتحدة⁶⁵.

ثانياً: أنواع المساعدات

تعتبر الهبات والقروض السهلة السمة الغالبة على المساعدات المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية. انحصرت غالبية تعهدات الدول المانحة للفترة الواقعة بين 1994-1998 بالهبات والقروض السهلة، حيث بلغ إجمالي التعهدات بالمنح والقروض السهلة حوالي 1381.8 مليون دولار بينما بلغت الضمانات والقروض ما يقارب 525.0 مليون دولار⁶⁶. أما القروض طويلة الأجل فهي أقل أشكال المساعدات المستخدمة مع السلطة الوطنية الفلسطينية. فحسب التقارير الصادرة عن وحدة تنسيق المساعدات الدولية في وزارة

⁶⁵ ابراهيم أبو هنطش، تقرير حول المساعدات الأمريكية للفلسطينيين (رام الله: وحدة البحوث البرلمانية)، 2000، ص 1-2

⁶⁶ تقارير دورية، "التعهدات بالمساعدات للفلسطينيين"، الدراسات الفلسطينية، 18 (ربيع 1994) ص 230 - 232

التخطيط والتعاون الدولي، فإن إجمالي ما توفر من معلومات عن القروض يقارب الـ 729.300.000 مليون دولار أمريكي، أي ما نسبته 12.9% من إجمالي التعهدات، وما نسبته 18.4% من إجمالي ما تم الالتزام بدفعه من قبل الدول المانحة. أما مجمل ما تم صرفه من القروض فيقارب 284.920.000 مليون دولار أمريكي، أي ما نسبته 10.9% من مجمل ما دفعته الدول المانحة⁶⁷.

يوضح الجدول التالي القيمة الكلية للقروض بأشكالها والهيئات المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية من العام 1994 – حزيران 2001:

نوع المساعدة	إجمالي التعهدات	إجمالي الصرف
قروض	817.913	459.928
هبات	4.343.868	2.939.387
المجموع الكلي	5.161.781	3.399.215

الأرقام = مليون دولار أمريكي
جدول رقم (1)
1994-2001 إجمالي التعهدات والصرف للمنح والقروض
تقرير الربع الأول والثاني من سنة 2001 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية

فتحت العملية السلمية مجالاً واسعاً أمام الاستثمارات والمشاريع الأجنبية بالإضافة إلى القروض والهبات والدعم المالي. فافتقار مناطق الحكم الذاتي المحررة حديثاً من الاحتلال للاستثمارات والمشاريع التحديثية أتاح الفرصة أمام الدول الأجنبية بشكل عام والدول المانحة بشكل خاص للاستثمار داخل مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. كما أن صياغة الاتفاقيات الفلسطينية – الإسرائيلية شكلت تربة خصبة للاستثمارات الأجنبية في فلسطين على حساب التنمية الذاتية الفلسطينية نفسها، فالتخطيط للتصنيع بالضفة وغزة مثلاً، لا يمكن أن يكون متكاملًا وشاملاً، لأن التصنيع الفلسطيني لا زال وسيبقى في المستقبل المنظور غير منعزل عن الرؤى والممارسات السياسية والاقتصادية والصناعية لإسرائيل التي يمكنها التحكم بأية خطة تنموية أو أي مشروع صناعي أو قرار تنموي، خاصة وان التصنيع مرتبط

⁶⁷ وحدة تنسيق المساعدات الدولية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي الفلسطينية.

بالمواد الأولية والأطر الفنية والتسويق وآفاق تطوير المشاريع الصناعية والتأثير على التوازن السكاني والاجتماعي، وغير ذلك من الجوانب التي تتحكم بها إسرائيل⁶⁸. في ظل هذه العوامل برز اهتمام الرأسمال الأجنبي والإسرائيلي وشريكه الفلسطيني بإقامة مراكز تسويق كبيرة في المناطق الفلسطينية في سياق استغلال هذا الرأسمال لطاقة السوق الفلسطينية، وبالتالي إغراق هذه السوق بالسلع الإسرائيلية والأجنبية. لهذا، من الطبيعي أن يتضخم حالياً في الضفة والقطاع عدد المحلات والمراكز التجارية الكبيرة، بما لا يتناسب مع حجم الإنتاج في هذه المناطق، عدا عن أن مثل هذا التوجه يهدد مصدر عمل صغار التجار الفلسطينيين⁶⁹.

كما وُجّهت المساعدات الدولية في طرق الاستثمار فقد شقت أيضاً طريقها إلى المجتمع المدني عبر مؤسساته ومنظماته غير الحكومية. فقد حازت المنظمات غير الحكومية الفلسطينية على اهتمام ودعم أجنبي خاص، حيث أنشأ البنك الدولي عام 1997 صندوقاً خاصاً لتمويل المنظمات غير الحكومية الفلسطينية برأسمال يصل إلى 20 مليون دولار، ساهم فيه البنك بـ 10 ملايين دولار وساهم بالباقي عدة دول. ويشكل هذا مؤشراً على الاهتمام بالمؤسسات غير الحكومية من قبل الدول المانحة. أما فيما يتعلق بتأثير الممولين على برامج وألويات المنظمات غير الحكومية، فقد أجمع القائمون على مؤسسات الدعم الاجتماعي - في إحدى الدراسات - أن الممولين لا يؤثرون على أولويات برامج مؤسساتهم. ولكن هؤلاء أكدوا على أن الممولين يهتمون بقضايا محددة، ولذا يتطلب الحصول على التمويل تقديم مشاريع تتوافق مع هذه الاهتمامات. وهذا يعني أن الممول يؤثر على أولويات المؤسسة المتلقية للدعم. فعلى سبيل المثال انصبت اهتمامات ممولي البرامج النسوية في أوائل التسعينات على قضايا تتعلق بالطفولة، أما خلال العام 1997 فقد تركز اهتمامها على مشاريع التنقيف المدني للنساء والعنف الأسري⁷⁰.

أوجد موضوع التمويل من بين مواضيع عديدة مساحة واسعة للاحتكاك وتوتر العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والسلطة الوطنية الفلسطينية. فتقاطع المنظمات غير الحكومية

⁶⁸ كرز، مصدر سابق، ص 28

⁶⁹ نفس المصدر

⁷⁰ جميل هلال وآخرون، مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة (القدس: ماس، 1997) ص 71-72

مع السلطة الوطنية الفلسطينية في مصادر التمويل من منظمات دولية أو حكومات تدعم الطرفين ساهم في توتر العلاقة بينهما، وذلك على الرغم أن ما يقارب الـ 85% من مصادر تمويل المنظمات غير الحكومية يختلف عن مصادر تمويل السلطة الوطنية الفلسطينية⁷¹. أما المعونات التي تخصص للمنظمات غير الحكومية مقارنة بالمعونات المخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية الرسمية فقد بلغت منذ 1994- حزيران 2001 كما يلي:

المستفيد	الالتزام	الصرف
السلطة الوطنية الفلسطينية	4.758.897	3.078.434
المنظمات غير الحكومية	402.884	320.781
المجموع الكلي	5.161.781	3.339.215

الأرقام = مليون دولار أمريكي
جدول رقم (2)
1994-2001 إجمالي المعونات المقدمة للمنظمات غير الحكومية مقارنة بالسلطة الوطنية الفلسطينية
تقرير الربع الأول والثاني من سنة 2001 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول
المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية

ثالثاً: أشكال المساعدات

قسمت خطة التنمية الفلسطينية أشكال المساعدات الدولية اعتماداً على الاستراتيجية العامة للتمويل التي رسمتها الخطة. وتتلخص هذه الاستراتيجية في إعادة تأهيل البنية التحتية في المناطق الفلسطينية، تحسين مستوى الخدمات، وتطوير وبناء المؤسسات الفلسطينية وذلك من خلال تنمية وتطوير القوى البشرية والكفاءات الفلسطينية.

يوضح الجدول التالي أشكال المساعدات المقدمة من الدول المانحة ونسب التزام الصرف لها في حزيران 2000:

معدات	الاستثمار العام	خلق فرص عمل	مساعدات فنية	مساعدات إنسانية	دعم الموازنة	الاستثمار الخاص	متعدد
66500	73013	467	218578	120	8867	12803	23905

الأرقام = دولار أمريكي
جدول رقم (3)
إجمالي التزام الدول المانحة للعام 2000 موزع حسب شكل المساعدة
تقرير الربع الثاني 2000 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول

⁷¹ الملتقى الفكري العربي، التحول الديمقراطي في فلسطين: التقرير العام 2 (القدس: الملتقى الفكري العربي، 2000) ص

يوضح الجدول أعلاه أن تركيز الدول المانحة على تقديم المساعدات الفنية هو الأعلى بين المساعدات الأخرى. وكما أوضحنا سابقاً فإن المساعدات الفنية تعتمد بالدرجة الأولى على تقديم الخبرات والدورات التدريبية ما يعني استهداف البناء الثقافي لمؤسسات الدولة المتلقية. إن هذه المساعدات تعمل على بناء أنماط ثقافية داخل بنية السلطة الوطنية الفلسطينية أكثر مما تعمل على بناء تنمية، فهي تؤدي إلى تبني أنظمة ثقافية متعددة نتيجة نقل خبرات متعددة من دول مختلفة. وكما هو الحال في دول العالم الثالث أصبح الحال داخل السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تقوم كل دولة مانحة بالتركيز على نقل خبراتها وثقافتها إلى بنية السلطة الفلسطينية عليها تكون هي الدولة القوية. وتكمن خطورة هذه المساعدات في استهدافها لشريحة ذات أهمية خاصة في المجتمع الفلسطيني، فشريحة الموظفين على الأغلب هي شريحة من المتعلمين ذوي القابلية للتعلم والتطور، وهم بالضرورة الفئة التي تقوم بتنفيذ بناء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. كما أن مردود ارتفاع نسبة المساعدات الفنية لا يعود على الدولة المانحة بالنفع الثقافي فقط، بل له مردود مالي عالي حيث أن الدولة المانحة تستثمر أموالها بالدفع لخبرائها الذين تستقدمهم لنقل الخبرات، سواء بنقلهم إلى مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية أو بنقل متدربين فلسطينيين إلى الدولة المانحة.

رابعاً: العقبات التي تواجه برامج المساعدات

تواجه برامج المساعدات المقدمة من الدول المانحة مجموعة من المعوقات تتشابه على المستوى المحلي والدولي.

1. المعوقات المحلية

تتبع المعوقات المحلية لبرامج المساعدات من افتقار السلطة الوطنية الفلسطينية للإستراتيجية والخبرة الموجهة لهذه البرامج. ويعتبر تقرير لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية في المجلس التشريعي الفلسطيني بمثابة مراجعة لهذه الحالة. صدر تقرير اللجنة بتاريخ 14/4/1998 حول مشروع خطة التنمية الفلسطينية للأعوام 1998-2000، وقد استعرض أهم ما ورد في الخطة وقارنها بمتطلبات التنمية في السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك عبر

لقاءات واجتماعات عقدتها اللجنة مع القطاعات ذات العلاقة بالخطّة. وعند مراجعة اللجنة لمدى مطابقة أهداف واستراتيجيات الخطّة مع المشاريع الواردة فيها، وجدت أن لجنة الإعداد لم تتمكن من الوصول إلى خطّة تنموية تحقق التقدم بتوازن وتواز بين القطاعات الفلسطينية المختلفة، وبما يخدم أهداف الخطّة وفقاً للاحتياجات الفعلية لكل قطاع من القطاعات. فالمشاريع الواردة في الخطّة لم تكن ترجمة حقيقية لما ورد فيها من أهداف وأولويات، مما أدى إلى أن الجهات التنفيذية من وزارات ومؤسسات عامة فشلت في إعادة ترتيب أولوياتها ووضع آليات التنفيذ وترجمة ذلك إلى مشاريع تحقق الهدف المطلوب وفق ما ورد في خطّة التنمية للقطاعات التابعة لها⁷².

إن عدم وجود جهة صنع قرار مركزية تتسم بالحسم والحزم وعلى تواصل وتنسيق دائم مع لجنة إعداد خطّة التنمية الفلسطينية، أتاح المجال للعديد من الجهات التنفيذية المشرفة على القطاعات المختلفة استخدام نفوذها لإدراج وتنفيذ مشاريع خاصة بها، وفشل جهات أخرى لا يتوفر لها مثل هذا النفوذ من تحقيق الحد الأدنى من احتياجاتها. وهذا أحدث العديد من الثغرات التي أعاقت تكامل الخطّة. كما أن قائمة المشاريع الواردة في الخطّة المراد تسويقها على الدول المانحة، تكلف تقريباً ضعف ما هو متوفر أو قد يتوفر من أموال عبر المنح أو القروض، وما يتوقع أن يخصص للموازنة التطويرية في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لثلاثة أعوام قادمة. وهذا يتيح للدول المانحة حرية الاختيار بطريقة قد تترك بعض القطاعات دون تطوير أو إنجاز مشاريع حقيقية فيها، علماً أن التجارب الفلسطينية السابقة تبين أن أولويات الدول المانحة لا تتفق مع أهداف وأولويات خطّة التنمية في العديد من المجالات. لقد أثبتت مراجعة الخطّة وجود العديد من المشاريع وضعت للتواءم مع رغبات الدول المانحة، بغض النظر عن توافقها مع أهداف وأولويات الخطّة. كما وجدت مشاريع في الخطّة لم تقدمها الجهات التنفيذية المعنية بل فرضت فرضاً من بعض الجهات الممولة⁷³.

ليس فقط ما ورد في تقرير لجنة الموازنة العامة ما يصف المعوقات المحلية التي تقف أمام برامج التمويل، ولكن طبيعة النظام السياسي الفلسطيني ساهم أيضاً في إعاقة هذه البرامج.

⁷² المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية حول مشروع خطّة التنمية الفلسطينية

للأعوام 1988-2000 (المجلس التشريعي الفلسطيني: رام الله) 14/4/1998، ص 2-4

⁷³ المجلس التشريعي الفلسطيني، المصدر السابق.

فالنظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو لم يستطع فرض سيادة القانون وتعزيز استقلالية القضاء، بل أنه اتجه إلى نظام يقوم على الزبائنية وبؤر اتخاذ قرار يحركها أشخاص وليس قانون أو مؤسسات⁷⁴.

كذلك واجهت برامج التمويل اعتبارات محلية تشابكت مع السياسة الدولية التي أحاطت بالعملية السلمية. حيث يعتبر التباين بين تقديرات السلطة الوطنية الفلسطينية والجهات المانحة للتمويل من أهم المشاكل التي تواجهها برامج التمويل. ففي بداية برامج التمويل قدر البنك الدولي الاحتياجات الإجمالية بنحو 2.4 مليار دولار، في حين قدرها المجلس الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) بحوالي 11 مليار دولار. أما اختلاف الرقم فقد جاء من أن بكدار قدرت احتياجات السلطة الوطنية لمدة سبع سنوات في الوقت الذي قدرها البنك الدولي بخمس سنوات، كما أن رقم بكدار تضمن تدفق رأس المال من القطاع الخاص، وتكلفة عودة ما يقارب من نصف مليون فلسطيني شنتوا من فلسطين منذ 1967، وغيرها من القضايا السياسية التي نحاها البنك الدولي من حساباته. وبالرغم من أن البنك الدولي وصندوق النقد وضعوا النظام المالي وبرامج نقل السلطات والمسؤوليات للفلسطينيين، إلا أن القيادة لم تهتم بهذه التوصيات، مما أفقد السلطة الفلسطينية مصداقيتها أمام الدول المانحة التي بدأت بإظهار قلقها نحو دفع رؤوس الأموال⁷⁵.

2. المعوقات الدولية

أدى عدم وجود آلية محددة للتنسيق بين السياسات التي حددها برنامج التمويل على المستوى الدولي إلى خلق العديد من العقبات. فعلى الرغم من أنه كان من المقترح أن يقوم البنك الدولي بمهمة الإشراف الرسمي على آليات التمويل، إلا أن المعوقات القائمة حالت دون إتمام مهمته بنجاح. ويعود السبب في ذلك إلى سيطرة بعض الدول الكبرى، مثل الولايات المتحدة الأمريكية، على القرارات المختلفة. وقد أثار ذلك مشكلة أخرى وهي الخلاف بين الدول المانحة حول أحقية كل منها بالقيادة أو الهيمنة على الموقف، الأمر الذي أسفر عن تهميش دور البنك الدولي، وكذلك الهيئات الفلسطينية المكلفة بالتنسيق مع الدول المانحة⁷⁶.

⁷⁴ للتعلم في النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو راجع: جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية (رام الله: مواطن، 1998)

⁷⁵ السعدني، مصدر سابق، ص 226-227

⁷⁶ نفس المصدر.

كما أن نظرة الدول المانحة لبرامج التمويل غالباً ما شكلت عائقاً أمام سيرها بالشكل المطلوب. ففي بعض الأحيان تنتظر الدول المانحة إلى التمويل على أنه أداة ضغط أكثر منه أداة تنمية أو مساعدة، وتحسن استخدامه لدفع العملية السلمية أو تحقيق سياسات دولية عامة. فمع تصاعد العمليات الفدائية الفلسطينية ضد الإسرائيليين في انتفاضة الأقصى بادرت أكثر من دولة مانحة إلى الإعلان عن رغبتها في وقف المساعدات إلى أن تقوم السلطة بالقضاء على ما يطلقون عليه الإرهاب. فقد قال وزير الخارجية الدانماركي اليميني بير ستينغ أنه "يرغب في وقف المساعدات الدانماركية إلى السلطة الفلسطينية زاعماً أن مساعدات بلاده لم تسهم في ملاحقة الشرطة الفلسطينية لمن وصفهم بالإرهابيين الذين استطاعت إسرائيل العثور عليهم"⁷⁷. وفي نفس السياق أيدت لجنة الأمم المتحدة التي تراقب تطبيق العقوبات على العراق الطلب الأمريكي القاضي بالاعتراض على خطة بغداد لإرسال مئات من الشاحنات تحمل مواد غذائية وأدوية لمساعدة الفلسطينيين في انتفاضتهم ضد الاحتلال الإسرائيلي⁷⁸.

كما يؤدي ارتباط برامج المساعدات بالعملية السلمية إلى تعثرها وتوقفها بتعثر وتوقف العملية السلمية. وتوضح التقارير الدورية الصادرة عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي الخاصة بمساعدات الدول المانحة المقدمة للشعب الفلسطيني أن التزامات هذه الدول قد تقلص بشكل ملموس في العام 2001 عنه في الأعوام السابقة، وذلك نظراً لتعثر العملية السلمية بين الفلسطينيين والإسرائيليين، إذ بلغت نسبة الصرف حتى شهر حزيران من العام 2001 (48.597) مليون دولار من أصل التزام بمبلغ 338.365 مليون دولار.

يوضح الجدول التالي التغييرات التي طرأت على الالتزام والصرف في أموال المانحين بين الأعوام 1994-حزيران 2001:

السنة	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	حزيران 2001
الالتزام	821.349	630.623	747.699	623.523	604.270	684.875	711.077	338.365
الصرف	506.389	426.274	516.339	554.448	416.271	522.756	408.142	48.597

⁷⁷ <http://www.aljazeera.net/news/europe/2001/11/11-29-7.htm>

⁷⁸ <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2001/3/3-2-5.htm>

الأرقام = مليون دولار أمريكي

الجدول رقم (4)

التغييرات التي حدثت في الالتزام والصرف في أموال المانحين بين 1994-2001/6
حسب التقرير الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول
المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية

ليست المعوقات المحلية والدولية فقط هي ما يحد من نجاعة برامج المساعدات ومردودها،
ولكن طبيعة القطاعات التي تستهدفها برامج المساعدات لها دور في ذلك. يوضح الجدول
التالي نسب الصرف حسب القطاعات من العام 1994 – حزيران 2000:

القطاع	مجموع الالتزام	مجموع الصرف	نسبة الصرف للالتزام
البنية التحتية	1863	1055	56.6 %
القطاع الإنتاجي	521	299	57.3 %
القطاع الاجتماعي	1167	858	73.5 %
بناء المؤسسات	1026	797	77.6 %
المجموع	4577	3009	

الأرقام = مليون دولار أمريكي
جدول رقم (5)
إجمالي التزام الدول المانحة للعام 2000 موزع حسب القطاعات
تقرير الربع الثاني 2000 الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي
حول المساعدات المقدمة من المانحين للسلطة الوطنية الفلسطينية

إن خصوصية الحالة الفلسطينية تحتم على برامج التنمية فيها الاعتماد على ركيزتين: الأولى
إعادة الاعمار والثانية بناء أسس اقتصاد وطني قادر على الاعتماد على الذات⁷⁹. وباعتماد
هاتين الركيزتين نجد أن برامج المساعدات في هذه المرحلة تعمل بشكل أساسي على تعزيز
بناء البنية التحتية الفلسطينية التي تؤسس على المدى البعيد لقاعدة تنموية ربما تستطيع

⁷⁹ أحمد صبح، "التنمية البشرية من منظور السلطة الوطنية الفلسطينية"، في تمويل التنمية في فلسطين (وزارة التخطيط والتعاون الدولي و جامعة بيرزيت) 1998، ص 5

الاعتماد على ذاتها. ويتضح من الجدول أن القطاع الإنتاجي هو أقل القطاعات المستهدفة مقارنة بالقطاعات المتعلقة بالبنية التحتية وتنمية الأفراد، وهذا يعني أن برامج المساعدات المقدمة حالياً لا تحرك عجلة الإنتاج على المدى الآني، كما أنها لا تؤدي إلى تكوين مخزون مادي تعتمد عليه السلطة في المدى البعيد ما يعني استمرار حاجة السلطة إلى أموال المانحين في المستقبل لتمويل برامجها التنموية. وتشير أرقام الجدول إلى أن النسب الأعلى من الصرف موجهة للقطاع الاجتماعي الذي يضم (الصحة، والشباب والطفولة، والتعليم، والمساعدات الإنسانية، وتطوير المجتمع والإنسان، وحقوق الإنسان والمجتمع المدني، والنساء)، وقطاع بناء المؤسسات الذي يضم (تطوير الديمقراطية، والشرطة، والشؤون القانونية، وبناء المؤسسات) أي أن المساعدات الحالية تعمل على تنمية الأفراد وصقل الأنماط الثقافية والسياسية التي يقوم عليها النظام السياسي الفلسطيني، والتي سيكون لها التأثير في تحريك عجلة الإنتاج في مراحل قادمة.

إن هذه الوضعية في هذه المرحلة تؤدي إلى ترسيخ اعتماد السلطة على الدول المانحة بشكل كلي، وتسهل إمكانيات تحكم الدول المانحة بالسلطة الفلسطينية.

الباب الثاني

الفصل الأول

المجلس التشريعي الفلسطيني والمساعدات الدولية

تمخض عن قيام سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني ترتيبات جديدة في الحقل السياسي الوطني. وكانت الانتخابات العامة التشريعية والرئاسية، التي جرت في العشرين من كانون الثاني 1996 في الضفة الغربية وقطاع غزة، إحدى هذه الترتيبات. لقد جرت الانتخابات كإحدى محطات تطبيق اتفاق أوسلو، وحكمتها قيود وتفسيرات هذا الاتفاق. وقد حصر هذا الاتفاق الانتخابات الفلسطينية في نطاق سكان الضفة والقطاع وللعائدين على قوائم منظمة التحرير الفلسطينية. كما حددت الاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية عدد أعضاء المجلس وصلاحياته، وصلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية. ومن هنا تباينت رؤية أهداف وأبعاد العملية الانتخابية للقوى السياسية الفاعلة في الحقل السياسي، وللجمهور الفلسطيني، بما في ذلك دور المجلس المرتقب¹. أجرى الفلسطينيون انتخاباتهم العامة الأولى في 20 / يناير / 1996، حيث قام أكثر من 780 ألف فلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، يمثلون 75% من جمهور الناخبين، بعملية تصويت منفصلتين في الوقت ذاته. وأدى الفلسطينيون في شرقي القدس بأصواتهم في مراكز اقتراع في داخل المدينة ذاتها. كانت عملية التصويت الأولى هي لانتخاب 88 عضواً للمجلس الفلسطيني الجديد، يمثلون 16 دائرة انتخابية. أما عملية التصويت الثانية، فكانت لانتخاب رئيس السلطة التنفيذية. وقد تم إنتخاب رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ياسر عرفات كرئيس للسلطة، بنسبة 88% من الأصوات². وأصبح المجلس الفلسطيني يعرف بالمجلس التشريعي الفلسطيني، فيما أصبحت سلطته التنفيذية تعرف بمجلس الوزراء أو الحكومة. وهكذا، فإن المجلس التشريعي الفلسطيني، ورئاسة السلطة، والمجلس الوزاري، علاوة على السلطة القضائية، والوزارات

¹ جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو دراسة تحليلية نقدية (رام الله: مواطن، 1998)، ص 177

² تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، مصدر سابق، ص 28

والمؤسسات العاملة الأخرى، شكلت بمجموعها السلطة الفلسطينية، أو كما أسماها الاتفاق مجلس السلطة الفلسطينية.

عملت الاتفاقات الفلسطينية كما توضح في الفصل السابق على تقييد السلطة الفلسطينية من خلال "مجلس السلطة" ذو الصلاحيات التشريعية والتنفيذية. كما أوجدت بنود الاتفاقية نظاماً فلسطينياً مزيجاً من الأنظمة السياسية المختلفة، فانتخاب رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من قبل الشعب وفصله عن انتخاب أعضاء المجلس، ومباشرته للسلطة التنفيذية دون وجود رئيس للوزراء هي من ملامح النظام الرئاسي. وتتضح ملامح النظام البرلماني في وجود 80% على الأقل من الوزراء من أعضاء المجلس، وكذلك منح رئيس السلطة التنفيذية حق تقديم مشاريع القوانين وحق الموافقة أو عدم الموافقة على التشريعات التي يقرها المجلس³.

³ عزيز كايد، تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة، 2000) ص 9

المبحث الأول: موقع المجلس التشريعي الفلسطيني في اتفاقيات أوسلو

إن دراسة المجلس التشريعي الفلسطيني تحتم علينا أولاً دراسته في ضوء مرجعيته القانونية؛ اتفاقيات أوسلو. فمن حيث المبدأ لا يوجد أي نص في اتفاقيات أوسلو يشير إلى وجود مؤسسة أو جسم مستقل يدعى المجلس التشريعي، فالاتفاقية نصت على وجود مجلس واحد هو "مجلس السلطة"، وهو مجلس ذو مهمات تشريعية ومهمات تنفيذية في آن واحد. كذلك لم يرد البتة في اتفاقيات أوسلو أية إشارة تشير إلى مجلس تشريعي فقط. لقد وردت الاشارات في اتفاقيات أوسلو بوضوح لوجود مجلس واحد ذو وجهين تشريعي من جهة وتنفيذي من جهة أخرى. أما الوجه التشريعي لمهمات المجلس فيتسق مع الصلاحيات التي احيلت للمجلس من جانب إسرائيل، أي ليس كل القضايا التشريعية المرتبطة بمسألة السيادة على الأرض الفلسطينية، إنما صلاحيات تشريعية في حدود الصلاحيات التي نقلت له من الجانب الإسرائيلي. وإضافة لذلك هناك صلاحيات تنفيذية للمجلس⁴. عدا عن ذلك نص الاتفاق بوضوح على أن المجلس يجتمع في قاعة واحدة، أي أننا لسنا أمام مجلسين منفصلين. وإضافة إلى كل ذلك ورغم وجود رئيس للمجلس سمي بالاتفاق Speaker "ناطق باسم المجلس" وهو شخص آخر غير رئيس السلطة التنفيذية، إلا أن من يقرأ الاتفاق بوضوح يجد أن رئيس السلطة التنفيذية هو في الحقيقة الرئيس الفعلي للمجلس، وإن كان هنالك ناطق رسمي للمجلس. وما يؤكد على أن رئيس السلطة التنفيذية هو الرئيس الفعلي للمجلس تلك الصلاحية المعطاة له بعدم المصادقة على أية قرارات أو قوانين يصدرها المجلس إذا ما رأى أن هذه القرارات تتناقض مع الاتفاقات الموقعة مع اسرائيل. الخلاصة النهائية هي أن اتفاقيات أوسلو لم تُوجد مجلساً تشريعياً⁵.

رسمت وثيقة إعلان المبادئ الخطوط العريضة لطبيعة ودور الانتخابات الفلسطينية وذلك بوضعها ضمن سياق عمليات ثلاث: البناء الوطني الفلسطيني، التحول نحو الديمقراطية، والعملية السلمية. كما أوضح الإعلان أن

⁴ وليد سالم وآخرون، انتخابات المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية (القدس: مركز الدفاع عن الحريات، ط 1 1996)، ص 32-33

⁵ سالم وآخرون. المصدر السابق، ص 32-33

هذه الانتخابات ستكون مباشرة وحرّة وتحت إشراف ومراقبة دولية. وقد جاءت الانتخابات في سياق العملية السلمية لأن شروطها ومواصفاتها موضع اتفاق بين الطرفين، حيث أكد إعلان المبادئ أن النظام الانتخابي وصيغة الإشراف والمراقبة الدولية والأحكام المتعلقة بالعملية الانتخابية ستكون كلها خاضعة لاتفاق تفصيلي بين _____ الط _____ رفين⁶.

أما الاتفاقية الانتقالية فقد فصلت بنودها كل ما يتعلق بالانتخابات والجانب التشريعي للمجلس. فالمادة الثامنة عشر الخاصة بالسلطة التشريعية للمجلس عرفت التشريع بأنه أي تشريع أساسي وثانوي، ويشمل القانون والقوانين الأساسية والتعليمات والنظم وخلافها⁷. وأوضحت أن للمجلس صلاحية تبني التشريعات ضمن ولايته، وهو الجهة التي تتولى إقرار القوانين والتشريعات المختلفة. ومنحت الاتفاقية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حق المبادرة في طرح مشاريع القوانين على المجلس. وصلاحيات إصدار القوانين التي يتبناها المجلس، وإمكانية إصدار الأوامر الترتيبية والأنظمة في مجال نُص عليه في التشريعات الأولية التي تبناها المجلس⁸. وكباقي بنود الاتفاقية التي لم تخل أي منها من فلسفة تقييد صلاحيات السلطة الفلسطينية، فرضت الاتفاقية على الشق التشريعي نوعين من القيود. فقد جاء في البند الرابع من المادة الثامنة أنه لا يجوز للمجلس إصدار تشريعات تلغي قوانين سارية المفعول أو أوامر عسكرية تفوق ولايته، أو تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ أو الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية، أو أية اتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين - خلال المرحلة الانتقالية. كما نصت الاتفاقية على حق الجانب الإسرائيلي الاعتراض على القوانين والتشريعات التي ينطبق عليها البند الرابع من المادة الثامنة عشر من الاتفاقية من خلال لجنة التشريع المشتركة. وتوافق اللجنة على سريان التشريع المحال لها فقط إذا ما قررت أنه لا يتعلق بقضية أمنية تقع تحت مسؤولية إسرائيل، وأنه لا

⁶ خليلي الشقاقي ومضر قسيس، البيئة السياسية للانتخابات الفلسطينية الأولى في الانتخابات الفلسطينية الأولى: البيئة السياسية، السلوك الانتخابي، والنتائج (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1997)، ص 10-11

⁷ انظر المادة 18 من الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية، مصدر سابق.

⁸ راجع أيضاً المادة 18 من الاتفاقية الانتقالية.

يهدد جدياً مصالح إسرائيل الأخرى الهامة المحمية بهذا الاتفاق وان سريان مفعول التشريع لا يمكن أن يتسبب
بضـرر أو أذى يتعـذر إصـحاحهما⁹.

قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 13 لسنة 1995

نصت وثيقة إعلان المبادئ على قيام السلطة الفلسطينية بسن قانون انتخابات يتمشى مع أحكام نصوصها،
وكذلك تشكيل لجنة انتخابات مركزية. وعليه تشكلت عام 1994 "لجنة الحكم المحلي والانتخابات" برئاسة
د. صائب عريقات. بمرسوم من قبل الرئيس ياسر عرفات الذي أوكل إليها مهمة وضع مسودة لقانون
انتخابات فلسطيني. أجريت خلال العام 1995 عدة تعديلات أساسية على تلك المسودة كمحصلة لعملية
المفاوضات مع الطرف الإسرائيلي التي انتهت بتوقيع اتفاقية أوسلو 2، وقد صدر قانون الانتخابات الفلسطيني
في السابع من كانون الأول عام 1995. بمرسوم صادر عن الرئيس ياسر عرفات¹⁰.
أكدت المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني لسنة 1995 التي أشارت إلى انتخابات رئيس السلطة
التنفيذية وانتخاب أعضاء المجلس، على مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دعوته المجلس المنتخب إلى وضع
نظام دستوري للمرحلة الانتقالية، يقوم على مبدأ سيادة الشعب وفصل السلطات واستقلال القضاء والمساواة
بين المواطنين، وغيرها من مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان¹¹.
جاء قانون الانتخابات الفلسطيني في سبعة فصول تشكلت بمجموعها من مئة وعشرة مواد. وقد جاء القانون
مفصلاً شاملاً في تحديده للدوائر الانتخابية، وحق الاقتراع والترشيح، وكيفية إدارة الانتخابات والإشراف
عليها، وتنظيم الدعاية الانتخابية، وطريقة تحديد واعلان النتائج، وكيفية تقديم ومعالجة الطعون المتعلقة بعملية
الانتخابات. ولكن هذا القانون عانى في مجال التحول الديمقراطي من ثلاثة سلبيات أساسية تمثلت في: أولاً:

⁹ كايد، مصدر سابق، ص 11.

¹⁰ قسيس والشقاقي، مصدر سابق، ص 27

¹¹ انظر المادة 3 من قانون الانتخابات الفلسطيني. يمكن مراجعة قانون الانتخابات الفلسطيني كملحق في كتاب الانتخابات
الفلسطينية الأولى: البيئة السياسية، السلوك الانتخابي، والنتائج. الصادر عن مركز البحوث والدراسات الفلسطينية عام 1997

أن الانتخابات بموجبه تجري لأعضاء المجلس على أساس الدوائر متعددة المقاعد والقائمة المفتوحة ما يعني فوز مرشحين في دوائر صغيرة من خلال الحصول على نسبة جزئية صغيرة مما قد يحصل عليه آخرون لم يحالفهم النجاح في دوائر كبيرة. **ثانياً:** أن الانتخابات تتم بموجب هذا القانون وفقاً لنظام الأكثرية الانتخابي والقائم على تحصيل الأغلبية البسيطة، ما يعني أن قانون الانتخابات لا يعزز الحياة الحزبية وتطورها في البلاد، بل يفتح المجال أمام إضعافها وتهميش دورها أمام تنظيمات الموصوفات المتوارثة وخاصة المتعلقة منها بالأبعاد العشائرية والجهوية. **ثالثاً:** أن قانون الانتخابات الفلسطيني يخصص مقاعد للأقليات الدينية، ومع أن التخصيص بالكوتا ممكن أن يبرر بأنه يأتي كتمييز إيجابي لدرء إجحاف مورس بحق فئة معينة من الشعب ويراد تخطيه وتصويبه، إلا أنه مع ذلك يبقى تمييزاً تمارسه الأكثرية على الأقلية، وخصوصاً في مسألة تحديد المقاعد المخصصة¹².

تميز قانون الانتخابات عن اتفاقية أوسلو بوجود فكرتين جديدتين تتعلقان بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. تقوم الفكرة الأولى على اعتبار أعضاء المجلس، فور انتخابهم، أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني. وتقوم الفكرة الثانية على اعتبار رئيس السلطة التنفيذية، بحكم انتخابه لمركز الرئاسة مباشرة من قبل الشعب، عضواً في المجلس التشريعي¹³. إن الجانب القانوني المرتبط بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليس فيه فصل تام بين السلطات كالنظام الرئاسي، ولا يعتبر الفصل المرن بين السلطات فيه واضحاً كالنظام البرلماني. فهناك رئيس منتخب وبرلمان منتخب، ولكن الأول عضو في الثاني. وهناك أعضاء السلطة التنفيذية الذين يختارهم الرئيس المنتخب ولكن ذلك يتطلب موافقة المجلس، وبالتالي فهم مسؤولون أمام المجلس¹⁴.

انطوى قانون الانتخابات أيضاً على بعض السلبات التي كان لها أبعاداً أثرت على تشكيلة المجلس المنتخب. فلم يعط القانون فرصاً متكافئة لجميع القوى السياسية لحوض المعركة الانتخابية. فمثلاً شكل عدم وجود قيود على المصاريف الدعائية إلى عدم مقدرة المستقلين من حوض المعركة الانتخابية على وجه متكافئ مع

¹² الجرباوي، البنية القانونية والتحول الديمقراطي، مصدر سابق، 40-42

¹³ راجع المواد 3 و 11 و 25 من قانون الانتخابات.

¹⁴ كايد، مصدر سابق، ص 12-13

الآخرين. كما أن الفترة الزمنية التي أُتيحت للتحضير للحملة الانتخابية جعلت من مشاركة الحركات المعارضة أكثر صعوبة، كما أنها جعلت الفترة المتاحة من أجل التنافس على البرامج الانتخابية أصغر، معطية بذلك وزناً أكبر للتصورات السائدة التي لم تخل من الجهوية والتعصب¹⁵.

مواجهة المعوقات

على الرغم من القيود التي فرضتها الاتفاقيات على السلطة الفلسطينية كي تبقى في بوتقة مجلس إداري واحد "يجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية" يدير شؤون سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني، إلا أن الفلسطينيون عملوا على تقويم بعض مثالب هذه الاتفاقيات عند التطبيق الفعلي لها. فبعد تنصيب مجلس السلطة على إثر نتائج الانتخابات، استطاع هذا المجلس ترتيب نفسه داخلياً بشكل أوحى بأن هناك فصلاً بين السلطات. واستخدم المجلس لذلك عدة خطوات أهمها إقامة مؤسسات منفصلة للسلطات وتسميتها بأسمائها تبعاً لتخصصها. وقد نجحت السلطة في فرض هذه المؤسسات على الساحة الدولية كمؤسسات مستقلة ومنفصلة عن بعضها، فأصبح التعامل دولياً مع المجلس التشريعي الفلسطيني مؤسسة مسؤولة عن السلطة التشريعية¹⁶، ومجلس الوزراء مؤسسة مسؤولة عن السلطة التنفيذية.

كما نظم مشروع القانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي الفلسطيني عام 1997 العلاقة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية التي طالما عقدها الاتفاقات الفلسطينية - الإسرائيلية. فقد نصت مقدمة مشروع القانون على استقلالية السلطات الثلاث وتكاملها، وذلك في سياق توضيح الأسس الثابتة والأصول

¹⁵ قسيس، مصدر سابق، ص 39

¹⁶ يعقد في أمريكا مؤتمراً سنوياً باسم مؤتمر البرلمانات الوطنية، ويتم توجيه دعوة في هذا المؤتمر لبعض الدول من العالم الثالث كي تقوم باكتساب الخبرات من التجربة البرلمانية الأمريكية، ويقوم على هذا المؤتمر مجموعة من الشخصيات رفيعة المستوى في أمريكا بالإضافة إلى مشاركة أعضاء من الكونغرس ومجلس الشيوخ فيه، وفي العام 2000 تم توجيه دعوة من رئاسة المؤتمر إلى المجلس التشريعي الفلسطيني باسم "المجلس التشريعي الفلسطيني" وذلك عبر شركة التطوير الريفي ARD التي تقوم بدعم عمل المجلس بتمويل من الـ USAID

الدستورية التي يقرها مشروع القانون، ومنها سيادة القانون وتحقيق التوازن بين السلطات، مع توضيح الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل منهما، بحيث تكفل لها الاستقلالية من ناحية، والتكامل من ناحية أخرى¹⁷. حاول النظام الداخلي للمجلس التشريعي العمل في نفس السياق. فعلى الرغم من أنه مجموعة لوائح ونظم داخلية تنظم عمل المجلس، إلا أنه حاول رسم الحدود الفاصلة بين صلاحيات السلطين. فقد أكد هذا النظام على مبدأ الفصل بين السلطات كأحد الأسس التي يعمل عليها المجلس¹⁸ إذ نصت المادة 51 منه على منع الجمع بين منصب الوزير أو أي منصب حكومي آخر وبين عضوية هيئة مكتب المجلس، كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية لجان المجلس، وعدم الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية باستثناء الوزراء¹⁹.

إن هذه الإجراءات والخطوات أدت بالمجلس التشريعي أن يصبح جسماً قائماً بذاته يتخصص في مجال التشريعات والعمل البرلماني، حتى وإن واجه سطوة السلطة التنفيذية عليه. فقد نجح في أن يقيم علاقات

¹⁷ راجع القانون الأساسي الصادر عن المجلس التشريعي عام 1997 يمكن الحصول على نسخة من القانون من مكاتب المجلس التشريعي الفلسطيني في مدينتي رام الله و غزة.

¹⁸ ورد في مقدمة النظام الداخلي ما يلي: عبر الشعب الفلسطيني على أرض فلسطين، من خلال انتخابات عامة، حرة ومباشرة عن تصميمه على اتباع النهج الديمقراطي في بناء مؤسساته وممارسة سيادته الوطنية حيث تمخضت تلك الانتخابات عن ولادة المجلس التشريعي الفلسطيني الأول للسلطة الوطنية الفلسطينية. وانطلاقاً من ذلك كان لا بد من وضع أسس يعمل من خلالها المجلس التشريعي المنتخب، تقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يؤكد استقلالية السلطة التشريعية وحققها في التشريع ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها. يمكن الحصول على نسخة النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني من مكاتب المجلس التشريعي الفلسطيني أو من ملاحق دراسة الانتخابات الفلسطينية الأولى: البيئة السياسية، السلوك الانتخابي، والنتائج الصادر عن مركز البحوث والدراسات الفلسطينية.

¹⁹ يذكر في إطار الحديث عن النظام الداخلي أن المجلس التشريعي يعاني من ضعف في تطبيق هذه النظام، ومن بين الأدلة على ذلك أنه على الرغم من النص المذكور حول عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية باستثناء الوزراء، إلا أن المجلس سجل حالات خالفت هذا البند فعوضو المجلس عبد الرحمن حمد هو وزير الإسكان في السلطة الوطنية وهو أيضاً رئيس سلطة الطاقة في السلطة الوطنية.

دولية مع برلمانات دولية بعيداً عن السلطة التنفيذية²⁰. كما أنه استطاع عقد اتفاقيات مساعدة مباشرة مع الدول المانحة كمؤسسة مستقلة قائمة بذاتها بعيداً عن السلطة التنفيذية²¹.

المبحث الثاني: تأثير تشكيلة المجلس التشريعي المنتخب على موضوع المساعدات الدولية

تتبع أهمية دراسة العلاقة بين تشكيلة المجلس التشريعي وموضوع المساعدات الدولية انطلاقاً من أهمية التعرف إلى كيفية تأثير هذه التشكيلة في مراقبة عمل المجلس بالدرجة الأولى، والذي يعكس بشكل أو بآخر كيفية ومراقبة المجلس للسلطات الأخرى في السلطة. توضح مراجعة نتائج الانتخابات أن حركة فتح حصلت على الأغلبية المطلقة في انتخابات المجلس التشريعي. فقد حصلت على 68 مقعداً، أي بمعدل 77% من مجمل مقاعد المجلس التشريعي الثماني والثمانين، فارضة بذلك سيطرة كاملة على أعمال المجلس التشريعي. بينما لم تحصل أما الأحزاب الأخرى المشاركة في الانتخابات فلم تحصل سوى على مقعد واحد (الحزب الديمقراطي الفلسطيني/ فدا) وذهبت بقية المقاعد التسعة عشر لشخصيات وطنية وإسلامية مستقلة. يوضح الجدول التالي الانتماء السياسي لأعضاء المجلس²²:

الانتماء السياسي	العدد	النسبة المئوية
فتح	68	77.3

²⁰ استطاع المجلس التشريعي عبر مسيرته تشكيل العديد من لجان الصداقة البرلمانية مع برلمانات عريقة كالبرلمان الفرنسي والبرلمان البريطاني.

²¹ تعتبر الاتفاقية الموقعة بين إسبانيا والمجلس إحدى هذه الاتفاقيات، وكذلك الاتفاقية الموقعة بين المجلس ومجلس الثقافة البريطاني

²² جميل هلال، المجلس التشريعي - البنية السياسية والاجتماعية، في خليل الشقاقي، الانتخابات الفلسطينية الأولى: السبب السياسية، السلوك الانتخابي، والنتائج (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1997)، ص 116

13.6	12	مستقل وطني
8.0	7	مستقل إسلامي
1.1	1	فدا
100	88	المجموع الكلي
جدول رقم (6) الانتماء السياسي لأعضاء المجلس		

أبرزت الانتخابات العامة في محافظات الضفة الغربية وغزة والقدس العربية سلطة سياسية يسيطر عليها تنظيم سياسي واحد. ولهذا، يبدو النظام الفلسطيني المنتخب أقرب ما يكون إلى نظام الحزب الواحد الذي يدير صناعة القرار السياسي والاقتصادي والقانوني والإعلامي. فأكثر من ثلاث أرباع أعضاء المجلس التشريعي هم من تنظيم فتح الذي يؤيد اتفاقيات أوسلو. وبالإضافة إلى أن رئيس السلطة التنفيذية هو رئيس حركة فتح، فقد انتخب المجلس التشريعي رئيساً له أيضاً أحد قياديي فتح وأحد المشاركين في صياغة اتفاق أوسلو، وبهذا تكون فتح قد سيطرت على رئاسة وأجهزة السلطتين التنفيذية والتشريعية²³. نتج عن سيطرة حركة فتح على مقاعد المجلس التشريعي مقابل غياب المعارضة إضعاف المجلس كمؤسسة تقوم بسن التشريعات ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية وحتى مراقبة نفسه. فغياب الأطياف السياسية المتنوعة عن الحياة البرلمانية، وتحكم طيف سياسي لوحده بأغلبية مطلقة داخل المجلس، إضافة إلى الحكومة، أدى إلى إضعاف قدرة وفعالية المجلس التشريعي، وخصوصاً في المجال الرقابي سواء على السلطة التنفيذية أو على المجلس نفسه. ولكن كيف أثرت تركيبة المجلس على موضوع المساعدات المقدمة للمجلس. لقد أدى تشكيل المجلس من غالبية عظمى من (فتح) إلى تمييز المجلس بتركيبته من أعضاء وليس كتل. وبالرغم من أن أغلبية الأعضاء في المجلس من نفس اللون السياسي (فتح)، إلا أنها لم تعكس وجهة نظر واحدة في كل القضايا بما فيها سياسة المجلس نفسه. هذه الحالة عززت من قدرة الأفراد (الأعضاء) ذوي الكفاءات العالية في المجلس، وهذا ما يفسر مثلاً قوة د. عزمي الشعبي النائب عن المعارضة وقوة د. زياد أبو عمرو النائب المستقل في أداء لجنة التنسيق

²³ جميل هلال، "قراءة أولية في نتائج ودلالات انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني" السياسة الفلسطينية (عدد 10 ربيع

وفرض أنفسهم أعضاء أساسيين لا يمكن الاستغناء عنهم. أما على صعيد التنسيق وإدارة المساعدات فقد عبرت آراء بعض الأعضاء في المجلس الذين احتجوا على عمل اللجنة عن اعتبارات خاصة كالرغبة في عضويتها على اعتبارها موقع يحقق مركز قوة لتخصصها في إدارة أموال ومشاريع وعلاقات دولية. أو من منطلق التصدي للمعارضة والمستقلين اللذين أخذوا بالسيطرة والتحكم بعمل اللجنة. لذا أدى انتماء هؤلاء الأعضاء (ذوي الاعتبار الخاصة) للجنة إلى إضعافها، إذ لم يتميز هؤلاء الأعضاء بانتماء حقيقي أو إدراك عالي المستوى بألية عمل اللجنة ما أدى بالمحصلة إلى تعزيز قدرة الأعضاء ذوي الكفاءات العالية واعتماد رئاسة المجلس واللجنة عليهم في إدارة ومتابعة مشاريع المساعدات²⁴.

وكما أدت تركيبة المجلس إلى فرز الأعضاء ذوي الكفاءات الخاصة لإدارة المشاريع، أدت أيضاً تركيبة هيئة رئاسة المجلس (رئيس المجلس وأمين السر) التي تشرف بشكل مباشر على إدارة المشاريع بترؤسها لجنة التنسيق هي الأخرى إلى إضعاف العلاقة بين المجلس واللجنة. فكون الرئاسة تتكون من (فتح) أضعف هذا من إمكانيات مساءلة المجلس للجنة ومتابعة عملها من جهة، ومن جهة أخرى أودت هذه التركيبة باللجنة إلى حالة عدم شعورها بأنها مساءلة أمام المجلس، لذا أهملت هي الأخرى حالة الالتزام بتقديم تقارير دورية عن عملها للمجلس على الرغم من قرار المجلس رقم (206/20/2) الصادر بتاريخ 13/10/1997 والذي ينص على:

"ضرورة التأكيد على لجنة شؤون المجلس لمعالجة موضوع المساعدات الخارجية بالتنسيق مع لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية. والطلب إلى لجنة التنسيق في المجلس التشريعي تقديم تقرير كل ثلاثة أشهر عن المساعدات التي تم تلقيها من قبل الاتحاد الأوروبي والمساعدات الأمريكية للمجلس وغيرها، والتأكيد على ضرورة مشاركة لجنة الموازنة والشؤون المالية في عضويتها واعتماد تلك المساعدات باباً منفصلاً في الموازنة العامة للمجلس التشريعي".²⁵

²⁴ مقابلة مع عزمي الشعيبي عضو المجلس التشريعي وعضو لجنة تنسيق المساعدات الدولية في المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس بمدينة البيرة، 7،9/3/2002.

²⁵ يمكن الحصول على القرار رقم 206/20/2 الصادر في الجلسة العشرون من الدورة الثانية بتاريخ 13/10/1997 من مكاتب أمانة سر المجلس في رام الله.

المبحث الثالث: فلسفة المساعدات المقدمة للمجلس التشريعي

تتسم المساعدات المقدمة للبرلمانات بشكل عام بأبعادها السياسية والثقافية التي تعود بالنفع بالدرجة الأولى على الدولة المانحة. فتقدم المساعدات للبرلمانات لا يعتبر من مجالات الاستثمار الاقتصادي بشكل خاص وان كان له بعض المردودات الاقتصادية. وتطبيقاً على حالة المجلس التشريعي الفلسطيني فيتمثل المردود السياسي للمساعدات المقدمة له في أن هذه المساعدات تقدم في سياق العملية السلمية الإسرائيلية - الفلسطينية التي أفرزت المجلس التشريعي، إذاً فهي تهدف إلى تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي ودعم وإنجاح العملية السلمية، وما يؤكد على ذلك هو أن غالبية وثائق العمل الموقعة بين المجلس التشريعي والجهات الأوروبية والأمريكية المانحة ورد في مقدمتها ما يلخص أن المساعدات مرتبطة بالعملية السلمية بين الفلسطينيين والإسرائيليين²⁶. أما على المستوى الثقافي فيتضح من المسار التقليدي للمساعدات الغربية²⁷ الذي يسعى إلى إحداث تحولات وتأثيرات في مؤسسات الدول المتلقية، وبما أن المؤسسة المستهدفة هنا هي نواة برلمان (المجلس التشريعي) فان التأثير المستحدث سيكون لصالح الديمقراطية التي هي جزء أساسي من الثقافة الغربية. وهذا ما يتضح من مضمون الاتفاقيات بين المجلس التشريعي والدول أو الجهات المانحة حيث تتحدث الاتفاقيات عن أهداف العمل في المجلس بإنجاز مشروع بناء المؤسسة الديمقراطية والمجتمع الديمقراطي²⁸.

صقلت الاتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية التي تمت بإشراف دولي أمريكي بالدرجة الأولى مسار التحول الديمقراطي في فلسطين. فقد نصت هذه الاتفاقيات على ضرورة ترسيخ مبادئ الديمقراطية في السلطة الوطنية الفلسطينية²⁹. وتأثرت الاتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية بالسياسة العامة للدول الغربية التي تهدف إلى نشر

²⁶ ملخص مساعدة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للمجلس الفلسطيني. USAID West Bank, A E P-I - 00-96-90009-00 T. O # 801.

²⁷ لقد حصرنا المساعدات بالمساعدات الغربية لأن الغالبية العظمى للمساعدات المقدمة للمجلس كما سيتبين أثناء الدراسة هي من أوروبا وأمريكا.

²⁸ Agreement between the commission of the European communities and the Palestinians Legislative Council . Agreement no. PLE/B7-420/IB/OT/96/3.

²⁹ راجع المقدمة والمواد الخاصة بالانتخابات في الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية.

ثقافتها القائمة على تعميم مبادئ الديمقراطية من بين مبادئ أخرى عديدة. ويرجع الاهتمام الغربي بترسيخ مبادئ الديمقراطية إلى فترة الحرب الباردة³⁰، وقد اتخذ هذا الاهتمام في بعض الأحيان شكل التدخل في مسار العمليات السياسية الرامية للتحويل الديمقراطي، وخضع هذا التدخل لاتقائية بينة بحسب الحالات والمصالح الغربية كت تحقيق الأهداف المادية والأيدولوجية، وقد أدت هذه الأهداف في حالات كثيرة إلى استخدام هذه العملية لإضفاء مسوح شكلية ديمقراطية على نظم استبدادية بغرض إطالة عمرها لأنها تخدم مصالح غربية خاصة³¹. ويبدو أن تحري آفاق الدور الغربي إزاء التطور الديمقراطي الفلسطيني، ينبغي أن ينطلق من هذه العقلية الانتقادية. فالمنطقة العربية (أو منطقة الشرق الأوسط) استثنيت مطولاً من الاتجاه الغربي المساند للتحويل الديمقراطي في بقاع كثيرة. وكان السبب في ذلك، النفط وإسرائيل إذ كانت النظم الاستبدادية أقل خطراً على تدفق المصالح الغربية واستمراريتها³². ولقناعة الغرب بأن النظم الديمقراطية تضمن تحقيق السلام والاستقرار أو القدرة على التحكم في مسار سياسات الدول أكثر من النظم غير الديمقراطية³³، كان خيار

³⁰ يعود الاتجاه الغربي لتشجيع النظم المنحازة إلى الخيار الرأسمالي الديمقراطي في غمرة الحرب الباردة مع المعسكر الاشتراكي السابق إلى نهاية الحرب العالمية الثانية، لكنه اخذ دفعة واضحة منذ منتصف السبعينات. بالنسبة للولايات المتحدة، يبدو أن دورها كان مهماً في بعض عمليات التحويل في دول أمريكية لاتينية، ومساعداً في حالات أخرى. وفي الوقت نفسه، كان الميل الأوروبي الغربي لتعميم التحويل الديمقراطي في شرق القارة الأوروبية، مهما في تلك المنطقة، لا سيما من خلال مقررات مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي، الذي ألزم الحكومات الشيوعية السابقة بمراعاة حقوق الإنسان والانفتاح السياسي، ثم عبر إلزام الحكومات الجديدة بعد انهيار النظم الشيوعية، باستكمال مقتضيات التحويل الديمقراطي لمن يرغب منها في الانضمام إلى الجماعة الأوروبية (الاتحاد الأوروبي). غالباً ما راوحت الأدوات الغربية الحائثة على التحويل الديمقراطي في عوالم الآخرين بين المساعدات الاقتصادية والتسهيلات المالية منحاً ومنعاً، وبين التصريحات والضغوط السياسية والإعلامية، وبين العمل الدبلوماسي النشط، وأحياناً التدخل العسكري لصالح أطراف دون أخرى في بلدان بعينها. انظر احمد طه محمد، "التحويلات الديمقراطية في العالم الثالث"، السياسة الدولية، ع 170 (يناير 1992).

³¹ الطاهر لبيب، في، ندوة حول أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية) 1984.

³² خالد الأزعر، النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين (رام الله: مواطن) 1996، ص 87-89

³³ Claudia Schmid & Peter Pawelka: **The Modern Rentier State in the Middle East and its Strategies of Crises Management**, University of Tubingen (Federal Republic of Germany), Association of North America, Los Angeles California, Nov. 2-5, 1988, P.3

نظام سياسي فلسطيني ديمقراطي مقيد بالمعونات هو الخيار الأمثل لتحقيق تسوية سلمية تعود بالاستقرار على منطقة الشرق الأوسط وعلى الفلسطينيين والإسرائيليين على حد سواء.

وفي خضم هذه السياسة كان المجلس التشريعي هو المؤسسة الأهم من حيث دورها المتوقع في الحياة السياسية والعامّة الفلسطينية، على اعتبار أنه نواة البرلمان الفلسطيني في المستقبل لدولة من المتوقع أن تقوم على أسس مؤسسية ديمقراطية أو بيروقراطية، حيث سيلعب هذا البرلمان دوراً هاماً في الحياة الفلسطينية³⁴. لذا ومنذ اللحظة الأولى لتوقيع الاتفاقيات بدأ التهافت الغربي وخاصة الأوروبي والأمريكي على تقديم المعونات للمجلس الفلسطيني وخاصة الجانب المتعلق منه بالتشريع، حيث نصت الاتفاقيات على ضرورة تشكيل مجلس فلسطيني يتولى إدارة شؤون السلطة والتشريع مع السلطة التنفيذية³⁵. لذا كانت المشاركة الواسعة للدول الغربية في مراقبة الانتخابات عام 1996 من أهم مظاهر الاهتمام بدعم المجلس، فقد شكلت لجنة دولية من جنسيات مختلفة في العالم لمراقبة الانتخابات في مناطق السلطة الوطنية برئاسة الرئيس الأسبق للولايات المتحدة الأمريكية جيمي كارتر³⁶.

إن فهم الجهات المانحة وقناعتها بدور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في التأثير بالسياسة العامة والداخلية والخارجية يلعب دوراً أساسياً في تقديم المساعدات للمجلس. فدور المؤسسة وتأثيرها له علاقة في طبيعة بنائها والقيم والأسس التي تقوم عليها، وعلاقتها ببقية مؤسسات الدولة ونمطية عملها³⁷. ومن هذا المنطلق بدأت

³⁴ Ziad Abu Amr, "The Palestinian legislative Council: A critical Assessment" **Journal of Palestinian Studies**, Vol.xxxvi\ 4-number 104, 1997. P 96

³⁵ Declaration of Principles on Interim Self – Government Arrangement, Washington, 13 September 1993. Occasional document series. (Jerusalem: JMCC) August 1996 – no 7, p.11

³⁶ مركز القدس للإعلام والاتصالات ومركز فريدريش أيبيرت، المجلس التشريعي الفلسطيني (القدس: مركز القدس للإعلام والاتصالات ومركز فريدريش أيبيرت) أيلول 1997، ص 7-11

³⁷ جميل مطير وعلي الدين هلال، النظام الإقليمي العربي: دراسة في العلاقات السياسية العربية (بيروت: مركز دراسات

الدول المانحة وخاصة الاتحاد الأوروبي وأمريكا بإيفاد طواقمها لدراسة مؤسسة المجلس التشريعي واحتياجات بنائه سواء على مستوى البنية التحتية أو الكوادر العاملة فيه³⁸.

وحيث أن المجلس التشريعي هو مؤسسة ذات طابع غير استثماري مادي بالنسبة للمانحين، بل مؤسسة يسند للفرد الدور الأهم والأساسي فيها، فقد كانت المساعدات فيه تستند بالدرجة الأولى إلى— إحداهن التغيير— السياسي والثقافي في النظام السياسي والمجتمع الفلسطيني. فهو يضم أفراداً انتخبوا من كافة الشرائح الاجتماعية، والاتجاهات السياسية، والمستويات الاقتصادية والأكاديمية والفكرية الفلسطينية. وكونه المؤسسة التي يسند إليها سن التشريعات ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية في السلطة فهو نظرياً الجهة الأكثر تأثيراً في— صياغة الأسس والتقاليد والقوانين والتشريعات التي تؤدي إلى بناء نمطية السلوك الثقافي والسياسي في السلطة الوطنية الفلسطينية والمجتمع الفلسطيني. بما ينسجم ومصالحه الدول المانحة التي تسعى إلى تحقيق مصلحتها العامة في منطقة الشرق الأوسط.

إن أفضل مثال على أن الهدف من المساعدات يقوم على تحقيق مصلحة الدول المانحة هو استراتيجية الأمريكيين في أهمية وأهداف المساعدة في المجال البرلماني الموثقة في كتاب أشبه بالدليل الأمريكي الذي تقوم عليه المساعدات المقدمة للبرلمانات، ويحدد هذا الكتاب الخطوط الأساسية التي يجب ان تقوم على تحقيقها أية مساعدة تقدم لبرلمان في أنحاء العالم كالتالي³⁹:

1. ان استراتيجية تعزيز العمل البرلماني هي جزء من الاستراتيجية الأمريكية الشاملة الهادفة لنشر الديمقراطية خارج حدود أمريكا.
2. ان إحراز التقدم والعمل بهذا المجال الديمقراطي (البرلماني) من شأنه ان يحقق دعماً لإنجاز تقدم في مجالات وقطاعات أخرى في الدولة المنوي تنفيذ هذه المشاريع فيها.

³⁸ مقابلة مع كارولين خلف مديرة وحدة التخطيط والتطوير في المجلس التشريعي في مدينة البيرة بتاريخ 2/1/2002.
³⁹ "legislative and parliamentary strengthening" handbook the center for democracy and governance of the global bureau with the assistance of John Johnson & Robert Nakamura, international programs and development the research foundation of the university of New York. 1997.

3. ان هذه المهام من شأنها ان تطور علاقات هامة مع عناصر سياسية مهمة.
4. هذا المجال من البرامج من شأنه ان يحقق فوائد وعوائد افضل من غيره من البرامج في مجالات أخرى، كما يحقق هذا النوع من البرامج نتائج افضل بأقل تكلفة ممكنة.
- ويحدد الكتاب أهمية العمل داخل جدران المؤسسة أو خارجها وسلبيات وإيجابيات كل حالة والمعوقات التي تواجه كل نوع منهما، ويخلص لنتيجة ان البيئة السياسية لكل دولة هي التي تحدد أيهما افضل ويوصي بالتعامل مع الخيارين بشكل تكاملي. وسنلاحظ في الفصل القادم من الرسالة ان هذه التوصية مطبقة بشكل واضح في الاتفاقية والتجربة الحالية للأمريكيين مع المجلس التشريعي. ويوصي الكتاب أيضاً ان افضل وقت للعمل مع البرلمانات هو الفترات الانتقالية والتحوليات في النظم السياسية في الدول وهذا يتضح من خلال التجربة في— فلسطين وبولندا. كما حدد الكتاب مجالات أساسية ثابتة وأخرى متحركة حسب حاجات البلدان الخاصة. ومن المجالات الثابتة تلك التي تتعلق بالعمل داخل المؤسسة وبالعمليات التشريعية مثل: صياغة القوانين والتشريعات، الموازنة وإعدادها وإقرارها، العلاقة بالناخبين، العلاقة بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية، وتوفير الأجهزة والمعدات. سيوضح الفصل القادم مدى التوافق بين المساعدات الأمريكية للمجلس التشريعي وهذه الاستراتيجية ما يثبت ان المساعدات لم تأت فقط في سياق دعم وتعزيز العملية السلمية فقط بل ان لها أبعاد اعمق من ذلك تقوم على التدخل في بناء النظام السياسي الفلسطيني.

المبحث الرابع: آلية تعامل المجلس مع الجهات والدول المانحة والمشاريع المقدمة منها

برز اهتمام الدول المانحة بالمجلس التشريعي الفلسطيني عام 1995 قبيل تأسيسه. فقد دعمت الدول المانحة انتخابات مجلس السلطة ورئيسها بتمويل أعمال إنجاز قانون الانتخابات الفلسطيني وإرسال لجان مراقبة الانتخابات. وتولت السلطة الفلسطينية في صيف 1996 ممثلة بالدكتور صائب عريقات مسؤولية توقيع عقد مساعدة خاص بالانتخابات مع الاتحاد الأوروبي⁴⁰. بعد انتخاب المجلس التشريعي عام 1996 أُحيل العقد الموقع من السلطة لدعم الانتخابات لتأسيس بنية المجلس التشريعي التحتية، وقد كانت قيمة العقد آنذاك 3 مليون ECO⁴¹. شكل هذا العقد التجربة الأولى للمجلس في مجال المساعدات. ولقد تبين أثناء دراسة آلية تعامل المجلس مع العقود والمشاريع أنه لم يعتمد آلية واضحة ومحددة لإدارة المساعدات كما أنه لم يتعاط مع تنفيذ المشاريع بطريقة منهجية، لذا تطلب إنجاز هذا القسم من الدراسة إجراء مجموعة من المقابلات مع الأشخاص ذوي العلاقة المباشرة بموضوع المساعدات.

أولاً: إدارة المساعدات الدولية

المرحلة الأولى

يُعتبر رئيس المجلس التشريعي احمد قريع أبو علاء الشخص الوحيد المخول بحكم صلاحياته بالتوقيع على عقود المساعدات المقدمة للمجلس التشريعي⁴². وقد اعتمدت المرحلة الأولى في إدارة المشاريع على توجيهاته، وكان العقد الأوروبي الحال للمجلس من السلطة هو أولى تجارب المجلس في المساعدات الدولية. ولإدارة ومتابعة تنفيذ العقد الأوروبي اعتمد رئيس المجلس آلية التكليف بالعمل لمجموعة من الأعضاء المحيطين به. وقد كان أمين سر المجلس روجي فتوح هو المكلف الأول بإدارة هذا الموضوع بصفته أمين السر⁴³.

⁴⁰ مقابلة مع روجي فتوح أمين سر المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس/ مدينة البيرة بتاريخ 7/2/2002.

⁴¹ فتوح، المصدر السابق

⁴² انظر المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

⁴³ انظر المادة 11 من النظام الداخلي التي تحدد مهام وصلاحيات أمين السر.

أثناء تنفيذ مشروع العقد الأوروبي برزت الحاجة لأشخاص مساندين لعمل أمين السر في مجال إدارة تنفيذ المشاريع. ونظراً لهذه الحاجة قام رئيس المجلس بتكليف عضوي مجلس آخرين بهذا العمل هما د. عزمي الشعبي وهو مؤهل بخبرته في بناء المؤسسات، ود. زياد أبو عمرو الذي يتصف بعلاقاته الخارجية، وقد شكل الثلاثة أعضاء لجنة سميت آنذاك بلجنة التنسيق⁴⁴.

اتبعت لجنة التنسيق في بداية عملها السياسة العامة التي اعتمدها رئيس المجلس في إدارة المساعدات. فقد اعتمدت على آلية التكليف بالعمل بين أعضائها من جهة، وداخل دوائر المجلس وأقسامه من جهة أخرى، ما أدى إلى عدم تحديد مهام أعضائها بشكل واضح. وبسبب عدم تشكيل طاقم إداري مساند قامت اللجنة بدوري الإشراف والتنفيذ في آن واحد، فمن أجل تنفيذ المشاريع داخل الجهات المستهدفة في المجلس اعتمد رئيس اللجنة على "آلية الإيعاز لمدراء الدوائر ورؤساء الأقسام المستهدفين بمتابعة البرامج مع الجهات المانحة مباشرة"⁴⁵.

وعلى الرغم من أن لجنة التنسيق هي لجنة خاصة ومهامها إدارية بشكل واضح إلا أنها لم تلق أية مبادرة آنذاك لتقنين عملها بشكل إداري ومهني. فمثلاً لم تحدد مهامها وطبيعة عمل أعضائها بلوائح أو نظم إدارية، بل أنها عملت بمبدأ "إن ما يجري على لجان المجلس يجري عليها"⁴⁶ علماً أنها لجنة غير برلمانية. وبالرغم من استخدام هذا المبدأ إلا أن ما جرى على لجان المجلس لم يطبق عليها فعلياً، فمثلاً لم يناقش المجلس تشكيلها أو آلية عملها ولم يقر ذلك بلوائح مكتوبة⁴⁷. وفي الوقت الذي نص النظام الداخلي على تشكيل لجان المجلس التشريعي

⁴⁴ الشعبي، مصدر سابق.

⁴⁵ فتوح، المصدر السابق.

⁴⁶ فتوح، المصدر السابق.

⁴⁷ راجع: محضر الجلسة الخامسة من الدورة الأولى للمجلس بتاريخ 15-16/5/1996 حيث ورد فيها نقاشاً حول تحديد آلية عمل اللجان وتحديد مهام كل لجنة فيها حسب تخصصها وتم إقرارها من قبل المجلس. يمكن الحصول على المحضر من مكاتب أمانة سر المجلس في رام الله.

وآلية عملها إلا أنه لم يأت على ذكر لجنة التنسيق، كما لم يتم انتخابها من قبل المجلس، ولكن بعد الانتهاء من إجراءات تشكيلها وتنسيب أعضائها من قبل رئيس المجلس تم عرضها على المجلس في جلسة عامة⁴⁸.

المرحلة الثانية

بدأت رئاسة المجلس بعد مرور عام على تأسيس المجلس تنتبه إلى ضرورة مشاركة أعضائه في السياسة العامة لإدارة شؤون المجلس. وقد كان تشكيل لجنة شؤون المجلس التي تعتبر مثلاً واضحاً على توجه المجلس نحو العمل المدروس هو الحل لتلبية هذه الحاجة. فقبل تشكيل اللجنة تم عرض المقترح على المجلس للنقاش، وبالتصويت تم إقرار تشكيل اللجنة برئاسة رئيس المجلس ونيابة أمين السر وعضوية رؤساء لجان المجلس، كما حددت مهامها بشكل واضح في النظام الداخلي للمجلس⁴⁹. ضمت لجنة شؤون المجلس كافة اللجان الخاصة في المجلس ذات الطابع الإداري بما فيها لجنة التنسيق⁵⁰. ونظراً لتوسع عمل لجنة التنسيق وتزايد عدد المشاريع في المجلس، ارتأت لجنة شؤون المجلس إعادة تشكيلها بتنسيب أعضاء جدد من قبل رئيس المجلس لتخرج بصيغتها النهائية بتاريخ 15/9/1998 وهي تحمل اسم لجنة تنسيق المساعدات الخارجية⁵¹.

يوضح الجدول التالي تشكيلة اللجنة من حيث أعضائها، والانتماء السياسي، والتوزيع الجغرافي، والمؤهل الأكاديمي، والخبرات أو الأعمال التي يقوم بها هؤلاء الأعضاء:

العضو	التوجه السياسي	المنطقة	المؤهل الأكاديمي	أعمال أخرى
روحي فتوح	فتح	غزة	بكالوريوس	أمين سر المجلس، رئيس المنظمات الشعبية
عزمي الشعبي	فتح	رام الله	طبيب أسنان	رئيس لجنة الموازنة سابقاً، عضو لجنتين برلمانيتين،

⁴⁸ بالبحث عن تاريخ عرض تشكيل اللجنة على المجلس تم التوصل إلى أن هذه الواقعة غير موثقة في سجلات المجلس، لكن أكد عليها كل من أمين السر روجيه فتوح و د. عزمي الشعبي.

⁴⁹ فتوح، مصدر سابق.

⁵⁰ اللاتحة الداخلية للجنة شؤون المجلس.

⁵¹ فتوح، مصدر سابق

وعضو مجالس أمناء مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني.				
رئيس اللجنة السياسية، ومحاضر جامعي، مدير مركز السياسات الخارجية.	دكتوراه في العلوم السياسية	غزوة	مستقل	زيد أبو عمرو
ناشط سياسي	بكالوريوس	غزوة	فتح	مروان كنفاني
رئيس لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان، وضابط في قوات العاصفة (عميد) عضو المجلس الثوري لحركة فتح.	بكالوريوس أدب إنجليزي + علوم عسكرية	بيت لحم	فتح	صلاح التعمري ⁵²
عضو اللجنة الحركية العليا لحركة فتح، وناشط سياسي	دكتوراه في علم الاجتماع	سلفيت	فتح	احمد الديك
عضو مجلس ثوري في حركة فتح، أمين سر اللجنة الحركية العليا لحركة فتح في الضفة الغربية.	ماجستير دراسات دولية	رام الله	فتح	مروان البرغوثي
ناشط سياسي	بكالوريوس	الخليل	فتح	محمد الحوراني ⁵³
مقرر لجنة الرقابة العامة وحقوقي الإنسان.	دبلوم عالي في اللغة الألمانية	غزوة	فتح	محمد حجازي
جدول رقم (7) تركيبة لجنة تنسيق المساعدات الخارجية كما وردت في اللائحة الداخلية للجنة شؤون المجلس				

يتضح من الجدول أن أعضاء اللجنة غير مؤهلين لإدارة المشاريع ومتابعتها. فمن الناحية الأكاديمية لا يوجد بين أعضاء اللجنة من هو مؤهل لذلك، كما أن خبرات وأعمال أعضاء اللجنة أيضاً ليست ذات علاقة بمجال المساعدات والإدارة باستثناء الدكتور عزمي الشعبي الذي كانت له تجارب سابقة في بناء المؤسسات. أما

⁵² انضم للجنة بعد تشكيلها بناء على طلبه.

⁵³ انضم للجنة بعد تشكيلها.

السمة العامة التي تغلب على تشكيلة اللجنة فهي الانتماء السياسي فباستثناء عضو معارضة وعضو مستقل ينتمي أعضاء اللجنة لحركة فتح التي تهيمن على تشكيلة المجلس أيضاً. أوجدت هذه التشكيلة الحاجة إلى طاقم متخصص في مجال المساعدات وإدارة المشاريع. وتلبية لهذه الحاجة طلب رئيس المجلس من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) تمويل تعيين خبير في مجال المساعدات وإدارة المشاريع ليكون مستشاراً لرئيس المجلس في هذه المجال⁵⁴. وبسبب عدم توفر الخبرة والوقت لدى أعضاء لجنة تنسيق المساعدات ونظراً لتوسع عمل المساعدات في المجلس تم إضافة مساعدين من موظفي المجلس لمستشار الرئيس في مجال المساعدات ليشكلوا بذلك وحدة التخطيط والتطوير التي عملت على تقديم المساندة الإدارية للجنة تنسيق المساعدات الخارجية.

ثانياً: آلية تلقي واستجواب المساعدات

يعتبر المجلس التشريعي كغيره من مؤسسات السلطة الفلسطينية متلقي للمساعدات الدولية. عدا ذلك يعتمد المجلس في استجواب المساعدات بالدرجة الأولى على رئيسه احمد قريع أبو علاء الذي يتميز بالقبول والاعتبار الدولي⁵⁵. ويتم طلبات المساعدات أثناء زيارته وحولاته الدبلوماسية، وعند إبداء الدولة استعدادها للمساعدة يقدم المجلس طلباً لتمويل مشروع يلبي احتياجاته من جهة وينسجم مع اهتمامات الدولة المانحة وسياستها العامة في التمويل. ويتم تقديم الطلب في جلسة تفاوض وتفاهم يشارك فيها مندوب عن الدولة المانحة ورئيس المجلس وأحد أعضاء لجنة التنسيق وهو في أغلب الأحيان د. عزمي الشعيبي⁵⁶. تعرض الدولة المانحة في جلسة التفاهم سياستها الخاصة بموضوع التمويل، كما تقدم إطاراً عاماً للمشروع المنوي التعاقد عليه. بعد ذلك تقوم وحدة التخطيط والتطوير بإعداد مقترح مكتوب للمشروع ويقدم باسم

⁵⁴ الشعيبي، مصدر سابق.

⁵⁵ الشعيبي، مصدر سابق.

⁵⁶ خلف، مصدر سابق.

رئيس المجلس للدولة المانحة، لإبداء ملاحظاتها على المقترح إن وجدت ، وبعد التوصل إلى تفاهم يوقع العقد من قبل ممثل عن الدولة المانحة ورئيس المجلس التشريعي⁵⁷ .

القناة الثانية لاستجلاب المساعدات في المجلس هي وحدة التخطيط والتطوير⁵⁸ . تستخدم هذه القناة عند الحاجة لتنفيذ مشروع لا يقع ضمن المشايخ الممولة في المجلس، وفي هذه الحالة تقوم وحدة التخطيط بمراسلة الجهات التي يقع المشروع ضمن اهتماماتها⁵⁹ ، وإذا استعدت جهة ما لتقديم المساعدة يبلغ رئيس المجلس بالموافقة وتتبع ذات الإجراءات المذكورة في الحالة الأولى .

ثالثاً: آلية إقراض المشـرار الرابع

تعتبر لجنة شؤون المجلس هي الجهة الأولى التي يتم عرض العقد فيها لإقراره بعد توقيعه من قبل رئيس المجلس⁶⁰ . ويوضح التعمق في قراءة هذا الإجراء أن عرض العقد على اللجنة من الناحية الفعلية لا يتجاوز الإجراء الشكلي . فعملياً يعرض العقد عليها بعد التفاوض عليه وتوقيعه أيضاً ما يعني انه يعرض بشكل غير قابل للنقاش أو النقض . وكما أن دور هذه اللجنة شكلي فان دور المجلس في هذا الجانب يعتبر أيضاً شكلياً، فالعقد يعرض على المجلس بعد توقيعه من قبل رئيس المجلس واقاراره في لجنة شؤون المجلس أي أنه يكون اقرب ما يمكن إلى إجراء الأخذ بالعلم لا أكثر.

⁵⁷ الشعبي، مصدر سابق .

⁵⁸ خلف، مصدر سابق .

⁵⁹ تتم المراسلات فقط باسم رئيس المجلس

⁶⁰ فتوح، مصدر سابق .

رابعاً: آلية تنفيذ المشاريع⁶¹

تبدأ إجراءات تنفيذ المشروع حال إحالته إلى لجنة تنسيق المساعدات الخارجية في اجتماع لجنة شؤون المجلس الذي يعرض فيه المشروع لاقراءه⁶². ولتفادي الصدامات التي قد تحدث بسبب عدم إقرار الهيكلية الإدارية للمجلس⁶³ يقوم رئيس المجلس بإحالة المشروع إلى ثلاثة جهات في المجلس هي لجنة التنسيق ووحدة التخطيط والمدير العام.

تبرز المعوقات أمام مشاريع المساعدات عند وصولها إلى المستوى الإداري في المجلس إذ تعاني آلية تنفيذ المشاريع من الضبابية وعدم الوضوح لوجود مجموعة من التناقضات داخل المجلس. فما يحصل هو أن رئيس المجلس يحيل المشروع إلى ثلاثة جهات كما أسلفنا من بينهم رئيس لجنة التنسيق صاحب القرار الإداري الأول في إدارة المشاريع. وعلى الرغم من أن مهمة وحدة التخطيط والتطوير هي المساندة الإدارية للجنة التنسيق إلا أن رئيس اللجنة يعتمد على مدير عام المجلس في أداء هذه المهمة⁶⁴. يحيل رئيس اللجنة نسخ المشروع إلى المدير العام وعضو لجنة التنسيق المكلف بمتابعة ملف الدول المانحة للمشروع⁶⁵، وبدوره يقوم عضو اللجنة بالتنسيق مع وحدة التخطيط والتطوير لتخصيص أحد موظفي الوحدة للمتابعة إدارياً مع العضو، ثم يعقد اجتماع تنسيقي بين المكلفين بمتابعة المشروع والشركة أو الجهة المنتدبة من قبل الدولة المانحة لتنفيذ المشروع⁶⁶.

أثناء تنفيذ المشروع في الجهة المستهدفة في المجلس تقوم الجهة المنفذة للمشروع بتقديم تقارير إدارية ومالية دورية للجنة التنسيق حول متابعة المشروع⁶⁷. و تقوم وحدة التخطيط والتطوير بمتابعة تنفيذ المشاريع وتقديم تقاريرها

⁶¹ انظر: الشكل رقم (1) الذي يوضح كيفية توقيع العقد وتنفيذ المشروع في المجلس، حيث تتضح من خلاله الإشكاليات التي تواجه تنفيذ المشروع.

⁶² نفس المصدر.

⁶³ سيتم تناول موضوع الهيكلية بالتفصيل في الصفحات القليلة التالية.

⁶⁴ الشعبي، مصدر سابق.

⁶⁵ فتوح، مصدر سابق.

⁶⁶ خلف، مصدر سابق.

⁶⁷ نفس المصدر.

لرئيس المجلس ورئيس لجنة التنسيق والمدير العام⁶⁸. أما رئيس لجنة التنسيق فيتلقى تقاريره من عضو اللجنة المكلف بمتابعة المشروع وبدوره يقوم رئيس اللجنة برفع تقارير سير المشروع إلى رئيس المجلس⁶⁹.

خامساً: معوقات تنفيذ المشاريع

يعاني المجلس التشريعي كغيره من مؤسسات السلطة الفلسطينية من قلة الخبرة الإدارية إضافةً إلى حداثة تجربته كمؤسسة تشريعية. ويتميز المجلس التشريعي بأن قياداته السياسية تغلب عليها عقلية الثورة البعيدة عن العمل المؤسسي⁷⁰. اعتمدت هذه القيادة في بداية عمل المجلس على نفسها وعلى خبرتها في إدارة المجلس ككل وإدارة العقود والمشاريع بشكل خاص. فلم يستعين رئيس المجلس بخبراء أو مختصين في بدايات عمل المجلس 1996 – 1997 بل اعتمد لإدارة المشاريع على تكليف مجموعة من أعضاء المجلس المحيطين به لتنفيذ هذه المهمة⁷¹. واجه المجلس العديد من المشاكل نتيجة قلة الخبرة ومن الأمثلة على ذلك موافقة رئيس المجلس احمد قريع أبو علاء عام 1996 على الاستفادة من العقد الأوروبي الموقع من قبل السلطة التنفيذية و استمراره دون إجراء تجديد له باسم المجلس ما أدى إلى خلق العديد من المشاكل بين المجلس ومؤسسات السلطة التنفيذية كوزارة التخطيط والتعاون الدولي من جهة والمجلس والاتحاد الأوروبي من جهة أخرى⁷².

⁶⁸ المصدر السابق.

⁶⁹ فتوح، المصدر السابق.

⁷⁰ الشعبي، مصدر سابق.

⁷¹ في هذه الفترة اعتمد رئيس المجلس لإدارة المشاريع على كل من روجي فتوح ود. عزمي الشعبي ود. زياد أبو عمرو.

⁷² مقابلة مع عزمي الشعبي عضو المجلس التشريعي وعضو لجنة تنسيق المساعدات الدولية في المجلس في المقر المؤقت

التركيبة الإدارية للمجلس التشريعي

تكمن المعضلة الأساسية في إدارة المجلس في سيطرة العوامل السياسية على التركيبة الإدارية فيه. وتتمحور مشاكل المجلس الأساسية حول ما أصطلح عليه في المجلس بالرأسين⁷³، والرأسين هما رئيس المجلس وأمين السر اللذان يقتسما السلطة في المجلس، ويجسدان أيضاً اقتسام السلطات بين الضفة الغربية وغزة وهو النمط السائد في قيادة السلطة الوطنية، فرئيس المجلس من الضفة الغربية وأمين السر من غزة. وترجع هذه المشكلة إلى النظام البرلماني المطبق في المجلس الذي ينيط صلاحيات إدارة المجلس لعضو منتخب. إن هذا النظام مطبق في القليل من الدول، أما باقي البرلمانات في العالم فتعطي الصلاحيات الإدارية لموظف إداري يتم التصويت على تعيينه في المجلس ويسمى السكرتير العام أو الأمين العام⁷⁴. ويعود تطبيق هذا النظام في المجلس إلى واقع مؤسسات السلطة الوطنية التي ما زال جهازها الحكومي مبنياً على الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والذي تحتفظ فيه أغلب الوزارات والمؤسسات الحكومية بمستويين إداريين متوازيين في كل من هاتين المنطقتين⁷⁵. ولم يستثن المجلس التشريعي من هذه الخصوصية فقد كان له أيضاً مقرين واحد في الضفة والآخر في غزة، وتبعاً لذلك قسمت الصلاحيات بين الضفة وغزة كما في باقي المؤسسات فوجود

⁷³ الشعبي، مصدر سابق.

⁷⁴ راجع: الدراسة التي أعدها عبد الرحيم طه من وحدة البحوث البرلمانية حول مهام أمين السر ومسؤوليته. يمكن الحصول على نسخة من الدراسة من وحدة البحوث البرلمانية في المجلس التشريعي. إن ما يمكن استنباطه من هذه الدراسة هو أن الدول التي أمانة السر لعضو من أعضائها هي الدول التي تتبع طريقة المحاصصة بمعنى تخصيص حصص لفئات أو لمناطق فعلى سبيل المثال تطبق لبنان هذا النظام ولبنان هي دولة تنتم بالتعددية الطائفية. أما الأردن وإسرائيل فلا تطبق هذا النظام وكذلك الاتحاد البرلماني العربي، وهذا ما يدعم الرأي القائل بتقسيم الحصص بين الضفة الغربية وقطاع غزة التي تعاني الفصل الجغرافي الذي أوجده الاحتلال الإسرائيلي.

⁷⁵ الهيئة الفلسطينية المستقلة، حالة حقوق المواطن الفلسطيني التقرير السنوي 1 كانون ثاني 2000 - 31 كانون أول 2000 (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة) شباط 2001، ص 112. يعود تقسيم المؤسسات الى مقرين الى الظروف السياسية المتعلقة باستمرار تواجد الاحتلال الإسرائيلي والعقبات التي يضعها أمام وحدة مناطق السلطة الفلسطينية، خاصة بين محافظات غزة والضفة الغربية.

رئيس المجلس في الضفة يضفي الثقل السياسي على مقر المجلس في رام الله بشكل جلي، بينما تتركز إدارة شؤون المجلس بقوة في المقر الكائن في غزة مكان إقامة أمين السر⁷⁶. أدت ظاهرة الرأسين إلى وقوع العديد من حالات التصادم التي أعاقت مشاريع المساعدات. فمثلاً بعد أن تم توقيع عقد مساعدة من الأوروبيين لبناء مقر مؤقت للمجلس في رام الله، وقع خلاف حاد بين رئيس المجلس وأمين السر بسبب عدم استجلاب مساعدة لبناء مقر مؤقت آخر في غزة، وبدوره استخدم أمين السر صلاحياته كرئيس للجنة تنسيق المساعدات الخارجية وأرسل كتاباً إلى الأوروبيين يطلب فيه بناء مقر آخر للمجلس في غزة ما أدى إلى إيقاف المشروع من قبل الأوروبيين بسبب الخلافات الداخلية في المجلس⁷⁷. وتفادياً لوقوع مزيد من الصدامات مع رئيس المجلس وافق أمين السر/ رئيس لجنة التنسيق، دون اقتناع، على بعض المشاريع التي اقترحتها عزمي الشعبي عضو لجنة التنسيق المعروف بخلافاته الدائمة مع أمين السر وقربه من رئيس المجلس⁷⁸.

أدت حالات الصدام غير المعلن بين رئيس المجلس وأمين السر إلى تأجيل البت في قضايا رئيسية في المجلس كالهيكلة الإدارية والوصف الوظيفي. فما من شك أن غياب هيكلي واضحة للبنية الإدارية المساندة للمجلس عرقل في بعض الأحيان سير تنفيذ المشاريع في المجلس⁷⁹، إذ دفع قرار رئيس المجلس بإلحاق وحدة التخطيط والتطوير المساندة للجنة التنسيق إلى إدارته بأمين السر اعتماد مكتب المدير العام كمقرر إداري ومدير

⁷⁶ يخصص النظام الداخلي للمجلس صلاحيات هامة لأمين السر في تصريف الشؤون الإدارية في المجلس فهو يرأس مكتب الأمانة العامة التي تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة والبروتوكول وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضبط الوثائق المتعلقة بجلسات المجلس وحفظها.

⁷⁷ الشعبي، مصدر سابق

⁷⁸ فتوح، مصدر سابق.

⁷⁹ يعتمد المجلس عند نقاش موضوع الهيكلية الى هيكلية رسمت تحت إشراف أمين السر وطرحت في لجنة شؤون المجلس ولكن حتى الآن لم يتم المصادقة عليها ومع ذلك فقد تم اعتمادت على الصفحة الإلكترونية للمجلس. تتميز هذه الهيكلية بالتناقض بينها وبين ما هو معمول به على أرض الواقع، فالهيكلية المرفقة تشير الى ان وحدة التخطيط تتبع مدير عام المجلس بينما تحمل الوحدة قراراً بتبعتها لرئيس المجلس، كما تجمع الهيكلية بين الدائرة الإعلامية والعلاقات العامة بينما المعمول به هو ان هناك دائرتين واحدة للأعلام والأخرى للعلاقات العامة والبروتوكول، أما دائرة الشؤون الفنية والإدارية فهي عبارة عن دائرتين منفصلتين تماماً لكل واحدة مديرها العام.

أعمال لجنة التنسيق وبالتالي سحب العديد من صلاحيات وحدة التخطيط والتطوير لصالح مكتب المدير العام⁸⁰. وهذا دفع بمدير عام المجلس إلى إعادة رسم هيكلية المجلس الإدارية تحت إشراف أمين السر، وإلحاق وحدة التخطيط والتطوير إلى إدارة المدير العام ما أدى إلى تشتيت عمل وحدة التخطيط بين ثلاثة مسؤولين هم: رئيس المجلس الذي يحد النظام الداخلي من صلاحياته الإدارية في المجلس⁸¹، وأمين السر الذي اعتمد إدارة اللجنة لمكتب المدير العام، والمدير العام الذي تتداخل صلاحياته مع صلاحيات وحدة التطوير في المساندة الإدارية للجنة التنسيق. إن هذه التداخلات مجتمعة أثرت بشكل سلبي على سير المشاريع داخل المجلس.

التشريع

لقد أدى عدم وضوح الهيكلية والصلاحيات داخل إدارة المجلس وكذلك عدم اعتماد نظام إداري واضح للجنة تنسيق المساعدات إلى ضعف هذه اللجنة من جهة وضعف آليات رقابة المجلس على تنفيذ المشاريع من جهة أخرى. فبسبب سوء الاتصال الداخلي في المجلس وسوء التنسيق فقد المجلس آليات الاتصال والإشراف والرقابة الفاعلة مع الجهات المنفذة للمشاريع. فالجهة الوحيدة التي تعد تقارير متابعة في المجلس هي وحدة التخطيط والتطوير، وفي معظم الأحيان تكون تقاريرها غير مكتملة بسبب نقص المعلومات الناتج عن سوء الاتصال مع الجهات المانحة. ونتيجة هذه المعطيات لم تلتزم الجهات المانحة بدورها بتقديم تقاريرها سوى فترة وجيزة هي العام 99 الذي يعتبر أوج عمل لجنة التنسيق⁸².

هذا على المستوى الإداري، أما على مستوى لجنة التنسيق فيعود ضعف الرقابة إلى التقصير واللامبالاة الواضحة من أعضاء اللجنة. فباستثناء ثلاثة أعضاء⁸³ اتسمت اللجنة أثناء عملها بعدم التزام أعضائها

⁸⁰ أشار أمين السر في المقابلة إلى عدم تعاطيه مع وحدة التخطيط والتطوير.

⁸¹ تنفيذ المشاريع يأتي تحت المتابعة الإدارية

⁸² يستثنى من هذه الحالة البريطانيين الذين حرصوا على التقديم الدوري للتقارير الإدارية والمالية والتقييمية

⁸³ الثلاثة أعضاء حسب ما ورد على لسان أمين السر (رئيس لجنة التنسيق) هم: عزمي الشعيبي وزيد أبو عمرو وروحي

بالعمل⁸⁴. ويعود السبب في ذلك إلى مجموعة من الأسباب من بينها عامل اللغة الإنجليزية⁸⁵، فقد لوحظ أن العضوين المذكورين من قبل رئيس اللجنة باستمرارهم ومواظبتهم على العمل في اللجنة يتقنون اللغة الإنجليزية بينما افتقد غالبية الأعضاء الآخرين لهذه الميزة⁸⁶. ويعود السبب الأساسي في ضعف اللجنة إلى عدم وجود نظام إداري داخلي ينظم عملها ويحدد مهام أعضائها والإجراءات المتخذة بحقهم في حال عدم الالتزام بالعمل. كما تقف العلاقات الودية التي تربط رئيس اللجنة بمعظم أعضائها عائقاً أمامه بالزام الأعضاء على متابعة العمل⁸⁷.

لقد ساهم أعضاء المجلس التشريعي أيضاً في إضعاف عمل لجنة تنسيق المساعدات الخارجية. فعلى الرغم من أن "اللجنة مسؤولة أمام المجلس"⁸⁸، إلا أن علاقتها مع المجلس يسودها ما يشبه القطيعة. وباستثناء إعلان رئيس المجلس عن الاتفاقيات التي يتم توقيعها أو توجيهه الدعوات للمجلس لحضور التوقيع على عقد ذو قيمة كبيرة⁸⁹، فإن أعضاء المجلس يعتبرون معزول عما يجري في اللجنة فلم يعرض على المجلس تقرير عن أعمال اللجنة سوى مرة واحدة، علماً أن المجلس أصدر قراراً في جلسة عامة يلزم اللجنة بتقديم تقارير دورية كل ثلاثة شهور توضح مجريات العمل في اللجنة⁹⁰. وقد عزى رئيس اللجنة عدم تقديم التقارير إلى الظروف السياسية السائدة (انتفاضة الأقصى) التي تحول دون اجتماع اللجنة⁹¹. أما مرحلة ما قبل انتفاضة الأقصى فقد اعتمدت اللجنة على الخطاب الذي يلقيه رئيس المجلس في نهاية دورة المجلس الذي يشير فيه فقط إلى ما تم

⁸⁴ فتوح، مصدر سابق

⁸⁵ الشعبي، مصدر سابق.

⁸⁶ يذكر هنا أن اللغة الرسمية التي تتعاطى بها الدول المانحة في التحدث وكتابة العقود هي اللغة الإنجليزية.

⁸⁷ فتوح، مصدر سابق

⁸⁸ نفس المصدر.

⁸⁹ يشكل العقد الأوروبي لبناء مقر مؤقت للمجلس في رام الله الحالة الوحيدة التي فيها توجيه دعوة لأعضاء المجلس لحضور التوقيع.

⁹⁰ القرار رقم 206/20/2 بتاريخ 13/10/97، تم الإشارة إلى القرار بالتفصيل سابقاً.

⁹¹ فتوح، مصدر سابق.

إنجازته من مشاريع في المجلس كبناء وحدات جديدة وتدريب لطواقم المجلس علماً أن هذا الخطاب يغلب عليه

الطابع السياسي⁹².

⁹² تقرير صادر عن احمد قريع أبو علاء رئيس المجلس التشريعي حول أعمال المجلس في دوراته الخمس.

القسم الثاني

الفصل الثاني

مشاريع المساعدات الدولية المقدمة للمجلس التشريعي

يتعاون المجلس التشريعي مع عدة مؤسسات دولية للحصول على المساعدات وتبادل الخبرة وتكامل الإمكانيات الفنية والتنظيمية. والهدف من ذلك التعاون هو تطوير المجلس وتفعيل دوره في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية الفلسطينية من ناحية، واستجلاب الخبرات المحلية والإقليمية والدولية، والحصول على قدر من المعونة الفنية والتمويل من أجل دفع عملية البناء المؤسسي للمجلس، من ناحية أخرى¹. ولتوضيح هذه المعطيات سيقدم هذا الفصل ملخصاً للمساعدات التي تلقاها المجلس منذ تأسيسه عام 1996، سواء التي نفذت أو القائمة أو التي عُهد إليه بها ولم تنفذ حتى الآن، مع التركيز على أهم الإيجابيات والسلبيات التي أحاطت بهذه المساعدات.

المبحث الأول: المشاريع المقدمة للمجلس التشريعي

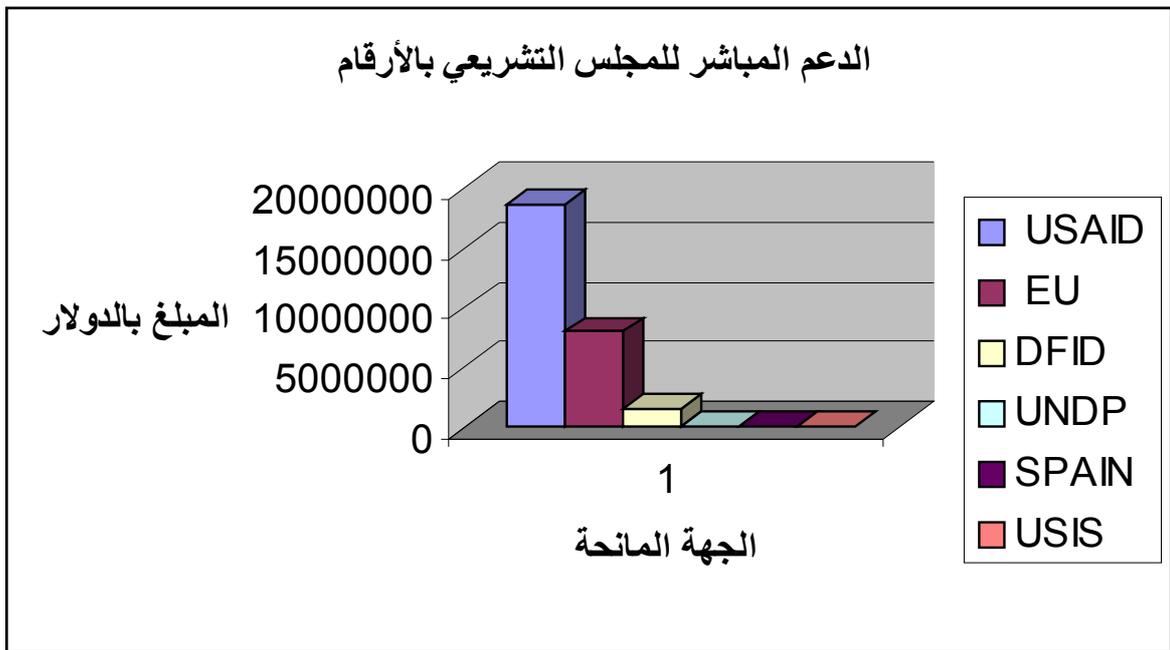
أولاً: حجم المساعدات

تنقسم عملية تطوير البناء المؤسسي للمجلس التشريعي الفلسطيني إلى ثلاثة عناصر رئيسية هي: تطوير البنية التحتية، وتطوير الإجراءات البرلمانية، وتطوير الموارد البشرية من موظفين وأعضاء. وقد حصل المجلس التشريعي على دعم متواصل من الدول والجهات المانحة لإنجاز هذا الهدف من خلال العديد من البرامج التنموية التي قدمت بطريقة مباشرة وغير مباشرة.

ومن خلال استعراض برامج المساعدات التي تلقاها المجلس منذ تأسيسه حتى العام 2003 تبين أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) شكلت أكبر مانح للمجلس التشريعي بحوالي 65% من قيمة المساعدات

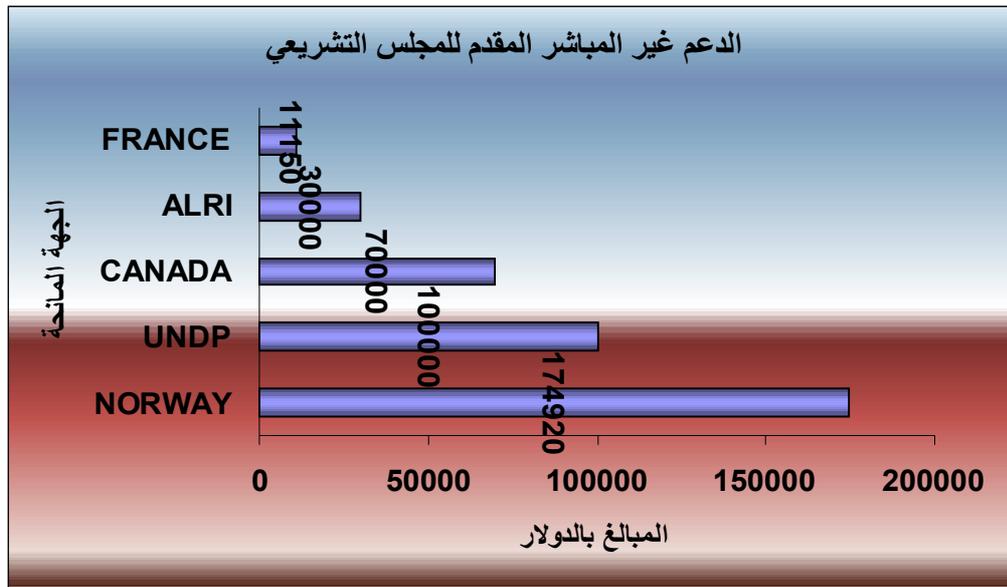
¹ علي الصاوي، "تعزيز عمل المجلس التشريعي الفلسطيني"، مجلة قضايا برلمانية القاهرة. القاهرة: مجلس الشعب المصري. (24، مارس 1999): ص 1،2

المقدمة للمجلس من مختلف الجهات، يليها الاتحاد الأوروبي (28% EU)، ومن ثم مديرية التنمية الدولية في المملكة المتحدة (6% DFID) (انظر الشكل رقم 2). يضاف إلى ذلك بعض المساعدات المباشرة التي تلقاها المجلس من قبل دول كإسبانيا وفرنسا أو مؤسسات دولية كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP. ويجدر الانتباه إلى أن هذه المساعدات تكاد تخلو من المساعدات العربية².



الشكل رقم (2)

² تقرير صادر عن وحدة التخطيط والتطوير في المجلس التشريعي. 2002



الشكل رقم (3) / المبالغ بالدولار

تفاصيل الدعم غير المباشر المقدم للمجلس³:

سنة التمويل	موضوع التمويل	الجهة المتلقية	المبلغ/ بآلاف الدولارات	جهة التمويل
1996	المشاركة في صياغة القانون الأساسي	معهد الحقوق في جامعة بيرزيت	\$ 11.150	الحكومة الفرنسية
1995	صياغة لائحة النظم الخاصة بالمجلس التشريعي.	وزارة العدل وديوان الفتوى والتشريع.	\$ 30.000	الحكومة الإسبانية/ ALRI
1998	توفير رحلة دراسية لرئيس المجلس ووفد مرافق من الأعضاء	المجلس التشريعي	\$ 70.000	الحكومة الكندية
1999	دعم مالي وتدريب لعدد من موظفي المجلس لبرنامج الإدارة العامة في دائرة التعليم المستمر في جامعة بيرزيت لتعزيز قدرات العمل في المجلس التشريعي	جامعة بيرزيت/ دائرة التعليم المستمر	⁴ \$ 100.000	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP
19 - 98 - 19 - 99	- دعم فني للجنة الرقابة - وثائق ومنحتين للجنة القانونية	- مفوضية حقوق الإنسان (OHCHR): قائم - مركز القانون (LAW): متوقف	\$ 174.920	الحكومة النرويجية
			\$ 386.07	المجموع
جدول رقم (8) تفاصيل الدعم غير المباشر المقدم للمجلس				

³ تعتمد هذه المعلومات على تقرير الـ UNSCO حول المساعدات المقدمة للمجلس التشريعي من الدول المانحة. 1999

⁴ هناك احتمالية عدم دقة في هذا الرقم كما ورد في رسالة إلى المجلس من مسؤول في الـ UNDP (أبو خالد الداودي)

يوضح الجدول التالي تفاصيل مشاريع المساعدات المقدمة للمجلس منذ تأسيسه وحتى العام 2001⁵:

الرقم	الجهة المانحة	المشروع	المبلغ	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	الجهة المنفذة	عناصر المشروع	ملاحظات
1	الاتحاد الأوروبي (EU)	1. تطوير المجلس التشريعي الفلسطيني.	\$ 3.000.000	5/6/1997- كانون أول 1999. على أن ينفذ على مرحلتين: الأولى بدأت في آذار 1996 - أيلول 1997. الثانية تبدأ في كانون ثاني 1998- كانون أول 1999.	شركة GJW و شركة Berlioz	- مساعدات مادية. - مساعدات فنية. كما تم تقديم مقترح بالاحتياجات التطويرية للمجلس للاستفادة من الأموال الموقفة لدى الاتحاد الأوروبي— ولا زال المقترح يخضع للإجراءات الروتينية في بروكسل.	لم يصرف من العقد سوى مليون دولار وهي المرحلة الأولى من آذار 1996-أيلول 1997.
		2. بناء مبنى مؤقت للمجلس التشريعي في مدينة رام الله	\$ 5.000.000	19/7/1999 (4 سنوات و 6 شهور)	العقد لم يحدد الجهات المنفذة، ولكن عند بدء التنفيذ تم إرساء العطاء على شركة مقاولات فلسطينية الجنسية وهي شركة الفرا.	تقديم الدعم المالي اللازم لإنشاء مبنى مؤقت للمجلس التشريعي في مدينة رام الله	تم اقتطاع مبلغ 2 مليون من المبلغ لبناء مقر للمجلس التشريعي في أبو ديس ⁶ .

⁵ مصدر المعلومات الواردة في الجدول هو وحدة التخطيط والتطوير في المجلس باستثناء البنود 6 و 7 و 8 وهما من تقرير مكتب أمانة السر حول لجنة تنسيق المساعدات الخارجية الصادر عام 1998.

⁶ كارولين خلف، مديرة وحدة التخطيط والتطوير في المجلس، 3/2003.

الرقم	الجهة المانحة	المشروع	المبلغ	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	الجهة المنفذة	عناصر المشروع	ملاحظات
2	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)	- تعزيز قدرات المجلس التشريعي حتى يقوم كهيئة مشرعة.	\$ 6.000.000	سبتمبر 1996 (3 سنوات)	ARD ⁷	تعزيز قدرات المجلس التشريعية والاستشارية. تعزيز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. تعزيز العلاقة بين النائب والناخب. تعزيز قدرات المجلس الإدارية والمؤسساتية العامة.	تم صرف \$ 10.000.000 بسبب توقيع عقد منفصل عن العقد الأصلي اعتبر مشروع استكمالي للمشروع الأصلي.
		- تعزيز قدرات المجلس التشريعي حتى يقوم بعمله إداريا	\$ 8.000.000	14/أكتوبر/1999 (3 سنوات)	ARD	تعزيز قدرات المجلس الإدارية والمؤسساتية العامة. تعزيز قدرات المجلس التشريعية والاستشارية. تعزيز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. تعزيز الاتصال بين الناخبين.	تم صرف: التدريب وورش العمل \$ 155.740 المشورات \$ 25.703 لا توجد بيانات تفصيلية حول مصروفات العقد لسببين الأول أن الشركة لا تقدم تقارير مالية للمجلس بالمصاريف ولا يمكن أيضاً الحصول عليها من الشركة

⁷ تأسست شركة ARD منذ عشرين سنة وهي تدبر ما يقارب العشرين مشروع حول العالم، تأخذ دعمها بشكل أساسي من الـ USAID والبنك الدولي والأمم المتحدة. تأسست بشكل أساسي لتدبير مشاريع متخصصة في التطوير الريفي ولكنها توسعت لتدخل حقولاً جديدة كالديمقراطية وحكم القانون. وقد كان لها تجربة في مجال الديمقراطية في مصر وهايتي.

الرقم	الجهة المانحة	المشروع	المبلغ	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	الجهة المنفذة	عناصر المشروع	ملاحظات
							حيث تم التأكد من ذلك بعد الاتصال مع الشركة، كما ان المجلس لم يطالب بهذه التقارير لذا لا توجد تفاصيل مالية حول العقد في المجلس. والسبب الثاني أن تنفيذ العقد تم تمديد لمدة عام ونصف ابتداء من هذا العام.
3	مديرية المملكة المتحدة للتعاون الدولي (DFID)	تعزيز الديمقراطية البرلمانية	\$ 1.288.060	3/نوفمبر/1998 (3 سنوات)	المجلس الثقافي البريطاني	وضع خطة تطوير المجلس التشريعي. إنشاء وحدة التدريب والتطوير. تعزيز لجنتي الموازنة والرقابة وحقوق الإنسان. رفع مستوى الوعي الجماهيري.	تم إنجاز المشروع
		إنشاء مكتبة برلمانية متخصصة	191.000 جنيه 118.825 جنيه	مايو/ 1998 (سنة واحدة) مايو/ 1999 (سنة واحدة)	المجلس الثقافي البريطاني	إنشاء مكتبة برلمانية متخصصة في المجلس التشريعي في البيرة. التوسع لإنشاء مكتبة برلمانية فرعية وتعزيز مكتبة البيرة.	تم إنجاز المشروع
4	المعهد الجمهوري الوطني (IRI)	نقل وحدة البحوث البرلمانية من نابلس إلى مقر المجلس	\$ 591.073 (1997-) (2001)	قسم المشروع إلى ثلاث مراحل: سبتمبر/ 1997 سبتمبر/ 1998	IRI	نقل وحدة البحوث البرلمانية من نابلس إلى مقر المجلس في رام الله وتجهيز مكاتبه ودفع رواتب موظفيه.	تم صرف: - السنة الأولى: \$ 211.490 - السنة الثانية: \$ 191.466

ملاحظات	عناصر المشروع	الجهة المنفذة	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	المبلغ	المشروع	الجهة المانحة	الرقم
188.117 - السنة الثالثة: 188.117 نوفمبر 2000: توقف المشروع بعد ذلك استأنفت USAID عملها في المشروع عن طريق ARD حيث قدمت مساعدة بقيمة \$ 216.950 من عام 2001-2002. كما قدمت UNDP مساعدة بقيمة \$ 92.593 خلال ستة شهور في عام 2002. تم الانتهاء من المشروع وأصبحت الوحدة الآن على كادر المجلس.			نوفمبر 2000			المانحة USAID	
تم إنجاز المشروع	شراء أجهزة ومعدات للمجلس في رام الله وغزة	UNDP		\$ 180.000 (1999-) 2000	منحة حسن نوايا	UNDP	5
تم إنجاز المشروع	شراء معدات وأجهزة للمجلس	AECI	20/10/1997	\$ 47.000 (1997)	معدات وأجهزة للمجلس	الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي (AECI)	6
تم إنجاز المشروع	تدريب موظفين اثنين من المجلس في رام الله وغزة.	(USIS)	7-24/4/1997	\$ 50.000	تنظيم دورة حول الديمقراطية والإعلام في واشنطن.	الوكالة الأمريكية للإعلام)	7

ملاحظات	عناصر المشروع	الجهة المنفذة	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	المبلغ	المشروع	الجهة المانحة	الرقم	
						(USIS)		
تم إنجاز المشروع	توسيع قاعة المجلس التشريعي في غزة	المجلس التقاضي البريطاني	ربيع 1998	نصف مليون \$	توسيع قاعة المجلس التشريعي في غزة	المجلس التقاضي البريطاني / قسم تطوير المشاريع الدولية في القنصلية البريطانية	8	
جدول رقم (9)								
تفاصيل مشاريع المساعدات المقدمة للمجلس منذ تأسيسه								

ثانياً: شكل المساعدات

تتميز المساعدات المقدمة للمجلس التشريعي بأنها مساعدات فنية وليست مادية⁸، بمعنى أن المبالغ التي تخصص للمجلس التشريعي في الاتفاقيات لا يتسلمها المجلس بشكل مباشر بل تعهد الجهة المانحة بإدارتها إلى مؤسسة أو شركة من جنسية الجهة المانحة. فعلى سبيل المثال، عهدت وكالة التنمية الأمريكية إدارة أموالها المخصصة للمجلس إلى شركة التطوير الريفي (ARD) الأمريكية الجنسية⁹. كما عهدت الحكومة البريطانية إدارة أموالها إلى مديرية المملكة المتحدة للتعاون الدولي (DFID) أو المجلس الثقافي البريطاني¹⁰.

وتنقسم المساعدات المقدمة للمجلس إلى مساعدات مباشرة وأخرى وغير مباشرة. ويعنى بالمساعدات المباشرة المساعدات التي تنفذ بمشاريع داخل مؤسسة المجلس التشريعي. أما المساعدات غير المباشرة فهي المساعدات التي تنفذ بمشاريع خارج مؤسسة المجلس التشريعي ولكنها تخدم عمل المجلس، كالمساعدات التي قدمتها وكالة التنمية الأمريكية لمركز البحوث والدراسات الفلسطينية في نابلس من أجل إنشاء وحدة البحوث البرلمانية لتوفر الدعم في مجال البحوث واستطلاعات الرأي للمجلس¹¹.

كما تتخذ المشاريع التي تنفذ في المجلس شكلين أساسيين هما:

1. مشاريع طويلة الأجل: وتقوم على مبدأ تراكم المعلومات والخبرات، وتتميز بأنها تستغرق فترات زمنية طويلة تمتد لسنوات عدة. ويوجد مشاريع امتدت في المجلس التشريعي منذ تأسيسه حتى الآن، وانشصر هذا الشكل تقريباً في المساعدات الأمريكية¹².
- وعلى الرغم من الإيجابيات التي تقدمها هذه المشاريع من الناحية العملية كتراكم التجربة والتأسيس لنظام برلماني متكامل الأبعاد، إلا إنها تحاط من الناحية السياسية والثقافية بالعديد من المحاذير. فهذه المشاريع تعمل

⁸ فتوح، مصدر سابق.

⁹ مقابلة مع كريستوفر جورج مدير مشروع شركة ARD لدعم المجلس التشريعي. رام الله 13/5/2002.

¹⁰ انظر الجدول رقم 4.

¹¹ انظر الشكل رقم (4) الذي يوضح مجمل المساعدات غير المباشرة المقدمة للمجلس.

¹² مكتب أمين سر المجلس، تقرير حول لجنة تنسيق المساعدات الخارجية في المجلس التشريعي، 1998.

على بلورة شكل النظام والإجراءات البرلمانية الفلسطينية طبقاً لنظام الدولة المانحة. ويعتبر تنفيذ هذه المشاريع فرصة مناسبة للتغلغل داخل النظام البرلماني الفلسطيني وزرع التجربة البرلمانية الأصلية للدولة المانحة وتعميمها.

2. مشاريع قصيرة الأجل: وتقوم على مبدأ إنجاز مهام محددة في فترات قصيرة، وبرامجها على الأغلب تعتمد على المساعدة في الجوانب الإدارية التي لا تحتاج إلى تراكم المعلومات بقدر ما تحتاج إلى خلق أنظمة ولوائح إدارية آنية، أو برامج خاصة بدعم البنية التحتية من أجهزة وتجهيزات مكتبية، وفي بعض الأحيان الأبنية¹³. وتعمل هذه المشاريع على تعزيز العمل الإداري والتنفيذي الداعم للعمل البرلماني. وقد تركزت المساعدات الأوروبية بشكل خاص في هذا النوع من البرامج، باستثناء الأعمال الإدارية المتخصصة بالعمل البرلماني التي تم تغطية غالبيتها من المساعدات الأمريكية¹⁴.

¹³ تعتبر وحدة التدريب من الأمثلة على الأبنية حيث تم إنشاء الوحدة في بناء منفصل تم استجاره بالقرب من مبنى المجلس في البيرة.

¹⁴ تقرير حول لجنة تنسيق المساعدات الخارجية في المجلس التشريعي. مصدر سابق

المبحث الثاني: احتياجات تطوير المجلس

بعد تأسيس المجلس التشريعي عام 1996 أخذت الجهات المانحة التي تعهدت بمساعدة المجلس بإيفاد طواقمها للمجلس لتحديد احتياجاته. فبدأ الاتحاد الأوروبي (EU) عبر شركة (JGW) والوكالة الأمريكية للتنمية (USAID) عبر شركة التطوير الريفي (ARD) والمعهد الديمقراطي الوطني (NDI) بإرسال خبراء وأخصائيين للاجتماع مع رئاسة المجلس وأعضائه وحضور جلساته لتقدير وتحديد احتياجاته وإعداد المشاريع الدراسية والخطط لتطوير عمله كمؤسسة تشريعية ناشئة¹⁵.

وبعد العديد من اللقاءات والاجتماعات بين الدول المانحة من جهة، والدول المانحة والمجلس التشريعي من جهة أخرى، اتفق الأوروبيون والأمريكيون باعتبارهم المانحين الأساسيين على أن يتخصص الأوروبيون في تمويل المشاريع ذات الطابع الإداري، بينما يتخصص الأمريكيون في تمويل المشاريع ذات الطابع السياسي¹⁶. وبناءً على هذا الاتفاق بدأ الأوروبيون بدعم تأسيس البنية التحتية للمجلس من جهة، وتم من جهة أخرى توقيع مذكرة التفاهم بين الوكالة الأمريكية للتنمية والمجلس لتكون بمثابة المرجعية العريضة والأساسية لبناء وتطوير عمله¹⁷. وكان الأساس المعتمد لهذه المذكرة يقوم على تقديم المساعدات طويلة الأجل لكي تحقق التنمية المستدامة للمجلس كما ورد على لسان مدير شركة التطوير الريفي¹⁸.

أولاً: مشاريع المساعدات الأمريكية

¹⁵ فتوح، مصدر سابق.

¹⁶ عزمي الشعبي، مقابلة في مركز أمان/ رام الله. 16/3/2003.

¹⁷ وقعت هذه المذكرة بتاريخ 2/4 / 1997 بين المجلس التشريعي ممثلاً برئيسه أحمد قريع أبو علاء، والوكالة الأمريكية للتنمية ممثلة بمديرها كريس كرولي.

¹⁸ جورج، مصدر سابق.

تقوم المساعدات الأمريكية على مذكرة التفاهم المذكورة أعلاه، والتي رسمت الأسس الرئيسية لبناء وتطوير

عمل المجلس التشريعي على النحو التالي¹⁹:

1. توفير المعدات والتجهيزات اللازمة للمجلس.
2. تعزيز قدرة المجلس على إعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين ومسودات التشريعات الموافق عليها.
3. مساعدة المجلس التشريعي على القيام بدوره في مراقبة عمل وأداء السلطة التنفيذية.
4. تعزيز العلاقات بين المجلس التشريعي والناخبين.

¹⁹ انظر مذكرة التفاهم الموقعة بين المجلس والـ USAID.

لم تنحصر خطة الوكالة الأمريكية للتنمية لتطوير المجلس داخلياً، بل خرجت لتمويل مؤسسات محلية غير حكومية ذات علاقة بالعمل الديمقراطي والبرلماني لدعم عمل المجلس أيضاً. فقد مولت الوكالة الأمريكية للتنمية كما اتفق عليه في مذكرة التفاهم الموقعة في العام 1997 مجموعة مشاريع للدعم غير المباشر للمجلس، كمشروع وحدة البحوث البرلمانية التي تم إنشاؤها خارج هيكلية المجلس لتشكيل مصدر معلومات مستقل ومحايّد يستفيد منه المجلس. ولتنفيذ هذا المشروع قدمت الوكالة الأمريكية للتنمية دعماً لمركز البحوث والدراسات الفلسطينية تحت إدارة المعهد الدولي الجمهوري. كما مولت الوكالة الأمريكية للتنمية مركز (الإنترنيوز) ومعهد الإعلام العصري بجامعة القدس لتنفيذ مشروع يقوم على جمع ملاحظات المواطنين على مشاريع القوانين والتشريعات من خلال وضع مشاريع القوانين على الإنترنت، بالإضافة إلى عقد الاجتماعات بين أعضاء المجلس التشريعي وناخبيهم وبث هذه الاجتماعات تلفزيونياً. أما الملتقى الفكري العربي/ وهو مؤسسة مقدسية غير حكومية فقد خصص تمويله أيضاً لعقد الاجتماعات بين أعضاء المجلس والناخبين بالإضافة إلى إعداد المطبوعات والتحليلات المتعلقة بقضايا السياسة²⁰.

1. توفير المعدات والتجهيزات اللازمة للمجلس

رصد العقد الأمريكي الأول مع المجلس كجزء من مساعداته مبلغ 650.000 دولار تقدم للمجلس على مدى سنتين وتخصص لتجهيز المجلس باحتياجاته من أثاث ومعدات. وقد بلغت قيمة الأثاث والمعدات لمقرات المجلس التشريعي، ما يقارب (220.000) دولار والتي تم استخدامها لتغطية بعض احتياجات المجلس. وقد اشتملت هذه المساعدات على أثاث مكتبي، أجهزة حاسوب، أجهزة اتصال، فاكسات، وماكنات تصوير المستندات²¹.

²⁰ مذكرة التفاهم الموقعة بين المجلس والـ USAID في البنود الخاصة بالدعم غير المباشر للمجلس. مصدر سابق
²¹ كما ذكرنا لا تتوفر تفاصيل للصرف بسبب عدم موافاة المجلس بالتقارير المالية من قبل ARD، وكذلك عدم توفيرها من قبل ARD للاطلاع عليها.

كما قامت الوكالة الأمريكية للتنمية بتوفير أثاث ومعدات لمكاتب المجلس الفرعية السنة عشر بمبلغ \$ 227.000. بالإضافة إلى ذلك تم توريد أجهزة نظام الصوت ونظام المحضر الحرفي بكلفة \$171.400 بميزانية في مشروع تكميلي منفصل عن ميزانية هذا الاتفاق²².

2. تعزيز قدرة المجلس على إعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين ومسودات

التشريعات الموافق عليها

تعتبر الإجراءات التشريعية عصب الحياة البرلمانية في أي برلمان. فإذا صحت الاجراءات التشريعية صحت الممارسات البرلمانية، وإذا اختلفت هذه الإجراءات اختلفت موازين ممارسة الحياة البرلمانية. وتتطوي الإجراءات التشريعية على إعداد ومراجعة وصياغة مسودات مشاريع القوانين، وكذلك على دراسة الموازنة العامة. لذلك دأبت الجهات المانحة منذ العام 1997 على وضع خططها لرسم أسس الإجراءات التشريعية في المجلس التشريعي. وكانت المساعدات الأمريكية السباقة في هذا المجال. ومنذ العام 1997 كانت هناك خطة لتطوير الإجراءات التشريعية قامت على: تدريب أعضاء المجلس على عملية المراجعة التشريعية، وتقديم المساعدة الفنية المستمرة لأعضاء المجلس لمساعدتهم على تطبيق إجراءات المراجعة التشريعية

²² تقرير أمانة سر المجلس. مصدر سابق

وتحليلها، وتقديم الدعم من أجل تطوير الدائرة القانونية في المجلس في مجال صياغة التشريعات، والتدريب والمساعدة الفنية للجان المجلس على الأمور التي تتعلق بإعداد وصياغة ومراجعة مسودات التشريعات²³.

اعتمدت شركة التطوير الريفي (ARD) لتنفيذ هذه البنود على خبراء دوليين، كانت غالبيتهم من الأمريكيين، لوضع أسس الإجراءات التشريعية في المجلس التشريعي. وبلغ التعامل مع الخبراء الأمريكيين في عقد المساعدات الأول المبرم مع الشركة والذي امتد من 1996 - 1999 ما يقارب الـ 90% لوضع أسس الإجراءات التشريعية في المجلس. ولامتصاص احتجاجات أعضاء المجلس على ارتفاع هذه النسبة عملت الشركة بشكل ضيق مع المؤسسات والخبراء المحليين²⁴.

ولإلقاء مزيد من الإيضاح على كيفية قيام شركة التطوير الريفي (ARD) بتنفيذ بنود خطتها لتطوير الإجراءات التشريعية في المجلس، يمكن التلخيص بما يلي:

أ - تدريب أعضاء المجلس على عملية المراجعة التشريعية

تعاونت شركة التطوير الريفي (ARD) بين 19-20/1/1997 مع اثنتين من المؤسسات المحلية هما مركز بيسان للبحوث والتنمية ومركز "معاً" في عقد ورشتي عمل في غزة ورام الله لأعضاء المجلس التشريعي. هدفت هذه الورشات إلى تحديد الأولويات وصياغة

²³ شركة ARD. خطة تطوير الإجراءات البرلمانية، 1997

²⁴ جورج، مصدر سابق.

الخطط وبدء العمل من أجل تلبية احتياجات المجلس في بعض المجالات المتعلقة بالعملية التشريعية، بالإضافة إلى تدريب الأعضاء على كيفية إعداد مسودات مشاريع القوانين والتشريعات²⁵.

ب - الدعم من أجل تطوير الدائرة القانونية في المجلس في مجال صياغة التشريعات قدمت شركة التطوير الريفي (ARD) في شهر آذار 1997، بالاشتراك مع مركز الحقوق في جامعة بيرزيت، تقريراً إلى لجنة تنسيق المساعدات في المجلس يلخص توصياتها الخاصة بتطوير الدائرة القانونية. احتوى التقرير على خطة العمل الخاصة بتطوير وتنظيم الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني. ويوضح هذا التقرير الهيكل والتنظيم والوظائف والإجراءات والمعدات والاحتياجات التدريبية المقترحة للدائرة القانونية²⁶.

وقد اشتمل تنفيذ الخطة على شراء كتب ومراجع قانونية بمبلغ 5000 دولار للدائرة القانونية، واستدعاء الخبير القانوني ديفيد كرامر (مستشار قانوني للمجلس التشريعي في ولاية تكساس) بتاريخ 25/7/1997 لمساعدة المجلس التشريعي في تطبيق خطة العمل المشار إليها أعلاه. و عمل هذا الخبير بشكل يومي في الدائرة القانونية لمدة شهرين، وقام بالمساعدة في تصميم وإعداد برنامج تدريبي لكافة موظفي الدائرة القانونية الذي عقد في 25-29/9/1997. وفي نفس الشهر عقدت شركة التطوير الريفي (ARD) ورشة عمل حضرها 31 عضو مجلس حول دور ومهام الدائرة القانونية. بالإضافة إلى ذلك، تم

²⁵ تقرير أمانة السر، مصدر سابق.

²⁶ كيث شولز، تقرير عن وضع الدائرة القانونية والتوصيات الخاصة بتطويرها. رام الله: شركة ARD. 1998

يفاد موظف (محامي) من الدائرة القانونية في غزة في تشرين أول 1997 في بعثة دراسية إلى بريطانيا ليتلقى دورة حول صياغة مسودات مشاريع القوانين. وفي نهاية المشروع أعدت الشركة كتيب حول صياغة مسودات التشريعات، بالإضافة إلى المعلومات الأخرى المتعلقة بالعملية التشريعية. وتضمن الكتيب كيفية توحيد إجراءات وآليات إعداد وصياغة مسودات التشريعات لدى جميع موظفي الدائرة القانونية²⁷.

ج - مساعدة فنية مستمرة لأعضاء المجلس لمساعدتهم على تطبيق إجراءات المراجعة التشريعية وتحليلها

تحت تنفيذ هذا البند استعانت شركة ARD بالخبير القانوني جورج بشارت في الاستشارة حول مشروع قانون استقلال القضاء. كما استعانت بالقاضي يوجين قطران لمساعدة الأعضاء في مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية، والخبير جون فيليبس للمساعدة في إعداد النظام الداخلي، والعديد من الخبراء القانونيين الدوليين لمساعدة الأعضاء في إعداد مسودات مشاريع القوانين وتحليلها²⁸.

ولتعزيز قدرات مكتب رئاسة المجلس، بما فيها مكتب أمين السر، قام المعهد الديمقراطي الوطني ((NDI بتمويل برنامج أُحضرت من خلاله خبيرة للإقامة في مكتب رئيس المجلس، وهي رئيسة سابقة لبرلمان ولاية كندية. وعلى الرغم من أن هذه الخبيرة أقامت في مكتب رئيس المجلس، إلا أن جلسات قليلة عقدت بينهما، وذلك لعدم تقبل رئيس المجلس تلقي الخبرة مباشرة من هذه الخبيرة، واستعاض عن ذلك بتلقي الخبرة عبر وسيط

²⁷ شولز. مصدر سابق.

²⁸ الشعبي، مصدر سابق.

عمل مع هذه الخبرة، وهو عضو المجلس التشريعي، د. عزمي الشعبي. ومن الأفكار التي رفض رئيس المجلس تقبلها كيفية إعداد جدول أعمال المجلس الذي اقترحتة الخبرة المذكورة وتقوم فلسفته على تثبيت بنود تُلزم السلطة التشريعية على رقابة السلطة التنفيذية ومتابعة عملها. ويعود هذا الرفض كما فسره د. الشعبي إلى عدم حيادية رئيس المجلس في العمل البرلماني وتحيزه للسلطة التنفيذية²⁹.

د - تدريب ومساعدة فنية للجان المجلس على الأمور التي تتعلق بإعداد وصياغة

ومراجعة مسودات التشريعات

أخذ تنفيذ هذا البند الحظ الأكبر من المشروع التكميلي لمشروع المساعدات الأمريكية الأساسي الذي خصصت له ميزانية إضافية منفصلة تم الاتفاق عليها بعقد منفصل مع المجلس. وقد بلغت قيمة هذا المشروع نصف مليون دولار، وهدف إلى تعزيز العمل الإداري للدوائر المساندة للعمل البرلماني في المجلس³⁰.

استهدف المشروع موظفي الإسناد الإداري للعمل البرلماني، وعلى وجه الخصوص موظفي اللجان وإدارة جلسات المجلس وموظفي المكاتب الفرعية للمجلس. ويعتبر هذا المشروع الأنجح بين مشاريع المساعدات الأمريكية. فقد استطاعت المساعدات عبره التأثير في عمل اللجان والجلسات من خلال النظم الإدارية وتدريب الموظفين عليها عن طريق خبراء أمريكيين³¹.

²⁹ نفس المصدر.

³⁰ راجع جدول المساعدات المباشرة في هذا الفصل.

³¹ الشعبي، مصدر سابق.

وهدف هذا المشروع إلى تأسيس نماذج تحكم إجراءات المجلس، كذلك إنشاء نظام لحفظ وإدارة وثائق المجلس وتنظيم عمل لجان المجلس ليتناسب مع نظام حفظ الوثائق عن طريق تدريب الموظفين للتأثير في عمل أعضاء اللجان الذين رفضوا في أغلب الأحيان تلقي التدريب على الإجراءات البرلمانية. كما استهدف المشروع تدريب موظفي المكاتب الفرعية لمساعدة عمل الأعضاء، إذ تم تأسيس نظام خاص لمتابعة وتوثيق شكاوى المواطنين من خلال إعداد نظام حاسوب يسهل عملية متابعة الشكاوى.

يعتبر هذا المشروع أكثر برنامج كرس نقل الخبرة الأمريكية إلى المجلس. فإثناء إعداد نظام حفظ السجلات تم استدعاء الخبير الأمريكي جون فيليبس من برلمان ولاية فلوريدا الأمريكية، والذي عمل على إعداد تقرير عن الإجراءات المثلى لإعداد وثائق المجلس. وعلى إثر هذا التقرير أعد دليلاً باللغتين الإنجليزية والعربية احتوى على الخطوات والإجراءات والنماذج المتعلقة بعملية حفظ الوثائق، ودور وصلاحيات الأعضاء والموظفين المختصين في المجلس في هذه العملية. وللتأكد من نجاعة هذا الدليل تم عقد دورات تدريبية للموظفين على هذه الإجراءات. بعد انتهاء مهمة الخبير جون فيليبس تم استدعاء الخبيرة ريمونا كينيدي من برلمان ولاية أريغون الأمريكية لتطوير عمل موظفي اللجان والمجلس على نظام إدارة وحفظ الوثائق الذي أسسه الخبير جون فيليبس. وتم تدريب الموظفين على هذه الإجراءات والتقنيات في دورات بإشراف هذه الخبيرة التي أصدرت أربعة أدلة خاصة بهذا المجال بالإضافة إلى برامج محوسبة لتثبيت النظام

الورقي. كما قامت هذه الخبيرة بإصدار نماذج خاصة بتنظيم أعمال رئيس المجلس أثناء إدارته للجلسات³².

أما الجانب الذي لم ينجح فيه هذا المشروع فهو نظام التصويت (Voting System) الذي يفترض استخدامه في قاعة جلسات المجلس من أجل عد أصوات الأعضاء وتحديد كيفية تصويت الأعضاء. وعلى الرغم من شراء النظام الإلكتروني والأجهزة المساعدة، إلا أن رئاسة المجلس ماطلت في تطبيق النظام إلى الآن دون توضيح الأسباب³³. وفي إطار نفس المشروع كانت هنالك محاولة لدعم دائرة البروتوكول والعلاقات العامة والإعلام، إذ تم إحضار الخبير الأمريكي لي لامبرت الذي قدم تقريراً عن أفضل السبل للعمل في هذه الدائرة بعد دراسة أوضاعها. وقد سجل العمل مع هذه الدائرة فشلاً ملموساً وذلك لاعتبارات تتعلق بهذه الدائرة التي سادت النظرة حولها بأنها تخدم بشكل مباشر مكتب أمين السر وليس مكتب أمانة السر³⁴.

إن مراجعة تنفيذ خطة تعزيز قدرة المجلس واللجان على إعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين ومسودات التشريعات الموافق عليها تشير إلى أنها سجلت نجاحاً في بعض البنود وإخفاقاً في بنود أخرى. فمن الناحية النظرية نجحت المساعدة الأمريكية في تنفيذ بنود خطة التطوير، ولكن من الناحية العملية أحاطت تنفيذ الخطة مجموعة من الاعتبارات ساهمت في فشلها في نواحي ونجاحها في نواحي أخرى. فعلى صعيد تطوير

³² المصدر السابق.

³³ نفس المصدر.

³⁴ الشعبي، مصدر سابق.

الدائرة القانونية سجلت المساعدات فشلاً في تأهيل هذه الدائرة لتكون دائرة مساندة لعمل الأعضاء. ومن أسباب ذلك استمرار وجود خلط بين عمل الدائرة القانونية واللجنة القانونية في المجلس من ناحية، بالإضافة إلى عدم وجود طاقم عمل مهني في الدائرة من ناحية أخرى. فقد تكونت الدائرة من مجموعة محامين من كبار السن من ناحية وافتقدت إلى عنصر الشباب المتحمس للعمل والتدريب من ناحية أخرى، بالإضافة إلى عدم جدية رئاسة الدائرة في العمل³⁵، يضاف إلى ذلك التداخل الذي ظهر لاحقاً بين عمل الدائرة القانونية ووحدة البحوث.

أما الجانب الذي نجح فيه المشروع فكان المشروع التكميلي لمشروع المساعدات الأمريكية الذي كان من ضمنه تقديم الدعم والمساعدة الفنية للجان. في هذا المجال يوجد إجماع بين كل من عمل في هذا المشروع، وتحديدًا تحت بند اللجان، بأنه شهد تفاعلاً في العمل لا مثيل له بين مسؤولي المجلس والموظفين وموظفي شركة التطوير الريفي (ARD)، وسجل نجاحاً على صعيد المجلس التشريعي. فقد استطاعت المساعدات الأمريكية عبر هذا المشروع ترسيخ كل ما أخفقت في ترسيخه عن طريق الأعضاء، وخاصة ما يتعلق بتطبيق الإجراءات والنظم البرلمانية وضبط العملية التشريعية. ساعد في هذا النجاح طاقم المجلس المستهدف حيث كانت مواصفاته مؤهلة لإنجاح المشروع. فقد تميز الطاقم من إدارة وموظفين بأنه من الفئة الشابة المتحمسة للعمل، وعلى وجه الخصوص موظفي اللجان الذين كان ما يقارب الـ 90% منهم خريجون جدد لا خبرات سابقة لديهم بالإضافة إلى جديتهم ورغبتهم في العمل، هذا بالإضافة إلى ما

³⁵ الشعبي، مصدر سابق.

لاقاه المشروع من متابعة جادة من قبل لجنة تنسيق المساعدات الدولية في المجلس، والتي قدمت كافة التسهيلات لإنجاح هذا المشروع، عبر عضو لجنة التنسيق، د. عزمي الشعبي، على وجه التحديد³⁶.

أما على مستوى شركة التطوير الريفي (ARD) فقد عينت طاقم لإدارة المشروع بمواصفات أسهمت بشكل فعال في تفعيله. وتكوّن هذا الطاقم من عناصر فلسطينية مدركة للبيئة الفلسطينية وذات خبرة سابقة في العمل البرلماني الأمر الذي ساعد في الحد من التصادم بين الشركة والمجلس.

إن تأهيل طاقم مساندة اللجان والمجلس أدى إلى تفعيل عمل اللجان في تلك الفترة (98 - 99) وضبط عملية الإجراءات ووجه العمل إلى مساره الذي رسمته خطة المساعدات الأمريكية.

3. مساعدة المجلس التشريعي على القيام بدوره في مراقبة عمل وأداء السلطة

التنفيذية

يعتبر وجود رقابة برلمانية حقيقية من أهم الضمانات لعدم تعدي السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى وعدم تجاوزها للقانون. كما تعتبر من أهم آليات محاربة الفساد الإداري والمالي في مؤسسات السلطة³⁷. فالإي مدى أثرت المساعدات الأمريكية في

³⁶ جورج والشعبي، مصادر سابقة.

³⁷ فانتن بوليفة، في حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2002 التقرير السنوي الثامن (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن) 1 كانون ثاني 2002 - 31 كانون أول 2002.

ترسيخ رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية أو حتى تطوير العلاقة بينهما، وهل مارست دوراً حقيقياً في هذا المجال؟

شكل موضوع علاقة المجلس التشريعي بالسلطة التنفيذية جزءاً من برامج المرحلة طويلة الأجل من المساعدات الأمريكية، كما ورد في مذكرة التفاهم الموقعة بين الوكالة الأمريكية للتنمية (USAID) والمجلس التشريعي. وقد هدفت هذه المساعدات إلى مساعدة المجلس على تعزيز علاقته بالسلطة التنفيذية، خاصة في ممارسة دوره الرقابي وبشكل خاص دوره في مراجعة وإقرار موازنة السلطة التنفيذية. وكان التصور أن يتم ذلك من خلال مجموعة من الخطوات تمثلت في عرض نماذج لنظم وإجراءات مراقبة أداء السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية الأخرى، ووضع الإجراءات الخاصة بمراجعة موازنة السلطة التنفيذية، وتقديم البرامج التدريبية لأعضاء لجنة الموازنة وموظفي المجلس المشتركين في عملية مراجعة الموازنة، وتقديم المساعدة لأعضاء لجنة الموازنة في مراجعة موازنة السلطة، وتأسيس آلية تبادل معلومات بين السلطة التنفيذية والمجلس³⁸. ولتنفيذ هذه البنود قامت شركة التطوير الريفي (ARD) بتاريخ 27/2/1997 بإعداد تقرير مفصل تحت عنوان دور المجلس التشريعي في مراقبة عمل وأداء السلطة التنفيذية. وقد تضمن التقرير عشرة توصيات تهدف بشكل عام إلى تحسين وتطوير العلاقة مع السلطة التنفيذية ومراقبة عملها. قام المعهد الديمقراطي الوطني (NDI) في أيار من نفس العام بالاشتراك مع شركة التطوير الريفي (ARD) و مركز البحوث والدراسات

³⁸ تقرير أمانة السر، مصدر سابق.

السلطة الفلسطينية بعقد ورشة عمل لأعضاء المجلس التشريعي في نابلس، حيث تم إحضار فريق من البرلمانيين الدوليين مكون من دامان وونغا الرئيس السابق للبرلمان النيبالي، وكريستوفر بابين عضو البرلمان الأسترالي، ولويس فورتيس ممثل سابق لبرلمان ولاية ويسكونسين، والذين يتمتعون بخبرة في مجال العلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، من أجل الاجتماع مع أعضاء المجلس التشريعي ومناقشة وبحث نماذج مقارنة من العلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية³⁹.

اعتبرت وجهة النظر الأمريكية أن موضوع الموازنة العامة للدولة من أكثر المواضيع حيوية في العلاقة بين السلطتين⁴⁰. لذلك هدفت المساعدات الأمريكية إلى تطوير قدرات المجلس في التعامل مع الموازنة من حيث تطوير النصوص القانونية الخاصة بها وتطوير قدرة المجلس في إرساء آليات التعامل مع الموازنة معها. لهذا الغرض استدعت الشركة في العام 1997خبير الموازنة الأمريكي رونالد كريسمان الذي أمضى ثلاثة أسابيع في المجلس عمل خلالها بشكل رئيسي مع أعضاء لجنة الموازنة والشؤون المالية وموظفي المجلس التشريعي. وخلال تلك الفترة قام بمراجعة وتحليل موازنة السلطة التنفيذية، وقدم النصح والمشورة للجنة الموازنة والشؤون المالية بخصوص طرق وإجراءات مراجعة الموازنة ومراقبة النفقات الحكومية. إضافة إلى ذلك، قام الخبير الأمريكي بوضع خطة مفصلة لإنشاء مكتب أو دائرة خاصة بالموازنة والأمور المالية، بما في ذلك ما تحتاجه الدائرة من موظفين ومعدات ووصف وظيفي. وقد أنشئت الدائرة لاحقاً تحت اسم وحدة

³⁹ مجموعة مراسلات موجهة من شركة الـ ARD إلى المجلس. 1997-1998.

⁴⁰ جورج، مصدر سابق.

الموازنة العامة. بعد ذلك، تم في تشرين أول 1997 إيفاد اثنين من أعضاء لجنة الموازنة في المجلس التشريعي إلى مجلس الشعب المصري للإطلاع على الإجراءات المتعلقة بالموازنة والشؤون الاقتصادية، وإيفاد مقرر (موظف) اللجنة الاقتصادية ومقرر (موظف) لجنة الموازنة إلى القاهرة للمشاركة في المسارات التدريبية المقررة لموظفي مجلس الشعب المصري في مجال الموازنة في الفترة الواقعة بين 4 تشرين أول إلى 3 تشرين ثاني 1997⁴¹.

كما استعانت شركة التطوير الريفي (ARD) بشركة آرثر أندريسون المختصة في شؤون المحاسبة لتقديم النصح والمشورة للجنة الموازنة والشؤون المالية بخصوص موازنة السلطة التنفيذية ومراجعة وتحليل قانون الموازنة لسنة 1998. وبدورها عقدت هذه الشركة دورة متخصصة في الضفة الغربية لتدريب موظفي المجلس التشريعي حول الإجراءات المتعلقة بالموازنة والشؤون الاقتصادية⁴².

مما لا شك فيه أن المساعدات الأمريكية استطاعت أيضاً التأثير في نصوص النظام الداخلي للمجلس الخاصة بالموازنة العامة، عن طريق الدراسة النقدية للنظام الداخلي التي أعدها المستشار جون فيليبس بتاريخ 17/1/1998، والتي غيرت شكل العلاقة بين السلطتين في موضوع الموازنة التي عالجتها المادة 71 من النظام الداخلي آنذاك على النحو التالي:

نصت المادة رقم 71 من النظام الداخلي للمجلس على:

⁴¹ تقرير أمانة السر، مصدر سابق.

⁴² المصدر السابق.

- 1- يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة السنوية العامة للمجلس التشريعي قبل أربعة اشهر من بداية السنة المالية.
- 2- يحيل المجلس المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإيداء الرأي فيه تفصيلاً وتقدم توصياتها إلى المجلس خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليها.
- 3- يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة الموازنة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر مشروع الموازنة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهرين من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادتها للمجلس لإقرارها.
- النقد الذي أعده المستشار الأمريكي على المادة 71 كان على النحو التالي:
- يجب ذكر تاريخ تقديم مشروع الموازنة السنوية إلى المجلس في القانون الأساسي.
- يجب أن يكون من صلاحيات المجلس تعديل مشروع الموازنة السنوية. تشير المادة إلى وجوب الرجوع بالتعديلات إلى مجلس الوزراء، وحتى يؤكد المجلس صلاحياته فان عليه إعداد الميزانية الخاصة به من أجل تضمينها ووضعها في مشروع الموازنة العامة. وينص القانون الأساسي على أن الرئيس يتمتع بصلاحيات الاعتراض على البنود في مشروع الموازنة، وبالمقابل يجب إعطاء المجلس الصلاحيات الصريحة بتجاوز اعتراض الرئيس على البنود بثلاثي الأصوات.

هذه المادة هي نموذج شامل تقريباً لأكثر من مفهوم في عملية المساعدة في التشريع ومراجعة القوانين والعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، فهي توضح نموذج العلاقة بين السلطتين من خلال الحديث عن علاقة ودور كل من السلطتين بالموازنة، ويوضح النقد الأمريكي لهذه المادة كيفية تدخل عملية المساعدة في إعادة صياغة هذه العلاقة من جهة، وقدرة المساعدات على إحداث التعديل القانوني في القوانين. وقد نوقش هذا التعديل من بين تعديلات أخرى كانت مقدمة للمجلس بتاريخ 16/4/1998 وتم إقرارها في النظام الداخلي⁴³.

إن هذا المثال يوضح قدرة المساعدات الأمريكية على التأثير في الحالة الداخلية للمجلس. ولكن عندما بدأ هذا المشروع في التحول إلى خطوات تنفيذية تتسم بضرورة الاحتكاك بالسلطتين ظهرت بينات على فشله واتضحت الأبعاد السياسية التي تحرك المساعدات الأمريكية. فبالرغم من أن القوانين تعتبر الموضوع الأقل تنازاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن المشروع فشل فشلاً ذريعاً في تطوير العلاقة بينهما في هذا المجال، ويعود ذلك إلى عدم رغبة رئاسة السلطتين في مأسسة العلاقة بينهما، بالإضافة إلى ضعف نموذج السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية وهيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات في النظام السياسي الفلسطيني⁴⁴. ويوضح هذا المثال الأبعاد السياسية المحركة للمساعدات الأمريكية من خلال الدور السلبي الذي أبداه الممولين عندما لاحظوا عدم التوازن في العلاقة بين السلطتين، إذ أنهم لم يقوموا بدور الضغط على المجلس لتنفيذ المشروع أو الضغط على السلطة التنفيذية لتمير المشروع، وذلك لأن الظرف السياسي في تلك الآونة كان يتمثل بالرضى عن السلطة

⁴³ دراسة نقدية حول النظام الداخلي من إعداد المستشار جون فيليبس بتاريخ 17/1/1998. ص 36. يمكن الحصول على

هذه الدراسة من شركة الـ ARD في مدينة رام الله .

⁴⁴ الشعبي، مقابلة في مركز أمان في رام الله، 16/3/2003

التنفيذية التي تجاري العملية السلمية، وتمثل دور الممولين في تلك الفترة بتعزيز موقع السلطة التنفيذية دولياً بالدرجة الأولى ممثلة بالرئيس ياسر عرفات⁴⁵.

من هنا نجد أن المساعدات لم تنجح في تأسيس نظام رقابة برلماني حقيقي يضمن عدم تعدي السلطة التنفيذية وعدم تجاوزها للقانون، ذلك لأن المانحين بمشاريعهم لم يقدرُوا على مواجهة العقلية المعمول بها في المجلس والتي تقوم على التحيز للسلطة التنفيذية من جهة، ولأنها ربطت مساعدتها للسلطة الفلسطينية بالعملية السلمية من جهة أخرى. فالدول المانحة تغاضت عن تجاوزات السلطة التنفيذية أثناء تنفيذها للعملية السلمية، ولكنها بعد تدهور العملية السلمية اهتمت السلطة بالفساد الإداري والمالي وحملت لواء التصدي له ومحاربتة.

4. تعزيز العلاقات بين المجلس التشريعي والناخبين

أدرك المجلس التشريعي منذ قيامه أهمية وضرورة اطلاع الشعب الفلسطيني على النشاطات والأعمال التي يقوم بها. لذا احتل هذا الموضوع اهتمامات المجلس في مجال المساعدات، فدأب على تضمين تعزيز هذه العلاقة في خطة مساعدات المجلس المقدمة من الوكالة الأمريكية للتنمية USAID.

وقد احتوت الخطة على ضرورة إطلاع أعضاء المجلس على مختلف النماذج التي تكون عليها العلاقات مع الناخبين، وتقديم المساعدة الفنية لأعضاء المجلس بخصوص تطوير وتحسين العلاقات مع الناخبين، ووضع التوصيات الخاصة بإقامة وإجراء اتصالات منتظمة مع الناخبين، بالإضافة إلى تدريب الموظفين الذين يعملون في الدوائر الانتخابية

⁴⁵ المصدر السابق.

على مستوى المكاتب الفرعية على العلاقات مع الناخبين وعلى الأعمال المكتبية وعلى كيفية التعامل مع الشكاوى والاستفسارات والمراسلات التي تردهم من الناخبين.

اعتمد المجلس وبرامج المساعدات على ثلاثة مشاريع لتنفيذ تعزيز العلاقة بين المجلس التشريعي والناخبين على النحو التالي:

أ - مشروع المكاتب الفرعية

عندما بدأت شركة التطوير الريفي (ARD) بتنفيذ بند تعزيز علاقات المجلس بالناخبين ألفت بمهمة تعزيز هذه العلاقة بالدرجة الأولى على عاتق المكاتب الفرعية للمجلس التشريعي⁴⁶. وقامت فلسفة عمل هذه المكاتب على أن تكون حلقة وصل بين المجلس التشريعي والناخبين من خلال إبقاء الناس على اطلاع ومعرفة بنشاطات المجلس، خاصة تلك التي لها تأثير محلي، وكذلك من خلال تلبية احتياجات الناخبين، سواء تم مثل هذا التفاعل من خلال المكتب نفسه أو من خلال المجتمع المحلي. وتولى المكتب الفرعي مسؤولية دعم وإعطاء صورة إيجابية عن المجلس التشريعي على مستوى الدائرة الانتخابية من خلال إعلام الناخبين بمواقف الأعضاء حول القضايا الرئيسية والسعي الدؤوب لاستطلاع آرائهم، وإعلام المواطنين حول كيفية تأثير السياسات عليهم محلياً. واعتبر التجاوب والتفاعل مع الناخبين من أهم أولويات المكتب الفرعي، إذ يجب أن يبقى هذا المكتب وأعضاء المجلس التابعين له على اتصال مستمر من خلال تشجيع الناخبين على القيام بزيارته وتنظيم اجتماعات في المدن والمحافظات⁴⁷.

⁴⁶ قام المجلس بعد انتخابه عام 1996 بتمويل افتتاح ستة عشر مكتب فرعي موزع على عدد الدوائر الانتخابية.

⁴⁷ دليل عمل المكاتب الفرعية، إعداد مكتب مشروع تعزيز عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، ARD، شباط 1998، ص 3

وفي إطار تنفيذ خطة عمل المكاتب الفرعية أحضرت شركة التطوير الريفي (ARD) المستشار دنيس سوليفان من اسكتلندا والمستشار الأمريكي رودى تيبس للعمل على وضع نظام حفظ الشكاوى والاستفسارات للناخبين وآلية متابعتها، ووضع برنامج تدريبي لذلك. وقد تم إعداد كتيب يتضمن إجراءات وآليات العمل المتعلقة بمتابعة شكاوى المواطنين، بالإضافة إلى تصميم برنامج كمبيوتر لتسهيل متابعتها وإصدار أربعة تقارير وكتب عن دورات تدريبية حول نظام الكمبيوتر والتعامل مع شكاوى المواطنين ووسائل الإعلام وطرق التواصل مع المواطنين⁴⁸.

سجل مشروع المكاتب الفرعية فشلاً ذريعاً. ويعود هذا الفشل إلى مجموعة من الأسباب ترجع بشكل أساسي إلى شكل تركيبة هذه المكاتب، إذ يشترك في المكتب الواحد كافة أعضاء الدائرة الانتخابية، ما يعني عدم اكتراث كل نائب على حدة بنجاح أو فشل هذا المكتب الذي لا يمثله وحده. وبالتالي لم تسمح هذه الحالة بوجود علاقة فاعلة بين الجمهور والمكتب. وعلى الرغم من نقل هذه الصورة من قبل خبراء شركة التطوير الريفي (ARD) للمجلس، إلا أن المجلس لم يعمل على معالجة الوضع القائم وحافظ على هيكلية المكاتب على هيئة فروع للمجلس التشريعي، ولم يتم بتحويلها إلى مكاتب شخصية لكل عضو من أعضاء المجلس بسبب عدم توفر ميزانية خاصة بذلك في المجلس⁴⁹. ونتيجة لذلك ابتعد المكتب الفرعي عن الفلسفة الأساسية التي قام من أجلها واقتصرت غالبية هذه المكاتب على مهمة تلقي الشكاوى وتقديم المساعدات للمواطنين.

⁴⁸ تقرير أمانة السر، مصدر سابق.

⁴⁹ الشعبي، مصدر سابق.

ب - مشروع البث التلفزيوني

بمبادرة من لجنة تنسيق المساعدات الدولية في المجلس مولت شركة التطوير الريفى (ARD) في الأعوام 1996-1997 المشروع التجريبي للبث التلفزيوني الحي لجلسات المجلس وتصويرها على أشرطة فيديو بالتعاون مع التلفزيون التربوي التابع لمعهد الإعلام العصري بجامعة القدس. وقام هذا المشروع بالبث الحي لـ (20) جلسة، وتسجيل الجلسات على أشرطة فيديو وتوزيعها على محطات التلفزة المحلية في كل من نابلس والخليل وبيت لحم وطولكرم، والتي قامت بدورها ببث هذه الجلسات في المساء أو في اليوم التالي من انعقاد الجلسة. ونظراً لعدم وجود محطات تلفزة محلية في غزة، فإن البث التجريبي لم يشملها.

أثار هذا المشروع سخط السلطة التنفيذية لتعارض المواضيع التي يطرحها المجلس مع مصالحها، ولوصول هذه المواضيع لأكبر عدد ممكن من الناس. لذا قامت هذه السلطة بمصادرة محطة التلفزة واعتقال مديرها داوود كتاب ليوم واحد عبر جهاز أمني لم يعلن عن اسمه. وتوقف بالقوة دون إعلام المجلس التشريعي بهذه الإجراءات. وعلى الرغم من تخريب المشروع وإيقافه وتنافي ما قامت به السلطة التنفيذية ومبادئ الديمقراطية التي تنادي بها الدول المانحة، وتسعى إلى تطبيقها، إلا أن الممولين لم يبدوا أية مبادرة للضغط على المجلس التشريعي لأخذ دوره في استعادة الأجهزة التي صادرتها السلطة التنفيذية، أو حتى إعادة بناء المشروع مرةً أخرى⁵⁰.

⁵⁰ نفس المصدر.

ج - مشروع يوم الديمقراطية

انبثقت فكرة إحياء يوم خاص للمجلس من أعضاء المجلس في العام 1998 بعد نقاش حول إنجازات ودور المجلس التشريعي الفلسطيني، والإقرار بأن العديد من الناخبين بدأوا بفقدان الثقة بالمجلس بسبب نقص معرفتهم بدوره وطبيعة عمله خاصة في ظل مصاعب التغطية الإعلامية المناسبة لأعماله، وإخفاق مشروع المكاتب الفرعية في تعزيز العلاقة بين المجلس والناخبين. تبنت شركة التطوير الريفي (ARD) الفكرة وعملت على تطويرها انطلاقاً من أنها تعتبر مكملة لعمل مشروع تعزيز عمل المجلس التشريعي بإعداد ورقة عمل حول المشروع، وقدمتها إلى المجلس التشريعي. وقد وافق المجلس على الورقة وقر وجوب قيام المجلس في هذا اليوم بالتعريف بدوره كمؤسسة ترفع الديمقراطية وأن يحتفل بالإنجازات التي حققها⁵¹. وقد انطوت هذه الفكرة على محاولة من المجلس لطرح نفسه مجدداً على الساحة الفلسطينية وللاحتفال على هيمنة السلطة التنفيذية عليه. ولكي يضمن نجاح فكرته وتجنباً لاستفزاز السلطة التنفيذية قام المجلس بتحويل اسم هذا اليوم من يوم المجلس إلى يوم الديمقراطية. وأصبح هذا اليوم يوم رسمي سنوي يصادف السابع من آذار. وعلى الرغم من أن المشروع كان بمبادرة من المجلس التشريعي إلا أنه وكغيره من المشاريع انتهى بتخطيط ودعم أجنبي تشاركت فيه ثلاث جهات أجنبية تولت فيه الدور الاستشاري والمالي وهي: شركة التطوير الريفي ARD، والمجلس الثقافي البريطاني، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

⁵¹ التقرير النهائي ليوم الديمقراطية في فلسطين مقدم من اجتماع لجنة التقييم الأخيرة والـ ARD. 21/4/1999.

لاقى المشروع رواجاً هائلاً بين الممولين. ففي السنة الأولى تم تمويل كافة جوانب المشروع من جهات أجنبية، وكان للمساعدات الأمريكية حصة الأسد في تقديم الدعم المالي، وكذلك كان الحال في السنة الثانية. أما في الأعوام 2001 - 2002 التي شهدت تدهور العملية السلمية وتجميد مشاريع المساعدات فقد تراجعت شعبية المشروع بين الممولين إلى درجة أن شركة التطوير الريفي (ARD) وعدت بتقديم الدعم ولكنها لم تلتزم به. أما في العام 2003 فقد توقف المشروع نهائياً إلى درجة أنه لم يتم التذكير به في جلسات المجالس نفسها.

يوضح الجدول التالي قيمة المساعدات التي تلقاها المجلس لتنفيذ فعاليات يوم الديمقراطية:

الجهة المانحة	عام 1999	عام 2000	عام 2001 ⁵²	عام 2002
(DFID)	5.290\$	11.300\$	-	-
USAID/ARD	30.000\$	90.000\$	-	-
المجلس الثقافي البريطاني	1.250\$	-	-	-
Commonwealth	16.415\$	-	-	-
جنوب أفريقيا	5.000\$	4.000\$	-	2.000\$
UNDP	10.000\$	-	-	-

⁵² أثبتت مراجعة ملفات المجلس أن مبالغ الدعم لهذه السنة غير موثقة في المجلس حيث تم مراجعة وحدة التخطيط ومكتب المدير العام والدائرة المالية في المجلس ولم يتم العثور على هذا الملف في الثلاثة مكاتب علماً أنها الثلاثة مكاتب التي يفترض ان تتوفر فيها هذه الأرقام، ويذكر هنا ان هذه السنة شهدت خلافات حادة بين وحدة التخطيط المسؤولة عن المساعدات وبين مكتب المدير العام حول صلاحيات ومسؤوليات الجهتين فيما يتعلق بإدارة المساعدات.

2.000\$	-	-	-	CARE
2.000\$	-	-	-	Save the Children
1.000\$	-	-	-	ANERA
7.000\$	-	105.300\$	67.955\$	المجموع
جدول رقم (10)				
المساعدات التي تلقاها المجلس لتنفيذ فعاليات يوم الديمقراطية				

ثانياً: مشاريع المساعدات الأوروبية

واجه المشروع الأوروبي لدعم المجلس التشريعي منذ بداياته العديد من المشاكل. فالمشروع الذي بدأ الأوروبيون بتنفيذه في المجلس لم يكن بالأساس مخصصاً له، بل كان مخصصاً لإجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية الفلسطينية. وبعد إجراء الانتخابات تم تحويل المشروع لمساعدة وتأسيس المجلس. لذا نجد أن العمل بالمشروع الأوروبي بدأ في آذار 1996 بينما تم التعاقد عليه بين المفوضية الأوروبية والمجلس في نهاية أيلول 1997.⁵³

بلغت قيمة العقد الأوروبي الموقع مع المجلس التشريعي عام 1997 ثلاثة ملايين وحدة نقد أوروبية. وقد استندت الخطوط العامة لهذا المشروع إلى البرنامج العام للمساعدات الأوروبية الموجهة للسلطة الوطنية، والقائم على دعم الديمقراطية ومؤسساتها في فلسطين.⁵⁴

جزأت الاتفاقية المشروع الأوروبي إلى مرحلتين زمنيتين على النحو التالي:
المرحلة الأولى: بدأت في آذار 1996 وأخذت طابع المساعدة الأولية والمباشرة و استمرت حتى نهاية أيلول 1997 بميزانية مليون وحدة نقد أوروبية، نفذتها شركة (GJW).

⁵³ فتوح، مصدر سابق.

⁵⁴ Agreement between the commission of the European communities and the Palestinians Legislative Council. Agreement no. PLE/B7-420/IB/OT/96/3.

المرحلة الثانية: كان من المفترض أن تبدأ في كانون ثاني 1998 وتستمر لمدة سنتين حتى كانون أول 1999، بميزانية 2 مليون وحدة نقد أوروبية وتشمل تقديم كافة نواحي المساعدة التي يحتاجها المجلس التشريعي. كما قسمت أهداف المشروع إلى قسمين هما: (1) المساعدات الفنية. (2) المساعدات المادية.

1- المساعدات الفنية⁵⁵

قامت المساعدات الفنية على مجموعة من البنود التي لم يستمر تنفيذها لأكثر من سنة، والتي تخصصت في تقديم الاستشارة في المجالات البرلمانية والقانونية والتطوير الإداري لأمانة السر وشؤون إدارة الموظفين بالإضافة إلى التأسيس الإداري لشؤون الموازنة الداخلية للمجلس وماليته ومحاسبته، وكذلك تقديم المساعدة في مجال التدريب وتطوير محاضر المجلس واللجان. وعلى الرغم من أن بعض هذه البنود يعتبر من المساعدات التي تحتاج إلى تراكم المعلومات والخبرات، كالبنود الخاصة بلجان المجلس، إلا أن المشاكل التي واجهت المعونة الأوروبية والتي تعود إلى قضايا الفساد في الاتحاد الأوروبي نفسه، حالت دون استمرار تنفيذ المشروع وتوقفه عند المرحلة الأولى التي اتسمت بعموميتها وعدم دخولها في التفاصيل إذا ما قورنت بالخطط والمشاريع الأمريكية. تخصصت المساعدات الأوروبية الفنية في المساندة الإدارية للمجلس أكثر من العمل البرلماني نفسه. وذلك على عكس المساعدات الأمريكية التي قامت بالدرجة الأولى على الدعم المباشر للعمل البرلماني قبل ان تبدأ بتكملة ما فشلت به المساعدات الأوروبية في مجالات الدعم الإداري.

⁵⁵ تقرير أمانة السر، وفتوح، والشعبي. مصادر سابقة

وتعتبر الشؤون البرلمانية والقانونية من المجالات الهامة التي طرقتها المساعدات الأوروبية. فقد باشر المشروع الأوروبي عمله عبر مكتب أقيم داخل مقر المجلس، وعمل هذا المكتب على تقديم المساعدة اليومية لمكتب رئاسة المجلس وأمانة السر وتقديم الاستشارة الفنية حول نهج العمل البرلماني بشكل عام من خلال متابعة جلسات المجلس وتطور أعماله المستمر وتقديم الملاحظات فيما يتعلق بسير الجلسات.

أما العمل الأساسي للمشروع الأوروبي فقد تركز في المجالات الإدارية مثل المساعدات التي قدمت للدائرة المالية. فقد عمل الأوروبيون على تأسيس نظام عملها الداخلي ووضع الأسس العلمية لطرق المحاسبة الداخلية والنظام المالي الداخلي الخاص بالمجلس وتطوير القواعد الخاصة بميزانيته الداخلية، بما يشمل إعداد الموازنة وإقرارها وتنفيذها ومتابعتها.

و على الصعيد البرلماني المباشر اقتصرت المساعدات الأوروبية على تقديم المشورة الفنية للجان المجلس من خلال استضافة رئيس مجلس الشيوخ الأيرلندي سابقاً ميليس ستونتون في تموز 1997 لتقديم المشورة لرؤساء اللجان والمقررين الإداريين حول عمل اللجان البرلمانية، ودورها التشريعي والرقابي، ومهام النائب في التواصل مع القاعدة الشعبية. بالإضافة إلى الاستشارات الفنية لمكتب هيئة رئاسة المجلس، ودائرة العلاقات العامة والدائرة الإعلامية حول أهمية ترسيخ دور المجلس على الصعيد المحلي والدول. كما تم أيضاً استضافة الخبير الإعلامي اندرو ايس في آب 1997 الذي عقد العديد من الاجتماعات مع مكتب هيئة رئاسة المجلس والأعضاء وقدم بعد ذلك تقريراً حول كيفية تعزيز صورة المجلس لدى الجمهور الفلسطيني والمجتمع الدولي. كما قدمت المساعدات الأوروبية مساعداتها في مجال شؤون المحاضر والنشرة الرسمية كمقدمة للمساعدة المطروحة في هذا المجال ضمن المرحلة الثانية من المشروع الأوروبي، واستكمالاً للمساعدات المطروحة من قبل الفريق الأمريكي، تم استضافة خبير مختص بشؤون المحاضر والنشرة الرسمية إنجل لويس بيريس لمدة عشرين يوماً، قام خلالها بدراسة وضع المجلس فيما يتعلق بمحاضر الجلسات وجلسات اللجان، وأرشفتها، والنشرة الرسمية الخاصة بالمجلس، بالإضافة إلى ما قد تم إنجازه بخصوص مكتبة المجلس. وقام هذا الخبير بإعداد تقرير شامل حول كافة

الفساد التي ظهرت في مؤسسات الاتحاد الأوروبي توقف المشروع ولم يتم تنفيذ المرحلة الثانية منه وخاصة

تدريب موظفي المجلس التشريعي⁵⁷.

لم تنجز المساعدات الأوروبية الكثير على أرض الواقع بما يخدم المجلس. فقد انتهت غالبية مساعداتها الفنية

بإعداد الدراسات وتقديم الكتيبات للمجلس، وذلك على عكس المساعدات الأمريكية التي استطاعت التأثير في

عمل المجلس البرلماني والإداري.

وقد ترتب على فشل المشروع الأوروبي في عدم تأهيل دوائر المجلس المساندة إدارياً - بالإضافة إلى العوامل

الداخلية في المجلس - ضعف هذه الدوائر والوحدات، ما أدى إلى حالة من الضعف الإداري العام في المجلس.

ومن هنا نجد ان المجلس قد تحمل جزءاً من لا بأس به من تبعات قضايا الفساد والضبائية التي عانى منها الاتحاد

الأوروبي في منتصف التسعينات انعكست بالدرجة الأولى على المستوى الإداري للمجلس، إذ أن توقف

المشروع الأوروبي المخصص لتطوير إدارة المجلس قد حال دون هذا التطوير، وبقي المجلس يعاني من العديد من

المشاكل الإدارية الناتجة عن عدم تنظيم عمله من هيكله الدوائر والوصف الوظيفي وتحديد الصلاحيات،

وغيرها من الأمور الإدارية التي افتقد إليها المجلس كمؤسسة ناشئة.

وعلى الرغم من أن المجلس لم يستهلك سوى مليون واحد من أصل ثلاثة ملايين من المرحلة الأولى للمشروع

الأوروبي بسبب مشاكل الاتحاد الا ان هذا المبلغ لم يستأنف استكمال صرفه وتنفيذه بعد مطالبة المجلس به.

ثالثاً: المساءلة اعدت البريطانيّة

⁵⁷ الشعبي، مصدر سابق.

تعتبر المساعدات التي قدمت من قبل مديرية المملكة المتحدة للتعاون الدولي (DFID) والمجلس الثقافي البريطاني من المساعدات التي حققت نجاحاً ملموساً في المجلس التشريعي.

فبالرغم من ضآلة المبالغ المرصودة مقارنة بالمساعدات الأمريكية والأوروبية إلا أن القائمين على برامج المساعدات في المجلس يرون أنها حققت نجاحاً وتأثيراً أكثر من المساعدات الأمريكية والأوروبية⁵⁸. فقد استطاع مشروع المملكة المتحدة للتعاون الدولي (DFID) الذي نفذته المجلس الثقافي البريطاني فيما يتعلق بتعزيز الديمقراطية البرلمانية أن يحقق ما هدف إليه. فقد تمكن هذا المشروع بالتعاون مع المجلس من إنجاز خطة لتطوير المجلس التشريعي ساعدت على وضوح احتياجات المجلس بشكل حقيقي وغير ارتجالي⁵⁹. وكخطوة مكملة لخطة التطوير أسست المساعدات البريطانية وحدة إدارية متخصصة في المجلس تكون مهمتها الأساسية التدريب والتطوير فيه. كما نفذ المشروع برنامج رفع مستوى الوعي الجماهيري عن طريق مشروع الشبيبة الذي سجل نجاحاً مميّزاً على مستوى المجتمع المحلي⁶⁰.

استطاعت المساعدات البريطانية بما يقارب مبلغ الـ 310.000 جنيه إسترليني تأسيس مكتبة برلمانية متخصصة للمجلس التشريعي في رام الله وتأسيس مكتبة فرعية للمجلس في غزة، وذلك في غضون عامين. كما ساهم المجلس الثقافي البريطاني بمبلغ نصف مليون دولار لتوسيع قاعة جلسات المجلس التشريعي في غزة⁶¹.

أما باقي المشاريع التي قدمت للمجلس فكانت عبارة عن مشاريع صغيرة قدمت أما للمجلس نفسه من قبل حكومات الدول كالمساعدة الفرنسية والمساعدة الإسبانية. أو قدمت كدعم لمؤسسات غير حكومية فلسطينية تقوم على تنفيذ برامج لخدمة المجلس كمساعدات مركز القدس للإعلام في إجراء الاستطلاعات المتعلقة بالمجلس ومساعدة مركز الحقوق في جامعة بيرزيت لتقديم دراسات على بعض مشاريع القوانين التي يدرسها المجلس.

⁵⁸ فتوح والشعبي وخلف، مصادر سابقة.

⁵⁹ يذكر هنا بالرغم من أنه للمرة الأولى يكون لدى المجلس خطة واضحة لتطويره إلا أنه تم تعطيلها وإغفالها من قبل لجنة التنسيق وذلك بسبب خلافات داخلية في اللجنة.

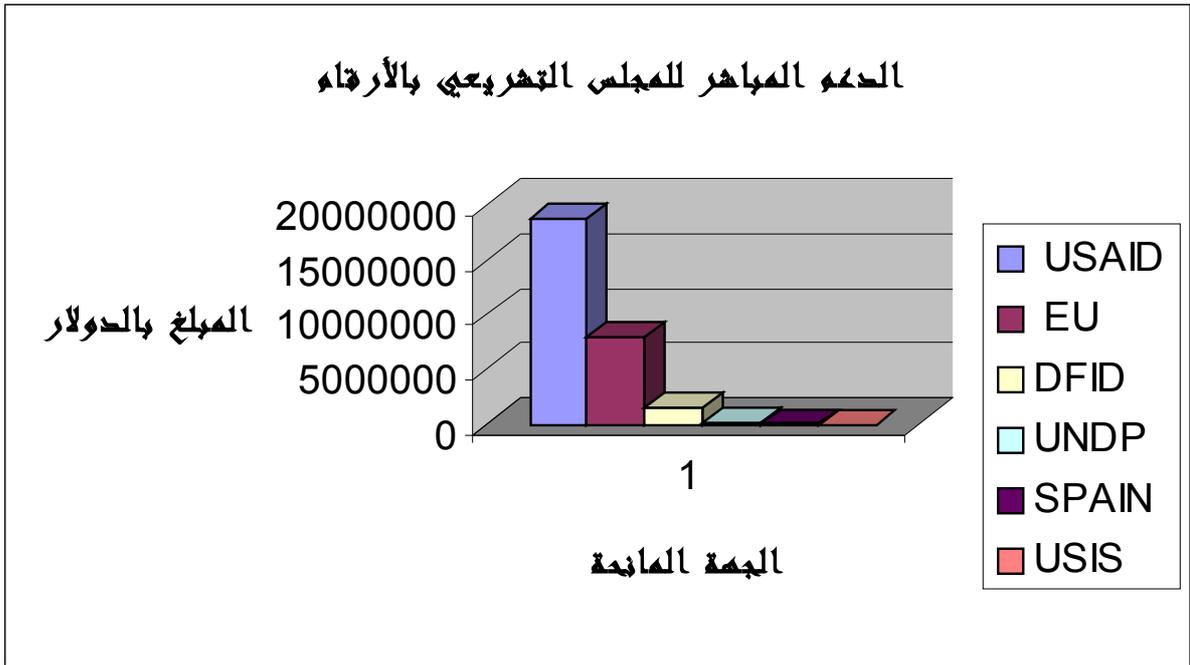
⁶⁰ الشعبي، مصدر سابق.

⁶¹ راجع جدول المساعدات المباشرة في هذا الفصل.

(انظر الجدول رقم 8 الذي يوضح المساعدات التي قدمت لمؤسسات محلية تقدم برامج لصالح المجلس التشريعي،

وكذلك البنود 5 و 6 و 7 من الجدول رقم 9)

المانحة لإنجاز هذا الهدف من خلال العديد من البرامج التنموية التي قدمت بطريقة مباشرة وغير مباشرة. ومن خلال استعراض برامج المساعدات التي تلقاها المجلس منذ تأسيسه حتى العام 2003 تبين أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) شكلت أكبر مانح للمجلس التشريعي بحوالي 65% من قيمة المساعدات المقدمة للمجلس من مختلف الجهات، يليها الاتحاد الأوروبي (28% EU)، ومن ثم مديرية التنمية الدولية في المملكة المتحدة (6% DFID) (انظر الشكل رقم 2). يضاف إلى ذلك بعض المساعدات المباشرة التي تلقاها المجلس من قبل دول كإسبانيا وفرنسا أو مؤسسات دولية كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP. ويجدر الانتباه إلى أن هذه المساعدات تكاد تخلو من المساعدات العربية¹.



الشكل رقم (2)

¹ تقرير صادر عن وحدة التخطيط والتطوير في المجلس التشريعي. 2002

الرقم	الجهة المانحة	المشروع	المبلغ	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	الجهة المنفذة	عناصر المشروع	ملاحظات
1	الاتحاد الأوروبي (EU)	1. تطوير المجلس التشريعي الفلسطيني.	\$ 3.000.000	1997/6/5-كانون أول 1999. على أن ينفذ على مرحلتين: الأولى بدأت في آذار 1996 - أيلول 1997. الثانية تبدأ في كانون ثاني 1998- كانون أول 1999.	شركة GJW و شركة Berlioz	- مساعدات مادية. - مساعدات فنية. كما تم تقديم مقترح بالاحتياجات التطويرية للمجلس للاستفادة من الأموال الموقفة لدى الاتحاد الأوروبي— ولا زال المقترح يخضع للإجراءات الروتينية في بروكسل.	لم يصرف من العقد سوى مليون دولار وهي المرحلة الأولى من آذار 1996-أيلول 1997.
		2. بناء مبنى مؤقت للمجلس التشريعي في مدينة رام الله	\$ 5.000.000	19/7/1999 (4 سنوات و 6 شهور)	العقد لم يحدد الجهات المنفذة، ولكن عند بدء التنفيذ تم إرساء العطاء على شركة مقاولات فلسطينية وهي الجنسية وهي شركة الفرا.	تقدم الدعم المالي اللازم لإنشاء مبنى مؤقت للمجلس التشريعي في مدينة رام الله	تم اقتطاع مبلغ 2 مليون من المبلغ لبناء مقر للمجلس التشريعي في أبو ديس ¹ .

¹ كارولين خلف، مديرة وحدة التخطيط والتطوير في المجلس، 3/2003.

الرقم	الجهة المانحة	المشروع	المبلغ	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	الجهة المنفذة	عناصر المشروع	ملاحظات
2	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)	- تعزيز قدرات المجلس التشريعي حتى يقوم كهيئة مشرعة.	\$ 6.000.000	سبتمبر 1996 (3 سنوات)	ARD ³	تعزيز قدرات المجلس التشريعية والاستشارية. تعزيز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. تعزيز العلاقة بين النائب والناخب. تعزيز قدرات المجلس الإدارية والمؤسسية العامة.	تم صرف 10.000.000 \$ بسبب توقيع عقد منفصل عن العقد الأصلي اعتبر مشروع استكمالي للمشروع الأصلي.

³ تأسست شركة ARD منذ عشرين سنة وهي تدير ما يقارب العشرين مشروع حول العالم، تأخذ دعمها بشكل أساسي من الـ USAID والبنك الدولي والأمم المتحدة. تأسست بشكل أساسي لتدبير مشاريع متخصصة في التطوير الريفي ولكنها توسعت لتدخل حقولاً جديدة كالديمقراطية وحكم القانون. وقد كان لها تجربة في مجال الديمقراطية في مصر وهايتي.

ملاحظات	عناصر المشروع	الجهة المنفذة	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	المبلغ	المشروع	الجهة المانحة	الرقم
<p>تم صرف:</p> <p>التدريب وورش العمل</p> <p>\$ 155.740</p> <p>المنشورات \$ 25.703</p> <p>لا توجد بيانات تفصيلية حول مصروفات العقد لسببين الأول أن الشركة لا تقدم تقارير مالية للمجلس بالمصاريف ولا يمكن أيضاً الحصول عليها من الشركة حيث تم التأكد من ذلك بعد الاتصال مع الشركة، كما ان المجلس لم يطالب بهذه التقارير لذا لا توجد تفاصيل مالية حول العقد في المجلس. والسبب الثاني أن تنفيذ العقد تم تمديد لمدة عام ونصف ابتداء من هذا العام.</p>	<p>تعزيز قدرات المجلس الإدارية والمؤسسية العامة.</p> <p>تعزيز قدرات المجلس التشريعية والاستشارية.</p> <p>تعزيز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.</p> <p>تعزيز الاتصال بين الناخبين.</p>	ARD	14/أكتوبر/1999 (3 سنوات)	\$ 8.000.000	- تعزيز قدرات المجلس التشريعي حتى يقوم بعمله إداريا		

الرقم	الجهة المانحة	المشروع	المبلغ	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	الجهة المنفذة	عناصر المشروع	ملاحظات
4	المعهد الجمهوري الوطني (IRI) المانح USAID	نقل وحدة البحوث البرلمانية من نابلس إلى مقر المجلس	\$ 591.073 (1997-) (2001)	قسم المشروع إلى ثلاث مراحل: سبتمبر/ 1997 سبتمبر/ 1998 نوفمبر 2000	IRI	نقل وحدة البحوث البرلمانية من نابلس إلى مقر المجلس في رام الله وتجهيز مكاتبه ودفع رواتب موظفيه.	تم صرف: - السنة الأولى: \$ 211.490 - السنة الثانية: \$ 191.466 - السنة الثالثة: 188.117 نوفمبر 2000: توقف المشروع بعد ذلك استأنفت USAID عملها في المشروع عن طريق ARD حيث قدمت مساعدة بقيمة \$ 216.950 من عام 2001-2002. كما قدمت UNDP مساعدة بقيمة \$ 92.593 خلال ستة شهور في عام 2002. تم الانتهاء من المشروع وأصبحت الوحدة الآن على كادر المجلس.
5	UNDP	منحة حسن نوايا	\$ 180.000 (1999-) (2000)		UNDP	شراء أجهزة ومعدات للمجلس في رام الله وغزة	تم إنجاز المشروع
6	الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي (AECI)	معدات وأجهزة للمجلس	\$ 47.000 (1997)	20/10/1997	AECI	شراء معدات وأجهزة للمجلس	تم إنجاز المشروع

الرقم	الجهة المانحة	المشروع	المبلغ	تاريخ التوقيع لمدة المشروع	الجهة المنفذة	عناصر المشروع	ملاحظات
7	الوكالة الأمريكية للإعلام (USIS)	تنظيم دورة حول الديمقراطية والإعلام في واشنطن.	50.000\$	7-24/4/1997	(USIS)	تدريب موظفين اثنين من المجلس في رام الله وغزة.	تم إنجاز المشروع
8	المجلس الثقافي البريطاني / قسم تطوير المشاريع الدولية في القنصلية البريطانية	توسيع قاعة المجلس التشريعي في غزة	نصف مليون \$	ربيع 1998	المجلس الثقافي البريطاني	توسيع قاعة المجلس التشريعي في غزة	تم إنجاز المشروع
جدول رقم (9)							
تفاصيل مشاريع المساعدات المقدمة للمجلس منذ تأسيسه							

الباب الثالث

خاتمة وتوصيات

تقييم تجربة المساعدات الدولية للمجلس التشريعي الفلسطيني

إن إعطاء أي حكم موضوعي¹ على تجربة ما يتطلب اكتمال معطيات وعناصر هذه التجربة. وفي ظل غياب اكتمال شروط ومتطلبات الحكم الموضوعي في المرحلة الحالية، فإن أي حكم على تجربة المجلس التشريعي في إطار برامج المساعدات لا يمكن أن يكون موضوعياً بشكل مطلق، نظراً لعدم اكتمال هذه التجربة. لذلك فإن هذه الدراسة تقوم على الاقتراب من الحكم الموضوعي بناءً على المعطيات والمؤشرات والنتائج الأولية. فالمجلس موضوع الدراسة ما زال في طور التشكيل وبرامج المساعدات المقدمة له ما زالت مستمرة. ولكن بعد مرور ما يقارب سبع سنوات على تجربة المجلس في ضوء المساعدات الدولية، يمكن الاقتراب من الحكم الموضوعي قدر الإمكان، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار المعطيات والمؤشرات المحيطة بهذه التجربة. يتطلب التقييم الموضوعي لتجربة المساعدات في المجلس دراسة إيجابيات وسلبيات هذه التجربة على حد سواء، مع ضرورة النظر إلى التفاعل بين العوامل الداخلية والخارجية التي أسهمت في النجاح أو افشال برامج المساعدات في المجلس. كما يتطلب تقييم التجربة بالاضافة إلى ما قدمه هذا البحث، دراسة آراء القائمين على برامج المساعدات في المجلس، والمقارنة بين رؤيتهم لما كان متوقعاً من المساعدات وما حققته من نتائج انعكست على المجلس وأدائه.

لقد كان الهدف الأساسي عند بداية تأسيس المجلس، كما لخصه رئيس المجلس، بناء مؤسسة تشريعية مستقلة. فالمؤسسة التشريعية المستقلة، من وجهة نظره، هي اللبنة الأساسية في عملية فصل السلطات والبناء الديمقراطي، والانتقال من عقلية ومنهج إدارة منظمة التحرير الفلسطينية إلى عقلية الأداء المؤسساتي المهني، كما أنها خطوة أساسية لتكريس مبدأ المساءلة والشفافية والتعددية السياسية وحرية الرأي والتعبير. ويرى رئيس المجلس أن تطلعات المجلس من توفر الدعم الخارجي أو الداخلي يجب أن لا تتعارض مع هذا المفهوم، وهو

¹ يعني الحكم الموضوعي في هذه الدراسة الحكم البعيد عن التحيز.

احترام وحماية استقلالية المؤسسة التشريعية الفلسطينية بالشكل الذي يضمن إعداد جداول أعمالها وإدارة مناقشاتها ومداولاتها بشكل مستقل، سواء في إطار المساءلة أو الرقابة أو التدقيق أو في إطار التشريع والقوانين، او في إطار العلاقات الوطنية أو الدولية، وأن يبقى هذا المفهوم في السياق الوطني العام وفي إطار الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية². هذا ما توقعه رئيس المجلس من المساعدات الدولية، ولكن هل حققت المساعدات هذه التوقعات، وهل ساعد المجلس على تحقيق رؤيته للمساعدات؟

إن قراءة موضوع المساعدات الدولية للمجلس التشريعي كما ورد في هذا البحث، وكما أكد رئيس المجلس وبعض أعضائه³ توضح أن المجلس لم يكن لديه الخطة الواضحة لبرامج التطوير وتلقي المساعدات. ولم يكن لديه سوى الرؤية التي وردت على لسان رئيس المجلس في الفقرة السابقة. كما لم يتدخل المجلس في رسم خطط وبرامج مشاريع التطوير التي تقدمها الجهات المانحة، وإنما اقتصر دوره على إبداء الملاحظات الشكلية عند تلقي الخطط⁴.

علاوة على ما سبق، فإن المجلس لم يرسم استراتيجية لتطوير أو حتى للحفاظ على المكتسبات التي حققتها برامج المساعدات إلا فيما ندر من دوائر المجلس التي تميزت بإدارة قوية وفعالة. وحتى تلك الدوائر التي حافظت على ما تم إنجازه لم تجد الدعم من قبل المجلس لتطوير ما أنجز.

ويرى عضو المجلس، عضو لجنة تنسيق المساعدات، مروان كنفاني أنه قد يكون من غير الواقعي الإشادة بهذه المساعدات بشكل مطلق، لأنها لم توجه بشكل يسمح بتفعيل دور المجلس وتواجهه وتحمل مسؤولياته⁵. ويرى أن ضمان فاعلية دور المساعدات في تطوير المجلس تقع على طرفين أساسيين، هما الجهات المانحة من جهة، وهيئة رئاسة المجلس من جهة أخرى. فالجهات المانحة تركز في غالبية مساعداتها على الدورات التدريبية سواء

² مقابلة مع احمد قريع رئيس المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس التشريعي في رام الله. 15/5/2003

³ قريع، المصدر السابق. ومقابلة مكتوبة مع مروان كنفاني عضو المجلس التشريعي. غزة. نيسان/2003. ومقابلة مع

أحمد الديك عضو المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس التشريعي في البيرة. 12/4/2003

⁴ قريع، المصدر السابق.

⁵ مقابلة مكتوبة مع مروان كنفاني عضو المجلس التشريعي. غزة. نيسان/2003

لأعضاء المجلس أو للجهاز الإداري مع إهمال البنية الأساسية التي تسمح لهؤلاء الأعضاء أو للجهاز الإداري بتسهيل تنفيذ مسؤولياتهم تجاه الشعب الفلسطيني على الوجه الأكمل. فحتى الآن لا توجد البنية التحتية من مقرات أو مكاتب أو تجهيزات أو ترتيبات أو كوادر بشرية تسمح بدعم تحسين الأداء التمثيلي للمجلس التشريعي. كما أن المجلس التشريعي يتحمل مسؤولية الحفاظ على الكوادر التي تم تدريبها سواء في الوطن أو في الخارج، والذين لم يستمروا في عملهم بالمجلس بسبب الفجوة التي وقعت بين ما اكتسبوه من مهارات أثناء التدريب وما واجهوه من معيقات من قبل المجلس في أداء عملهم والتي تمثلت على وجه الخصوص بالافتقار إلى عامل التعزيز والتحفيز الوظيفي⁶.

لقد اتفقت المساعدات الدولية مع أجزاء من أولويات المجلس، إلا أنها لم تلبي الاحتياجات الحقيقية للمجلس، ولم تتفق مع متطلباته كأول برلمان فلسطيني يفتقد إلى المكان والبناء والأثاث والتجهيزات. بل تعاملت الدول المانحة مع المجلس التشريعي كبرلمان موجود منذ عشرات السنين، وكانت الأولوية في برامجها الوصول إلى الكادر حتى تستطيع أن تمرر سياساتها من خلالها، والترويج قدر الامكان للإنجازات التي قدمتها للمجلس⁷. لم يعمل المجلس على استثمار المساعدات بشكل إيجابي وجدي. فما استثمر منها لم يعط نتائج كبيرة، بسبب عدم قدرة المجلس على الحفاظ على المنجزات التي تحققت آنياً بفعل تلك المساعدات. وإذا كانت التنمية البشرية من أهم ركائز التنمية المستدامة، فإن المجلس لم يعمل على الحفاظ على هذه الركيزة. فعلى الرغم من استثمار الجهات المانحة في كوادر المجلس التشريعي وتدريبهم ونقل الخبرات لهم، إلا أن المجلس لم يحافظ على هذه الكوادر من جهة، ولم يعمل على تطويرها لمواكبة التقدم وإنعاش قدراتها الإدارية. فعلى الرغم من التدريب والدورات والتأهيل الذي قدم لموظفي المجلس والذي انعكس على أدائهم إيجابياً وطور من مستوى العمل البرلماني في المجلس، إلا أن المجلس لم يعزز هذا الأداء ولم يهتم بالمستوى الوظيفي والمالي

⁶ كنفاني، المصدر السابق.

⁷ قريع، مصدر سابق.

للموظفين، على الرغم من أن الموظفين في المجلس هم الجهة المؤهلة لنقل تجربة المجلس الحالي إلى المجلس القادم.

فأعضاء المجلس هم العامل المتغير في المجلس في حين يعتبر الموظفون العامل الثابت⁸.

إن تردي الأوضاع الاقتصادية في مناطق السلطة الوطنية أفقدت المجلس نظرتة المهنية للكوادر العاملة فيه.

حيث ان نظرة هيئة رئاسة المجلس للموظفين تقوم على اعتبارات إنسانية غير مهنية، فهي ترى أولوية تقديم

المساعدة والتسهيلات للموظف كفرد قبل أن يكون موظفاً يعمل لمصلحة العمل. فمثلاً، الموظف الذي يتم

تأهيله والاستثمار به، تصبح الفرص أمامه مفتوحة للعمل في القطاع الخاص أو المؤسسات الأجنبية العاملة في

السلطة الوطنية، ولا يتردد في الاستقالة المجلس للعمل في جهة أخرى توفر له أمناً وظيفياً وراتباً أفضل. ومن

جهته لا يمانع المجلس في طلب أي موظف بالاستقالة، كما أن الجهات المانحة لا تلزم المجلس بشروط الحفاظ

على الموظفين الذين تستثمر بهم أموالها، كاقتراح توقيع تعهد بين الموظف والمجلس بالاستمرار في العمل لمدة

يحددها المجلس إذا تم الاستثمار في هذا الموظف وتلقى تدريباً يهدف إلى تطوير مؤسسة المجلس⁹.

والتفحص للمساعدات المقدمة للمجلس يجد أنها لم تترك آثاراً سلبية مباشرة، ولكنها لم تستطع أن ترسخ

منهجاً عملياً مفيداً أو تراكمياً¹⁰. فالبرامج التي نفذت لم تمكن أعضاء المجلس من تحسين أدائهم التمثيلي، ولم

تستطع أن توطن علاقة الأعضاء بناحبيهم، فكما ذكرنا سابقاً لاقى مشروع المكاتب الفرعية فشلاً ذريعاً¹¹.

ولكن في نفس الوقت نجد أن هذه المساعدات تعود بالنفع على الممولين، فبرامج المساعدات المقدمة من

الدول المانحة تعمل على تشغيل الكوادر والخبراء الأجانب الذين ينتمون إلى تلك الدول من جهة، وعلى تحسين

صورتهما أمام شعوبها والشعب الفلسطيني كدولة تمد يد المساعدة لمناطق حكم في طور التأسيس من جهة

أخرى¹².

⁸ الشعبي، مصدر سابق.

⁹ قريع، مصدر سابق

¹⁰ كنفاني، مصدر سابق

¹¹ المصدر السابق

¹² قريع، مصدر سابق

إن غالبية المساعدات التي قدمت للمجلس كانت مشروطة بأن تكون مساعدات فنية تقوم على نقل الخبرات. وبالتالي انطوت هذه المساعدات على إحصار الخبراء الأجانب وخاصة الأمريكيان لتقديم خبراتهم النابعة من بيئتهم الخارجية المختلفة عن البيئة السياسية والاجتماعية الفلسطينية، ما أدى في بعض الحالات إلى تشويه فكر البناء المؤسسي للمجلس التشريعي بسبب عدم قدرة المجلس على تكييف هذه الخبرات¹³. فالاستفادة من هذه الخبرات تتطلب وجود إمكانيات ذاتية ومجموعة من المتخصصين الذي باستطاعتهم إعادة تكييف هذه الخبرات بما يتناسب مع الثقافة السياسية الفلسطينية. وفي حينه لم يكن لدى المجلس جهة قادرة على أخذ هذه المسؤولية على عاتقها. وربما يكون مشروع جلسات الاستماع العامة أفضل مثال لتوضيح ما تقدم. فبينما تقوم فلسفة جلسات الاستماع العامة على مبدأ مراقبة أداء السلطة التنفيذية والشفافية في العمل، ووضع السلطة التنفيذية في مواجهة الجمهور، إلا أن عدم توفر الإمكانيات التي يشترط وجودها لضمان نجاح هذا المشروع، كالتلفزيون المحلي وتوزيع المنشورات على الجمهور، وعدم وجود آليات توزيع إعلامي وطاقم عمل متخصص قادر على توصيل فكرة وهدف وموضوع هذه الجلسات إلى أكبر قدر ممكن من المواطنين، أدى إلى تطبيق المجلس المشروع بمعزل عن فلسفته. وبذلك تحول مشروع الجلسات العامة من آلية رقابة برلمانية إلى نظام ورشة عمل كبيرة مفتوحة.

ويعتبر توفر مبنى المجلس التشريعي من أهم احتياجات المجلس التي لم تتمكن المساعدات من تلبيتها. فقد انطوى مفهوم إقامة مبنى للمجلس على مضامين سياسة حالت دون إقامته لمدة سبع سنوات، حتى مع انه تم توقيع عقد لإنشاء منذ عام 1999 بتمويل أوروبي. وعند تعرقل إنشاء هذا المبنى توجه المجلس للجانب الأمريكي من أجل تمويل إقامته ليواجه بالرفض. كتعبير عن الموقف الأمريكي الذي ينسجم مع السياسة الأمريكية تجاه العملية السلمية، إذ يمثل إنشاء مبنى دائم للمجلس التشريعي إحدى رموز الحل الدائم في الوقت الذي يواجهه الحل المؤقت جموداً سياسياً.

¹³ الشعبي، مصدر سابق

وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي الحالي يعتبر تجربة ما زالت قائمة، إلا أن المعطيات السابقة الذكر في هذا الفصل تساعد على التكهن بحكم أولي على شكل التجربة البرلمانية الحالية. فكون هذا المجلس هو المؤسسة البرلمانية الأولى على الأرض الفلسطينية، ومع انه تلقى المشورات والتوجيهات من جهات أجنبية متعددة، فإن التأثير الحقيقي عليه في مجالات اعداد النظم والاجراءات وتحديد السياسات العامة كان من قبل الأمريكان. لذا فالمرقب لأعمال المجلس يستطيع لمس بصمات النموذج الأمريكي في عمل المجلس عبر عدة أمثلة أبرزها آلية إقرار مشاريع القوانين¹⁴.

لقد أحدثت هذه البرامج آثاراً إيجابية على المستوى المهني والإجرائي في المجالات ذات العلاقة بنقل التجربة البرلمانية بكافة الوسائل الحديثة المتعلقة بالإدارة والتشريع والمراجعات القانونية، وبرامج التدريب المتخصصة والعامه لموظفي المجلس. كما أنها أسهمت في اطلاع أعضاء وموظفي المجلس على تجارب برلمانية سواء بنقل هذه التجارب عبر خبراء أو عن طريق نقل الأعضاء والموظفين إلى هذه الدول للاطلاع على تجاربها. لذا فإن تأثير المساعدات سيكون ملموساً في المستقبل في حال إعادة انتخاب عدد من أعضاء المجلس الحالي أو عن طريق استمرار كوادر المجلس الحالي في العمل في المجلس القادم. لقد عملت المساعدات على نقل قيم الدول المانحة والترويج لها، وخاصة الأمريكية منها التي تقوم على الديمقراطية ومبادئ برلمانية تم بناؤها منذ بداية التجربة البرلمانية الأمريكية التي يعتبرها الأمريكان النموذج المثالي في العالم. لذا فان العديد من أعضاء المجلس يرون ان الدور المباشر الذي تلعبه كافة برامج المساعدات الغربية للمجلس أدى في المحصلة النهائية إلى مؤسسة مبنية على أسس سياسية وثقافية تنسجم مع الديمقراطية الغربية وخاصة الأمريكية. وبالتالي نجد أن النتائج الأولية قد انسجمت والهدف الذي وجدت من اجله المساعدات من وجهة نظر مانحيها¹⁵.

في ظل المعطيات السابقة، سيتوقف نجاح المجلس المقبل على مجموعة اعتبارات يمكن استخلاصها من التجربة الحالية أهمها تغيير قانون الانتخابات الحالي الذي أفرز شكل المجلس الحالي بتركيبته السياسية. فإذا تغير النظام

¹⁴ الشعبي، مصدر سابق

¹⁵ قريع، الشعبي، والديك، مقابلات

الانتخابي الحالي، من الممكن أن يتم تشكيل مجلس جديد بنظم سياسية جديدة قابلة لإعطاء فرص لدور أكبر للأعضاء في إدارة أمور المجلس. وقد يؤدي إعطاء دور أكبر لاقتراحات ورؤية أعضاء المجلس التي تعكس تجربتهم الخاصة على الأرض، وليس لبرامج يتم تقريرها وتنفيذها وفق تصورات قد لا تعكس الحاجة الحقيقية المطلوبة لتحسين أداء المجلس وأعضائه، كما هو معمول به في المجلس الحالي الذي تحتكر إدارته وقراراته مجموعة قليلة من أعضائه تمثل رؤية سياسية واحدة غير قائمة على تعددية الرأي. وسيؤدي إعطاء دور أكبر لكادر مؤهل وقادر على تقديم الخبرة البرلمانية لأعضاء المجلس إلى المساهمة بشكل فعال في إنجاح التجربة القادمة.

وأخيراً نستخلص مما تقدم أن تجربة المجلس التشريعي، على حدائقها، استطاعت تكوين بدايات تجربة برلمانية. كما أن برامج المساعدات استطاعت التأثير في مؤسسة المجلس التشريعي إيجاباً وسلبياً، مع التأكيد على أن تأثيرها الإيجابي على المستوى الإجرائي كان أكبر من السلبي، أما على مستوى البنى التحتية فلم تلب هذه البرامج احتياجات المجلس، وما زال المجلس يطالب بتلبية احتياجاته في هذا الجانب.

ومن خلال البحث نجد أن المجلس يفتقد إلى الجهات التي تأخذ على عاتقها مهمة تقييم برامج المساعدات، لذا توجب على هذا البحث تقديم بعض التوصيات كخاتمة للبحث وكمساهمة في إعادة النظر بالعديد من القضايا التي تتعلق بإدارة المجلس وموضوع المساعدات الدولية المقدمة له.

التوصيات:

أولاً: الوضع الإداري

يتوجب على هيئة المجلس إعادة تقييم الوضع الإداري في ضوء تجربة السنوات السابقة والاستفادة من هذه التجربة، مع الأخذ بعين الاعتبار إعادة النظر في هيكلية المجلس وخاصة في فلسفة نظام أمانة السر. فوجود مدير عام للمجلس في ظل وجود نظام أمانة السر يتولي أحد أعضاء المجلس أو وجد اختلاطاً وتضارباً شديدين في إدارة المجلس مما انعكس سلباً على مؤسسة المجلس. ويتحتم على المجلس تنظيم وإقرار هيكلية إدارية واضحة للمجلس مع وصف وظيفي لكل دائرة ووحدة وموظف، حتى تتضح مسؤوليات الدوائر، خاصة الوحدات ذات العلاقة بموضوع المساعدات. ويتطلب من المجلس إبداء اهتمام خاص للوحدة الإدارية المساندة لعمل المساعدات وتعيين مدير لها يتبع ملاك المجلس وليس عقود الدول المانحة. كما يجب الاهتمام بكادرها الحالي وتدعيمها بمزيد من الكوادر المدربين لمساندة عمل لجنة تنسيق المساعدات.

ثانياً: توحيد مقرات المجلس

إن تشتت بنية المجلس المادية بين غزة ورام الله أدى إلى العديد من السلبيات، أهمها تشتت الإدارة بين المقرين وتمركزها في مكان وجود أمين السر. كما أدى هذا التشتت إلى أن يكون مقر المجلس في رام الله صاحب الأولوية في بناء برامج التطوير ومن ثم نقلها إلى غزة بعد أن تكون قد أخذت النصيب الأكبر من الدراسة والتنفيذ في رام الله. هذا من جهة، ومن جهة أخرى حال تشتت المجلس بين مقرين دون انتظام التمام الأعضاء بشكل عام وأعضاء لجنة تنسيق المساعدات بشكل خاص، فنجد أن أعضاء اللجنة لم يجتمعوا أو يتابعوا عمل المساعدات منذ قيام انتفاضة الأقصى وإغلاق المناطق الفلسطينية. إن هذه الخصوصية تحتم على المجلس دراسة توحيد مقر المجلس خاصة

في ظل إنشاء المبني الحالي في رام الله. وان لم يكن ذلك ممكناً، فتتسيق العمل بين المقرين بما يضمن عدم التضارب في العمل بين الوحدات المتشابهة في المقرين.

ثالثاً: كوادر المجلس

ينبغي على المجلس إيلاء الاهتمام بكادره بما يضمن استمرار تحديث خبراتهم بشكل يوائم التطورات في العمل، وتوفير الإمكانيات لهم وإتاحة الفرصة أمامهم لتطبيق وممارسة ما اكتسبوه من خبرات. كما يتوجب على المجلس إيجاد حلول عملية لتعزيز عمل كوادره، كتنحيص بند في موازنه لتعزيز وتطوير عمل الموظفين لإكسابهم الخبرات الضرورية لتقليص الاعتماد على الخبراء الأجانب. كما ويجب تطوير حوافز تحول دون تسرب هؤلاء الموظفين، بعد تدريبهم، للعمل في مؤسسات أخرى.

رابعاً: لجنة تنسيق المساعدات الدولية

يتوجب على هيئة رئاسة المجلس إعادة النظر في لجنة تنسيق المساعدات الدولية وإعادة تشكيلها لضمان تفعيل دورها. ووضع نظام داخلي يحدد مهامها بما يضمن تكريس مبدأ الشفافية في عملها واعتبارها مسؤولة أمام المجلس ككل وليس أمام هيئة رئاسة المجلس ولجنة شؤون المجلس، وذلك لإتاحة الفرصة أمام أعضاء المجلس للاطلاع على عمل هذه اللجنة والمشاركة في انتخابها وتقييم عملها بشكل مستمر.

خامساً: تقييم تجربة المساعدات الدولية ورسم استراتيجيات وخطط تطوير المجلس

إن الاعتماد على رؤية عامة للتعامل مع المساعدات الدولية لا يكفي لتطوير المجلس، إنما هناك ضرورة لرسم استراتيجية واضحة تعكس الوعي الفلسطيني في التعامل مع المساعدات وعدم الاكتفاء بدور المتلقي. ويجب أن تشمل هذه الاستراتيجية على بناء خطة واضحة تحدد احتياجات المجلس وأولوياته من برامج المساعدات بالدرجة الأولى، وخطة أخرى للحفاظ على ما تحدته هذه البرامج

من تطوير في مؤسسة المجلس التشريعي بما يخدم تأسيس أرضية صلبة للتجربة البرلمانية الفلسطينية المقبلة. ومعالجة موضوع الاعتماد الكلي على المساعدات الدولية والتوجه نحو الاعتماد الذاتي لتطوير المجلس، ولو بشكل جزئي. ويتطلب تنفيذ هذه الاستراتيجية تكاتف الجهود من قبل كافة الأطراف المعنية، بتشكيل لجنة من رئاسة المجلس ولجنة التنسيق وكوادر من المجلس وخبراء في التنمية لتقييم التجربة الحالية للمساعدات في المجلس والآثار التي أحدثتها هذه المساعدات، ودراسة التباين بين احتياجات المجلس والبرامج التي قدمت، ودراسة الوضع القائم لإعداد خطة لتطوير المجلس وتوجيه برامج المساعدات ومواءمتها بما يخدم مصلحة المجلس. ومن المهم أن يرافق هذا التقييم توثيقاً لنتائج المساعدات خاصة فيما يتعلق بالاجراءات البرلمانية المتبعة كمدخل لنقل تجربة البرلمان الحالي للبرلمان المقبل مع التوصية بتعديلها وتكييفها في البرلمان المقبل في ضوء التجربة الحالية إن لزم الأمر.

سادساً: رقابة المجلس الداخلية على أموال المساعدات

على المجلس تفعيل رقابته الداخلية على أموال المساعدات، بحيث يكون طرفاً فاعلاً في تعامله مع الجهة المانحة والتخلي عن دور المتلقي. ليس ذلك فحسب، بل يجب تأسيس نظام متابعة داخلي في المجلس يعمل على ضبط عمليات تلقي وصرف أموال المساعدات بشكل يضمن شفافية المعلومات المحيطة بإدارة هذه الأموال وسهولة الوصول إلى مواقع صرفها.

سابعاً: تفعيل برامج المساعدات

هناك ضرورة لتوجيه برامج المساعدات خارج مؤسسة المجلس باتجاه تفعيل علاقته التكاملية بالسلطة التنفيذية وإنهاء هيمنة مؤسسة الرئاسة على المجلس التشريعي. وقد يكون استحداث منصب رئيس الوزراء وتشكيل الحكومة برئاسته فرصة مناسبة لإرساء قواعد جديدة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

قائمة المصادر

المراجع:

- الكيالي، عبد الوهاب. موسوعة السياسة. الجزء الرابع. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1994.
- مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع. الموسوعة العربية العالمية. الجزء الثاني، الرياض: مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ط 2، 1999.
- _____ . الموسوعة العربية العالمية. الجزء التاسع، الرياض: مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ط 2، 1999.
- _____ . الموسوعة العربية العالمية. الجزء السابع عشر، الرياض: مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ط 2، 1999.

الكتب باللغة العربية:

- أبو بكر، توفيق. مسيرة التسوية السياسية 1977-1994 حوارات وشهادات. عمان: مركز جنين للدراسات الاستراتيجية، ط 1. 1998
- أبو عمرو، زياد وآخرون. قراءة تحليلية للاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي غزة أولاً. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1993
- الأزرع، خالد. النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين. رام الله: مواطن، 1996.
- أمين، جلال. تنمية أم تبعية اقتصادية وثقافية. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب. 1995
- اومليل، علي (تحرير وتقديم). اتفاقية غزة - أريحا الأبعاد الاقتصادية المحتملة. عمان: منتدى الفكر العربي. 1994
- بكري، كامل. التنمية الاقتصادية. بيروت: دار النهضة للطباعة والنشر. 1986
- بيرسون، لستر. ماذا يجري في العالم الغني والعالم الفقير؟ شركاء في التنمية. إعداد: ابراهيم نافع. القاهرة: دار المعارف. 1971
- بيار، شيريل. البنك الدولي دراسة نقدية. ترجمة: احمد بلبع. القاهرة: سينا للنشر، 1994.
- توما، اميل. السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط. حيفا: دار الاتحاد التعاونية، د.ت.
- جبلز، مالكولم و مايكل رومر. اقتصاديات التنمية. ترجمة: طه منصور. الرياض: دار المريخ للنشر. 1995.
- حامد، إسامة وآخرون. التمويل غير الرسمي ومؤسسات الإقراض غير الربحية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس". 1998
- الحسن، خالد (تقديم وإشراف). حول اتفاق غزة - أريحا أولاً: وثائق ودراسات. عمان: دار الشروق. 1994

- خلف، محمود. مدخل الى العلاقات الدولية. دم: المركز الثقافي العربي، 1987
- الخوري طوق، جوزيف. الاتفاقيات العربية الإسرائيلية اتفاق غزة أريحا أولاً وماذا بعد؟. بيروت: دار نـ _____ ولبيه. 1996
- الدسوقي، عصام. العولمة تصارع ولا تقبل المنافسة، العولمة هيمنة منفردة في المجالات الاقتصادية والسياسية والعسكرية. القاهرة: دار الجهاد للطباعة والنشر والتوزيع، 1999.
- د. كنتور ، روبرت. السياسة الدولية المعاصرة. ترجمة احمد ظاهر. عمان: مركز الكتب الاردني، 1989.
- رامازاني، آر. كيه. الشراكة الأوروبية – المتوسطية: إطار برشلونة. أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاسـ _____ تراتيحية. 1995
- زلوم، عبد الحي. نذر العولمة. دم: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1998.
- سالم، وليد وآخرون. انتخابات المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية. القدس: مركز الدفاع عن الحريات. ط 1. 1996
- سمارة ، عادل. البنك الدولي المانحون والمادحون دراسة في تبعية واعادة تثقيف الفلسطينيين. رام الله: المشرق/ العامل للدراسات الثقافية والنقدية. 1997
- شاش، طاهر. مفاوضات التسوية النهائية والدولة الفلسطينية الآمال والتحديات. القاهرة: دار الشـ _____ روق. 1999
- الشقائي، خليل ومضر قسيس. البيئة السياسية للانتخابات الفلسطينية الأولى في الانتخابات الفلسطينية الأولى: البيئة السياسية، السلوك الانتخابي، والنتائج. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. 1997
- الصايغ، يزيد و خليل الشقائي. تقوية مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية تقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلس العلاقات الخارجية. ترجمة: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. 2000
- طالب، عدوان. المساعدات الخارجية للضفة الغربية وقطاع غزة: دراسة حالة المساعدات الألمانية. جامعة بيرزيت: رسالة ماجستير. 1997
- عبد العزيز ، سمير. التمويل العام المدخل الادخاري والضريبي، المدخل الإسلامي، المدخل الدولي. القاهرة: مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية. 1998
- عبد المنعم، بكر. دولة فلسطين مؤتمر السلام من مدريد إلى أوسلو. بيروت: دار الشروق. 1994
- العزاوي، قيس جواد. العرب والغرب على مشارف القرن الحادي والعشرين مؤشرات استراتيجية. دم: مركز الدراسات العربي – الأوروبي، 1997.
- غليون، برهان. نقد السياسة العملية -1- العرب ومعركة السلام. الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي _____ ي 1999

- كنفاني، نعمان. علاقة فلسطين بالاتحاد الأوروبي: الإطار الحالي والعلاقة المستقبلية. القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس". 2000
- كينيدي، بول. نشوء وسقوط القوى العظمى. ترجمة مالك البديري. عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 1994.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. تقييم دور المنظمات غير الحكومية في الأراضي المحتلة وفرص التشابك فيما بينها في إطار السلطة الفلسطينية. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. 1997.
- المسفر، محمد صالح. الاتحاد الأوروبي وأبعاد مشاريعه المتوسطة. في العلاقات العربية - الأوروبية حاضرها ومستقبلها. باريس: مركز الدراسات العربي. 1997
- المصري، سناء. تمويل وتطبيع قصة الجمعيات غير الحكومية. القدس: دار الكاتب. 1988.
- معهد ابحاث الامم المتحدة للتنمية الاجتماعية (UNRISD). حالات فوضى: الآثار الاجتماعية للعلومة. إصدار 1999 . UNRISD
- مطير، جميل وهلال، علي الدين. النظام الإقليمي العربي: دراسة في العلاقات السياسية العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة)
- مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة. دليل المؤسسات غير الحكومية في الدول المانحة التي تقدم المساعدة للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. غزة: المكتبة. 1997.
- مهرة، علي. الادخار ودوره في التنمية. دمشق: وزارة الثقافة. 1996.
- نوبيرت، هارالد. النظام العالمي الجديد ومشاكل العالم الثالث على ضوء اكتشاف اميركا قبل 500 عام. ترجمة محمد الزعبي وممتاز كريدي. بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1996
- هاجن، افيريت. اقتصاديات التنمية. ترجمة: جورج خوري. عمان: مركز الكتب الأردني. 1988.
- هايتر، تيريزا. إمبريالية المساعدات. ترجمة: مجدي نصيف. دم: دار ابن رشد، 1979.
- _____. النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو دراسة تحليلية نقدية. رام الله: مواطن. 1998
- هلال، جميل وآخرون. مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة (القدس: ماس) 1997
- هنتجتون، صموئيل. صدام الحضارات إعادة صنع النظام العالمي. ترجمة: طلعت الشايب. دم، دت، 1998.

- Edwards, Michael and David Hulme (editing). **Non – Governmental Organizations – Performance and Accountability**. London: Earthscan Publications Limited. 1995
- Gosha, Goldshtein. **International Relations**. United state: Haper collinse college. Publisher 1996.
- Korten, David. **When Corporations Rule the World**. SanFrancisco. 1995
- Lister, Marjorie. **The European Union and the South Relations with developing Countries**. London: Routledge, 1997.
- Schmid, Claudia & Pawelka, Peter: **The Modern Rentier State in the Middle East and its Strategies of Crises Management**, University of Tübingen (Federal Republic of Germany), Association of North America. Los Angelos California. Nov. 2-5. 1988
- Waltz, Kenneth N. **Theory of the International Politics**. United State of America: McGraw Hill. 1979

مقالات من كتب:

- الجرباوي، علي. **البعد الفلسطيني – الإسرائيلي للصراع منذ أوصلو حتى الآن (1998) في صراع القرن .. الصراع العربي مع الصهيونية وإسرائيل عبر مائة عام**. عمان: مؤسسة عبد الحميد شومان. 1999
- شهاب، مفيد. **دول أوروبا في مسيرة السلام العربي – الأوروبي، في العلاقات العربية – الأوروبية حاضرها ومستقبلها**. باريس: مركز الدراسات العربي. 1997
- المسفر، محمد صالح. **الاتحاد الأوروبي وأبعاد مشاريعه المتوسطة. في العلاقات العربية – الأوروبية حاضرها ومستقبلها**. باريس: مركز الدراسات العربي. 1997
- عبد الرازق، عمر. **"البروتوكول الاقتصادي بين م.ت.ف وحكومة إسرائيل: قراءة فكرية – علمية"**. في هشام عورتاني وآخرون، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية قراءات في النص. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. 1994
- عجاج، احمد محمود. **"قراءة قانونية خاطفة في اتفاق غزة – أريحا أولاً غموض التسوية ليس في صالح الفلسطيني"**. في خالد الحسن (تقديم وإشراف) حول اتفاق غزة _ أريحا أولاً وثائق ودراسات. عمان: دار الشؤون. 1995
- عريقات، صائب. **"مسيرة التسوية السياسية 1977-1994 حوارات وشهادات"**. في توفيق أبو بكر. عمان: مركز جنيين للدراسات الاستراتيجية، ط 1. 1998
- لبيب، الطاهر. **في، ندوة حول أزمة الديمقراطية في الوطن العربي**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. 1984

- مكحول، باسم . "دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية". في هشام عورتاني وآخرون، الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية - الإسرائيلية: قراءات في النص. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. 1994
- هلال، جميل. "المجلس التشريعي - البنية السياسية والاجتماعية". في خليل الشقاقي. الانتخابات الفلسطينية الأولى: البيئة السياسية، السلوك الانتخابي، والنتائج. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. 1997

المقالات والمجلات باللغة العربية:

- أبو عرفة، عبد الرحمن وآخرون. "التحول الديمقراطي في فلسطين التقرير النصف سنوي نيسان - آب 1997". مجلة شؤون تنمية. القدس: الملتقى الفكري العربي. العدد الثالث والرابع. خريف 1997
- آدم، محمد. "صندوق النقد الدولي والتنمية في الدول النامية". مجلة النبأ. ع 43، آذار 2000.
- الجرباوي، علي. "نقد المفهوم الغربي للتحديث"، مجلة العلوم الاجتماعية. المجلد 14، ع 14، شتاء 1986.
- _____ . "في النظام العالمي الجديد". دراسات عربية. 11-12 أيلول/ 1992
- _____ . "القيادة الفلسطينية بين نجاح المراهنة و خسارة السباق". الحياة اللندنية، 16/9/1993
- _____ . "الاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي: تحليل وتقويم". قراءات سياسية. العدد الأول. شتاء 1994
- _____ . "حول الانتخابات الفلسطينية العامة. مراجعة نقدية للرؤى الفلسطينية المتباينة". السياسة الدولية. ع 120 ، إبريل 1995
- حني، ناصيف. "مستقبل العلاقات العربية الأوروبية بين الشرق أوسطية والمتوسطية"، المستقبل العربي. ع 205 . آذار 1996.
- _____ . "حدود وفرص الدور الأوروبي في عملية التسوية". المستقبل العربي. عدد 215. آذار 1996
- حسن، حمدي عبد الرحمن. "القمة الأفرو أوروبية الأولى ... صراع الأولويات". د.ت . www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/qpolitic-mar-2000/qpolitic23.asp
- الخالدي ، أحمد سامح وجعفر حسين الآغا. "المفاوضات واحتمالاتها في ظل قوى متغير". الدراسات الفلسطينية. ع 8. خريف 1991.
- السعدني، نرمين. "المساعدات الدولية لمناطق الحكم الذاتي الفلسطيني: عناصر البرنامج وصعوبات التنفيذ". السياسة الدولية. ع 120. إبريل 1995
- سمارة ، عادل. "أقطار العالم الثالث والبنك الدولي". مجلة شؤون تنمية. الملتقى الفكري العربي: فلسطين. المجلد الخامس. عدد 1. نيسان 1995

- _____ . "المساعدات والمنح والميزان الاجتماعي للتراكم في مناطق الحكم الذاتي". **المستقبل العربي**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. العدد 234. 1998
- شبانة، أيمن السيد. "المعونات الأوروبية لأفريقيا صراع القيم والمصالح". **مجلة المجتمع**. عدد 1372 ، د.ت.
- الشقاقي، خليل. "اتفاق طابا للمرحلة الانتقالية: استعراض وتقييم". **مجلة السياسة الفلسطينية**. العددان السابع والثامن، صيف وخريف 1995
- شقيرات، خضر. "المعارضة الفلسطينية ... إلى أين". **السياسة الفلسطينية**. عدد 19. صيف 1998
- الصاوي، علي. "تعزيز عمل المجلس التشريعي الفلسطيني". **مجلة قضايا برلمانية القاهرة**. القاهرة: مجلس الشعب المصري. (24، مارس 1999): ص 1، 2
- صباغ، زهير. "مقدمة في نظريات التنمية"، **مجلة شؤون تنمية**. القدس: الملتقى الفكري العربي، العدد الثالث والرابع، خريف 1997
- صبح، أحمد. **التنمية البشرية من منظور السلطة الوطنية الفلسطينية، في تمويل التنمية في فلسطين**. (وزارة التخطيط والتعاون الدولي وجامعة بيرزيت) 1998
- عبد الرحمن، حمدي. "أبعاد السياسة الأمريكية الجديدة تجاه أفريقيا"، www.islam-online.net/iol-arabic/dowalia/qpolitic-1/qpolitic4.asp
- عبد الشافي، حيدر. "خمس سنوات بعد أوسلو"، **مجلة السياسة الفلسطينية**. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، العدد العشرون. خريف 1998
- علوي، مصطفى. "البيئة الدولية للمفاوضات". **السياسة الدولية**. عدد 114. أكتوبر 1993.
- عورتاني، هشام و باسم مكحول. "اتفاقية باريس الاقتصادية: تقييم تطبيق الجوانب المتعلقة بالتجارة الزراعية". **مجلة السياسة الفلسطينية**. العدد السادس. ربيع 1995
- الفاصد، أريان. "التدخل الأوروبي في فلسطين: أهو سياسي أم مالي". **السياسة الفلسطينية**. 17 شتاء 1998
- الکرد، ماهر. "مساهمة في تقييم التجربة: تسرب الإيرادات العامة". **صحيفة القدس**: 10/7/2001
- _____ . "مساهمة في تقييم التجربة: تعسر برنامج المساعدة الدولي". **صحيفة القدس**: 9/7/2001
- كرزم، جورج. "آفاق البديل الاقتصادي الفلسطيني المعتمد على الذات". **مجلة السياسة الفلسطينية**. العدد الثامن والعشرون. ربيع 1999
- مجلة الدراسات الفلسطينية. تقارير دورية. "التعهدات بالمساعدات للفلسطينيين". **الدراسات الفلسطينية**، 18 ربيع 1994.
- الملتقى الفكري العربي. **التحول الديمقراطي في فلسطين: التقرير العام 2**. (القدس: الملتقى الفكري العربي) 2000

- نافع، بشير. "ملاحظات أولية على اتفاق غزة - أريحا". قراءات سياسية. العدد الأول. شتاء، 1994
- هلال، جميل. "قراءة أولية في نتائج ودلالات انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني". السياسة الفلسطينية. عدد 10. ربيع 1996
- والت، ستيفن. "العلاقات الدولية عالم واحد .. نظريات عدة". ترجمة منير كمال. مجلة الثقافة العالمية. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون. ع 89، 1998.

المقالات والمجلات بالغة الإنكليزية:

- Abu Amr, Ziad. "The Palestinian legislative Council: A critical Assessment" **Journal of Palestinian Studies**. Vol.xxxvi\ 4-number 104, 1997
- Jerusalem Media & Communication Center. **Foreign Aid And Development In Palestine**. Phase iii report (jmcc, pp.94, march 1999). www.jmcc.org/research/reports/aid3.htm
- **The Economist**, January 29th 2000, "NGOs: Sins of the Secular Missionaries", London the Economist Newspaper Limited

صفحات الإنترنت:

- <http://www.aljazeera.net/news/europe/2001/11/11-29-7.htm>
- <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2001/3/3-2-5.htm>
- www.britishcouncil.org
- http://www.pna.net/arabic/building_state/pal_french_agree.html

تقارير بالغة العربية:

- أبو هنطش، ابراهيم. تقرير حول المساعدات الأمريكية للفلسطينيين. رام الله: وحدة البحوث البرلمانية. 2000
- دليل عمل المكاتب الفرعية، إعداد مكتب مشروع تعزيز عمل المجلس التشريعي الفلسطيني ARD، شباط 1998. ص 3
- شركة ARD. خطة تطوير الإجراءات البرلمانية. 1997
- كايد، عزيز. تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة. 2000
- كيث شولز. تقرير عن وضع الدائرة القانونية والتوصيات الخاصة بتطويرها. رام الله: شركة ARD. 1998
- المجلس التشريعي الفلسطيني. تقرير لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية حول مشروع خطة التنمية الفلسطينية للأعوام 1988-2000. (المجلس التشريعي الفلسطيني: رام الله) 14/4/1998

- مركز القدس للاعلام والاتصالات ومركز فريديش أيبيرت. المجلس التشريعي الفلسطيني. ايلول 1997.
- مكتب أمين سر المجلس. تقرير حول لجنة تنسيق المساعدات الخارجية في المجلس التشريعي. 1998
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثالث 1 كانون ثاني 1997 - 31 كانون أول 1997. ش_____ باط 1998
- _____ . التقرير السنوي الخامس 1 كانون ثاني 1999 - 31 كانون أول 1999. ش_____ باط 2000
- _____ . التقرير السنوي السادس 1 كانون ثاني 2000 - 31 كانون أول 2000. ش_____ باط 2001.
- _____ . التقرير السنوي الثامن 1 كانون ثاني 2002 - 31 كانون أول 2002.
- تقرير احمد قريع أبو علاء رئيس المجلس التشريعي حول أعمال المجلس في دوراته الخمس. آذار 2001
- تقرير صادر عن وحدة التخطيط والتطوير في المجلس التشريعي. 2002
- تقرير الـ UNSCO حول المساعدات المقدمة للمجلس التشريعي من الدول المانحة. 1999
- التقرير النهائي ليوم الديمقراطية في فلسطين مقدم من اجتماع لجنة التقييم الأخيرة والـ ARD. 21/4/1999.
- تقرير صادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي الفلسطينية. وحدة تنسيق المساعدات الدولية.

تقارير بالبلغية الإنجليزية:

- Ministry of Planning & International Cooperation Aid Coordination Department.
MOPIC' S2001 First & Second QUARTERLY MONITORING REPORT of
DONORS' ASSISTANCE. June 30, 2001

الوثائق:

- الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة واشنطن 28 أيلول 1995 و اعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية واشنطن 13 أيلول 1993. دائرة شؤون المفاوضات. 1996
- القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 1997. مسودة غير منشورة. رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني. 1997

- "قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 13 لسنة 1995". الوقائع الفلسطينية. ديسمبر 1995.
- قرار المجلس التشريعي الفلسطيني رقم 206/2/20. رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني.
- نصر الله ، جورج (جمع وتصنيف). الوثائق الفلسطينية العربية لعام 1969. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية والجامعة اللبنانية. ط 1. 1971
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000. رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني. 2000
- اللائحة الداخلية للجنة شؤون المجلس. ورقة غير منشورة. رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني. 1998
- مجموعة مراسلات موجهة من شركة الـ ARD إلى المجلس. 1997-1998.
- المحضر المختصر للجلسة الخامسة من الدورة الأولى للمجلس. 15-16/5/1996.
- مذكرة تفاهم بين الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ممثلة بمديرها كريس كرولي والمجلس التشريعي الفلسطيني ممثلاً برئيسه أحمد قريع أبو علاء. بتاريخ 4/2/1997
- ملخص مساعدة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للمجلس الفلسطيني. USAID .West Bank, A E P-I – 00-96-90009-00 T. O # 801
- Agreement between the commission of the European communities and the Palestinians Legislative Council. Agreement no. PLE/B7-420/IB/OT/96/3.
- Declaration of Principles on Interim Self – Government Arrangement. Washington, 13 September 1993. Occasional document series no 7. Jerusalem: JMCC. August 1996

المقابلات:

- مقابلة مع أحمد الديك. عضو المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس التشريعي في رام الله. 25/4/2003
- مقابلة مع احمد قريع رئيس المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس التشريعي في رام الله. 15/5/2003
- مقابلة مع روجي فتوح أمين سر المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس/ مدينة البيرة بتاريخ 7/2/2002.
- مقابلة مع عزمي الشعبي عضو المجلس التشريعي وعضو لجنة تنسيق المساعدات الدولية في المجلس في المقر المؤقت للمجلس/ مدينة البيرة بتاريخ 7،9/3/2002
- مقابلة مع كارولين خلف مدير وحدة التخطيط والتطوير في المجلس التشريعي في المقر المؤقت للمجلس/ مدينة البيرة بتاريخ 2/1/2002.

- مقابلة مع كريستوفر جورج مدير مشروع شركة التطوير الريفي ARD لدعم المجلس التشريعي. رام الله 13/5/2002.
- مقابلة مكتوبة مع مروان كنفاني عضو المجلس التشريعي. غزة. نيسان/2003

دورة العقد في المجلس التشريعي

