

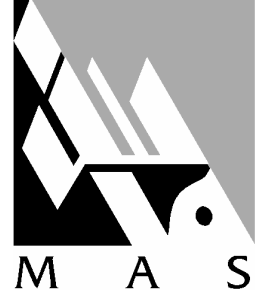


معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

إطار قانوني للتخطيط التنموي الفلسطيني

نبيل قسيس

2014



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

إطار قانوني للتخطيط التنموي الفلسطيني

نبيل قسيس

2014

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

اسماعيل الزبري، جهاد الوزير، جواد الناجي، سمير حليلة (أمين الصندوق)، صبري صيدم، غسان الخطيب (القائم بأعمال رئيس مجلس الأمناء)، لانا ابو حجلة، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم، نافذ الحسيني، نبيل قسيس (المدير العام - بصفته الوظيفية).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2014 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps

إطار قانوني للتخطيط التنموي الفلسطيني

الباحث: د. نبيل قسيس

المراجعة والتقييم: د. علي جرباوي

د. سمير عبد الله

التسيق الفني: لنا عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2014

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-45-4

تقديم

لم يتبادر إلى ذهني عندما وافقت على إعداد هذه الدراسة في مطلع صيف 2013، أنني سأكون الشخص الذي سيقدمها منشورة للمهتمين، الأمر الذي يقوم به في العادة مدير عام المعهد. ولكن حصل أنني وافقت في مطلع خريف السنة نفسها على إشغال منصب مدير عام المعهد اعتباراً من أول تشرين الثاني، أي حال انتهاء فترة المدير العام السابق الدكتور/ سمير عبدالله. وها أنذا أجد نفسي في هذا الموقع، أقدم دراسة قمت بها من موقع آخر، وأغتنم هذه الفرصة لأشكر د. سمير عبدالله على إتاحة الفرصة لي لاستكمال العمل على سلسلة دراسات متكاملة في مجال الإدارة العامة والتخطيط لصالح (ماس) منذ عام 2010، التي شملت أيضاً دراسة بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي، ونحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة، إضافة إلى هذه الدراسة. ومن الجدير بالذكر أن المعهد حرص على تنسيق الشروط المرجعية لهذه الدراسة مثل سابقتها مع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، كما حرص على الاستماع لملاحظاتها على تلك الدراسات. وأود مع إصدار هذه الدراسة أن أقدم الشكر الجزيل لوزير التخطيط في تلك الفترة، الدكتور علي جرباوي والمهندس محمد أبو رمضان على ترحيبهما بفكرة تلك الدراسات وملاحظتهما القيمة عليها.

أملّي أن تتجح هذه الدراسة الثالثة مع الدراستين اللتين سبقتاها في إثارة نقاش جدّي في الدوائر الرسمية، حول قضايا تصب في مجرى الإصلاح الإداري والتنمية الاقتصادية. ولعل الندوة التي عقدها المعهد لعرض هذه الدراسة والتي حضرها ستة وزراء من بينهم أربعة وزراء تخطيط سابقون، وعدد من المسؤولين في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، والمجلس التشريعي، ومؤسسات حكومية وأهلية أخرى، تعطي مؤشراً جيداً على الاهتمام الرسمي بموضوع الدراسة وتشكل بداية للنقاش المطلوب.

يتقدّم المعهد بجزيل الشكر للصندوق العربي للإنماء الاجتماعي والاقتصادي، لدعمه المستمر لبرنامج البحوث في المعهد، وتمويل إعداد هذه الدراسة.

د. نبيل قسيس

المدير العام

شكر وعرّفان

أُتقدّم بالشكر للمدير العام السابق ومدير البحوث حالياً في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) الدكتور/ سمير عبدالله، وإلى وزير الدولة لشؤون التخطيط والتنمية الإدارية المهندس/ محمد أبو رمضان لتقتهم وإيصال مهمة إعداد هذه الدراسة إليّ، وأحيي فيهما مثابرتهما وإصرارهما على معالجة معضلة التخطيط التنموي في فلسطين بهدف حلها. كذلك أشكر الدكتور/ سمير عبدالله على قراءته الدقيقة للمسوّدة الأولى للدراسة، وعلى ملاحظاته المفيدة، والدكتور/ علي جرباوي على التقويم والمراجعة الوافية للدراسة وعلى ملاحظاته القيّمة. قامت مساعدة البحث في (ماس) إيمان سعادة بإعداد تلخيص لأجزاء محددة من بعض المراجع التي احتجتها للدراسة وأشكرها على ذلك.

د. نبيل قسيس

المحتويات

1	1- مقدمة
3	2- تمهيد
3	1-2 خلفية
4	2-2 واقع حال التخطيط التنموي الفلسطيني
7	3- الأساس المنطقي لتشريعات التخطيط Rationale
7	1-3 قانون لمؤسسة التخطيط Planning Institution
8	2-3 قانون منظومة التخطيط Planning System
11	4- الإشكاليات المنهجية والإدارية للتنمية
15	5- اعتبارات عملية
19	6- حالات دراسية للتشريعات التي تحكم مؤسسات التخطيط
35	7- منهج التخطيط كأساس لقانون التخطيط
39	8- تجارب في التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي
55	9- الإطار القانوني للتخطيط
58	1-9 إطار قانوني للمجلس القومي للتخطيط ولمفوضية التخطيط
65	2-9 إطار قانون (منظومة) التخطيط
75	10- ملاحظات ختامية
79	ملحق

ملخص تنفيذي

بعد تمهيد يبيّن خلفية هذه الدراسة، ويصف واقع حال التخطيط التنموي الفلسطيني، تعطي الدراسة باختصار الأساس المنطقي لتشريعات التخطيط التنموي بشكل عام، سواء تلك التي تحكم المؤسسة القائمة على التخطيط، أو التي تنظم إعداد الخطة التنموية، وتشرح الإشكاليات المنهجية والإدارية للتنمية والاعتبارات العملية في التعامل معها، ومن ثم تتفحص الدراسة قوانين التخطيط سنتها بعض الدول بوصفها حالات دراسية، وتعمل على استخلاص العبر من تلك الخبرات، فتؤكد أهمية أن يكون منهج التخطيط معتمداً بتسريع، بحيث يكون المنهج هو الأساس لقانون التخطيط بشقيه، سواء الخاص بالمؤسسة المشرفة، أو الخاص بمنظومة التخطيط وإعداد الخطة التنموية. وتحتاز الدراسة إلى منهج معين، ألا وهو منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وتتنظر في تجارب العديد من الدول في تطبيقه، وتصل إلى استخلاصات بشأن الطريق الأنسب لتطبيقه في الحالة الفلسطينية، وهو طريق التدرّج، وتشرح أهمية أن يعكس هذا التدرج في التشريعات التي ستحكم التخطيط، ثم تنتقل إلى اقتراح الإطار المناسب لقانون التخطيط، وتقسّم هذا إلى جزئين، الأول لإطار قانون المؤسسة المشرفة وهيكلتها، والثاني لإطار قانون يحكم منظومة التخطيط وأدوار الجهات المختلفة في إعداد الخطة التنموية وتفاصيل ذلك.

الخلفية

هذه هي الدراسة الثالثة في سلسلة دراسات في مجال التخطيط والإدارة العامة قام بها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) منذ عام 2010م، بحثت الأولى في هيكلية الإدارة العامة المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، واهتمت الثانية بترشيد جهود التخطيط التنموي في المستويات القطاعية والمكانية المختلفة، وتعرضت إلى علاقة منهج التخطيط بنموذج الإدارة العامة، وبيّنت أهمية التوافق بينهما، وركزت على اللامركزية بوصفها أساساً للتوافق المطلوب: لامركزية الحكم ولامركزية التخطيط. وقد أبرزت هاتان الدراستان حجم الفجوة بين الطرح والواقع، وهي فجوة لا يمكن جسرهما دون اهتمام رسمي بالأفكار المطروحة، سواء بالنسبة

لهيكلية الإدارة العامة، أو لمنهج التخطيط. لذا، لا بد من مناقشة هذه الأفكار في دوائر صنع القرار للوصول إلى تصور للخروج من الوضع القائم، الذي يركز على مركز الحكم ويهمش الأطراف، نحو تحقيق قدر أكبر من التوازن في التنمية. وفي غياب القناعة بأهمية مثل هذا النقاش وأولوية المسائل التي يدور حولها -على الأغلب بسبب التركيز في المرحلة الحالية على ترسيخ مقومات الدولة الفلسطينية العتيدة، وربما أيضاً بسبب التوجس من التغيير وكلفته السياسية- غابت أيضاً أدوات صياغة الإرادة السياسية اللازمة وتفعيلها لوضع مثل التصور على جدول أعمال الحكومة. وتشكل هذه الدراسة محاولة ثالثة لتحريك النقاش حول اللامركزية كنظام إدارة وإطار للتخطيط، يهدف إلى إشراك المواطن في القرار التنموي، ويعزز عناصر المساءلة والشفافية، مستخدمة التشريع كمدخل، دون أو هام بإمكانية الوصول بسرعة إلى اللامركزية المنشودة، وبإدراك لضرورة التدرج وإتاحة الزمن الكافي لإحداث التغييرات، وعمل التحضيرات اللازمة لذلك. وقد حصرت الشروط المرجعية لهذه الدراسة الهدف منها في وضع إطار مناسب لقانون للتخطيط، يمكن أن يستخدمه المشرع في صياغة القانون والأنظمة اللازمة.

واقع الحال والحاجة إلى تشريع

في وصف واقع حال التخطيط التنموي، ترى الدراسة أن غياب النقاش الجدي والموضوعي حول اللامركزية أدى إلى إغفال متطلب مسبق أساسي لترشيد التخطيط، ألا وهو إصلاح الهيكلية الإدارية التي سيتم ترشيد عملية التخطيط في سياقها. كذلك، بقي دور المؤسسة المناط بها التخطيط وتنفيذ برنامج الترشيح ومهامها، أي وزارة التخطيط (والتنمية الإدارية)، بقي مرتبكاً من حيث غياب القانون والأنظمة التي تحدد تلك المهام بوضوح، وتزيل الغموض والتضارب في الصلاحيات مع بعض الوزارات الأخرى، وتمكنها من تنفيذ الخطط التنموية على الوجه المطلوب. وتعرض الدراسة أهمية تبني منهج محدد للتخطيط، وتحديد التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي المحبذ في الدول النامية، وتبين ضرورة إخضاع تطبيق المنهج لتشريع يعتمده رسمياً، ويحكم المؤسسة المشرفة على تطبيقه، ويعطيها صلاحيات حقيقية، ويحدد مسؤولياتها ومرجعيتها، ويلزم جميع الجهات المشاركة والعاملين في مجال التخطيط، بما يمكنها من ممارسة دورها في القيادة والمساءلة والمتابعة

من موقع رفيع في هيكل الإدارة العامة الفلسطينية. وتؤكد الدراسة أن وضع خطة تنموية طويلة المدى، لا تعتمد نهج الوصفة الجاهزة بل نهج التعلم أثناء التنفيذ، مما يحتاج إلى إطار لا يتوفر حالياً، وبالتالي، يجب سن التشريعات الملزمة التي يمكن من خلالها تنظيم جهد على هذا القدر من الحجم والتعقيد، الذي ستنبثق عنه الخطط متوسطة المدى. لقد تفحصت الدراسة بعض الحالات في بلدان مشابهة لدولة فلسطين من حيث تصنيفها التنموي، لتستفيد منها، ليس في مجال وضع إطار لقانون يحكم المؤسسة القائمة على التخطيط التنموي الفلسطيني فحسب، بل أيضاً في مجال استيعاب منهج الإدارة اللامركزي كأساس للتخطيط الإقليمي اللامركزي. وقد استفادت الدراسة في صياغة الإطار القانوني من دراسات عديدة عالجت هذا الموضوع، ومن تقاويم أجريت لتجارب بلدان قريبة مثل: الأردن وسوريا والعراق، وأخرى بعيدة مثل: غانا والهند وغيرها، للوقوف على أنواع المشاكل التي جابهت تجربة التخطيط في تلك البلدان، والتحقق من الشروط اللازمة لتخطيط تنموي إقليمي لامركزي فاعل ومؤثر، والاستفادة من ذلك في التجربة الفلسطينية.

إشكاليات منهجية وإدارية للتنمية

للوصول إلى الإطار المطلوب، تنطلق الدراسة من أن هدف التنمية في البلدان النامية هو الارتقاء المستدام بنوعية الحياة في البلد كله ، وفي أقاليمه المختلفة، بما يوفر للمواطنين جميعاً سبل تحقيق الذات والعيش الكريم في جو من تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية، أي ضرورة انتهاز التنمية الإقليمية التي توفر عنصر التوازن في التنمية بين الأقاليم. يمكن الوصول إلى هدف التنمية الإقليمية من خلال خطط مركزية تخطط للأقاليم، أو من خلال خطط لامركزية تخطط فيها الأقاليم لنفسها بنفسها، مع توخي استفادة الأقاليم بقدر متوازن من مردود الخطة التنموية، مما يتطلب تنسيقاً دقيقاً ومكثفاً بين أهداف الأقاليم، وهذا هو الاتجاه الذي لجأت إليه دول عديدة من العالم النامي.

يقف في مقابل التنمية الإقليمية منهج التنمية الوطنية، حيث تعطي الخطط التنموية الوطنية المركزية الأولوية للمستوى الوطني، وتضع الأقاليم في موقع ثانوي، فلا يجري التعامل معها أو أخذ خصائصها في الاعتبار إلا في سياق البحث عما يعود بالنفع على تنمية اقتصاد البلد كله، على أمل أن تترك التنمية الوطنية أثرها على الأقاليم من خلال انسياب المنافع

تدرجياً إلى أسفل لتعم الجميع، وينطوي هذا المنهج على مخاطر تهميش مناطق معينة، وهجرة داخلية، وتفاقم مشاكل اجتماعية واقتصادية وثقافية وبيئية، ولكنه المنهج الأسرع في الوصول إلى نتائج على صعيد اقتصاد البلد كله.

اللامركزية: ما لها وما عليها

تنبّه الدراسة أن اللامركزية، التي من شأنها تقليل حدّة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم المختلفة في الدول النامية، لها محاذيرها ولا يمكن اعتبارها وصفاً خالية من المشاكل والصعاب، ذلك أن الانتقال إلى اللامركزية الإدارية ليست خطوة تُتخذ، وإنما هي عملية طويلة الأمد، تنطوي على تغيير ثقافة، وبناء قدرات في مجالات ليس للأقاليم في الدول النامية خبرة راسخة فيها. وفي الحالة الفلسطينية، حيث عرضت دراسة سابقة الأساس المنطقي للامركزية بالرغم من صغر حجم البلد مساحة وسكاناً، وذلك على خلفية الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، يحتاج تطوير البنية الإدارية باتجاه اللامركزية الإقليمية إلى فترة زمنية كافية لبناء القدرات، وترسيخ ثقافة جديدة على المستويين المركزي واللامركزي، تماماً كما يحتاج الارتقاء بمؤشرات التنمية البشرية، وتطوير البنية التحتية، وتخليص البنية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية مما يعترتها من تشوّهات؛ لتلحق بركب التقدم الحاصل في العالم إلى جهد متأثر على مدى يزيد على عقد من الزمن؛ ولذا فإن تطبيق اللامركزية لا يمكن أن يتم إلا بالتدرج بحيث تتوفر الشروط اللازمة لنجاحها على مدى فترة طويلة نسبياً، وضمن إطار قانوني ناظم، يوفر لعملية الانتقال الجديّة اللازمة وقوى الدفع والاستمرار التي لا غنى عنها.

منهج التخطيط الأنسب في الحالة الفلسطينية

وبتقويم التجارب والفرص والتحديات، تتوصل الدراسة إلى الاستنتاج: أن خطط التنمية الأكثر قابلية للتنفيذ حالياً، التي تمكّن من الوصول إلى الأهداف التنموية، ستكون بالضرورة خطياً مركزية تتبع صيغة معدلة للمنهج الوطني، وتأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الأقاليم والمناطق، وتعمل على إنصاف المحرومة منها، وتخفيف حدّة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المكانية بينها، من خلال التخطيط للأقاليم (التي أُقترح تعريفها في دراسة سابقة) بأكبر قدر ممكن من المشاركة من قبلها، بينما يجري العمل من خلال خطة

طويلة المدى، وضمن إطار زمني معقول على ترسيخ أسس التنمية الإقليمية اللامركزية، والنظام الإداري اللامركزي الضروري لتحقيقها، بما يتيح التركيز على خصوصيات الأقاليم، والارتقاء بمستوى معيشة جميع المواطنين، وتحقيق الحياة الكريمة لهم بمشاركة.

وتلاحظ الدراسة أن الدول المتطورة اقتصادياً لا يوجد فيها وزارات أو مجالس للتخطيط التنموي (عدا المكاني)، ولا تلجأ إلى وضع خطط تنموية شاملة أصلاً، بل تترك الأمر لآليات السوق لتتحكم بمسار النمو الاقتصادي ومسار التنمية عموماً، مع التتويه إلى أن موازنة البرامج السنوية التي تطبقها بعض الدول المتطورة هي نوع من التخطيط الذي يربط الإنفاق بتحقيق أهداف محددة. كما تلاحظ -الدراسة- أن الدول النامية التي قد تضع خطاً تنموية متوسطة المدى وطويلة المدى وتصدرها بقانون، لا تسن بالضرورة تشريعاً يحدد مسار صياغة الخطة وإقرارها وتنفيذها، ويلزم العاملين في هذا المضمار، وتنتج مثل هذه الطريقة في البلدان التي ترسخت فيها ثقافة المواطنة بكل أبعادها، التي استقر فيها الحكم الديمقراطي، وينضبط فيها المواطن لقرار مرجعيته بكل تقان وإخلاص وتحت طائلة المساءلة القانونية، وبالمقارنة، تصدر خطط التنمية في الحالة الفلسطينية، ويتم اعتمادها بقرار من قبل مجلس الوزراء ولا تناقش بالضرورة في المجلس التشريعي-خاصة في السنين الأخيرة- ولا تصدر بقانون. وتتوصل الدراسة إلى أن غياب الإطار القانوني، يؤدي إلى صعوبات في صياغة الخطط التنموية وفي تنفيذها. ومع أن وجود قانون بحد ذاته لا يوفر ضماناً أكيدة لتنفيذ الخطة - كما تبين الحالات الدراسية التي تطرقت إليها الدراسة - إلا أنه يوفر أداة وخارطة طريق مفيدة وضرورية، تصفي جدية أكبر على مشروع إصدار الخطة التنموية وتنفيذها. وإن كانت ضرورة وجود مثل هذا التشريع ليست أمراً مفروغاً منه في حالة التخطيط المركزي، فإن أهميته وضروره وجوده تصبح أكثر وضوحاً في حالة التخطيط الإقليمي اللامركزي، حيث تتعدد الجهات المشاركة في إنتاج الخطة الوطنية والمسؤولة عن تنفيذها، وتتعدد بالتالي مصادر العثرات في التنفيذ.

استقاء العبر وتوصيات

تبين الحالات الدراسية التي تطرقت لها الدراسة (4 دول سنّت قوانين تحكم مؤسسة التخطيط)، أن جميع هذه الدول تشرع لوجود هيئتين معنيتين بالتخطيط: هيئة مشرفة وهيئة تنفيذية، خلافاً لواقع الحال في الحالة الفلسطينية حيث يوجد فقط هيئة واحدة هي وزارة

التخطيط دون قانون يحدد مهامها، إشرافية كانت أم تنفيذية أم مختلطة، مع ملاحظة أن مجلس الوزراء لا يمكن أن يقوم بدور الهيئة المشرفة التي يجب أن تضم دائماً تمثيلاً وطنياً واسعاً، يشمل القطاع الأهلي والقطاع الخاص وممثلي الأقاليم. وعند نقصي المنهج الأنسب ليكون الأساس في صياغة القانون الذي يحكم التخطيط، وجدت الدراسة أن التوجه العام منذ أكثر من ثلاثة عقود هو نهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي (تطرفت الدراسة هنا فقط إلى 12 دولة اتبعت منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وهناك غيرها كثير). وفي الوقت الذي توصي فيه الدراسة بانتهاج هذا النهج نفسه، وتظهر الفرص التي يوفرها كونه الأكثر وعداً بتحقيق أهداف التنمية، فهي تنبه إلى تعقيداته وخطورة محاولة تطبيقه دون تحضير وجاهزية كافية. من هنا ترى الدراسة ضرورة أن يحتوي الإطار القانوني للتخطيط الفلسطيني على الآليات التي بإمكانها أن تستمر لفترة طويلة إلى أن تتضح، مع التأكيد على الإرادة السياسية التي لا تأتي بنص قانون، بل من قيادة قادرة تدرك احتياجات البلد، وتعد العزم على تحقيق أهدافه التنموية، على أن يصاحب ذلك عملية تربية شاملة، تهدف إلى بناء مجتمع له تطلعات عالية، وقادر على تنظيم نفسه (من خلال مجتمع مدني نشط وفعال)، وضبط أدائه على إيقاع المصلحة الوطنية العليا دون توجس من التغيير حيث يلزم. وتؤكد الدراسة ضرورة التدرج في الانتقال من منهج التخطيط الوطني المركزي المعمول به حالياً إلى منهج التخطيط الوطني الإقليمي اللامركزي، مروراً بمرحلة التخطيط الوطني/الإقليمي المركزي والتخطيط الإقليمي المركزي، مع البناء في المراحل الانتقالية على أجسام مؤقتة تُنشأ لهذا الغرض *ad hoc*.

الإطار القانوني

يراعي الإطار القانوني المقترح تزويد مؤسسة التخطيط بصلاحيات واضحة، تمكنها من القيام بدورها الأساسي في قيادة عملية إعداد الخطة التنموية، ومتابعة تنفيذها وتنسيقها في الوزارات والمؤسسات المختلفة، سواء على المستوى المركزي أو المحلي. لهذا الغرض، يجب أن يكون لمؤسسة التخطيط تخويل فوق ما هو متاح للوزارات والوزراء، وصلاحيات للتدخل في إعداد الموازنة التطويرية، وتخصيص الموارد المالية بما يساعد في تنفيذ الخطة، وبالتالي ضرورة أن يكون الذراع التنفيذي لمؤسسة التخطيط غير وزارة، بل

مفوضية، تقوم بعملها تحت إشراف هيئة وطنية لها صفة مؤسسة دولة (مجلس قومي للتخطيط التنموي) تزودها بالدعم السياسي والمعنوي والمادي اللازم، فينيط بها الصلاحيات الكفيلة بنجاح إعداد الخطة التنموية، دون مبالغة في هذه الصلاحيات، مع الابتعاد عن التدخل في عمل الوزارات والمؤسسات، ولكن مع صلاحية التأكد من أن الوزارات والمؤسسات تقوم بدورها، وأنها تفعل ذلك ضمن الإطار الزمني المقر، ويتضمن الإطار القانوني لمؤسسة التخطيط غالبية العناصر اللازمة لصياغته، كإلغاية من القانون، وأهدافه، والمبادئ التي تحكم مؤسسة التخطيط والمؤسسة المشرفة ومهامها والهيئة التنفيذية ومهامها، وكذلك مهام رئيس الهيئة التنفيذية وهيكلية الهيئة.

أما إطار قانون منظومة التخطيط، فيتضمن هو الآخر غاية القانون، وأهدافه، ونطاق سريانه، ومنهج التخطيط التنموي الذي توصي الدراسة باتباعه، والمبادئ التي تحكم التخطيط التنموي، والتدرج نحو اللامركزية، واقتراحات لتركيبة المجالس التنموية الإقليمية ومهامها، وأسلوب اعتماد الخطط الإقليمية، والإطار الوطني للتخطيط التنموي وكيفية اعتماده، وبعض الأنظمة والتعليمات الواجب صدورها بموجب القانون.

خاتمة

إن الإطار القانوني الذي جاء في هذه الدراسة، هو دليل عام يستفاد منه في صياغة القانون من قبل المختصين في الصياغات القانونية، ويجب قراءته بشكل متلائم مع باقي ما جاء في هذه الدراسة، وبشكل خاص ملخصات تجارب الدول التي تطرقنا إليها، وكذلك دراسات (ماس) السابقة في ترشيد الإدارة العامة والتخطيط. قليلة هي الدول التي وضعت تشريعاً للتخطيط، سواء للمؤسسة أو للمنظومة، وكثيرة هي الدول التي حاولت تطبيق منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وفي كل ذلك ما يمكن الأخذ منه عند صياغة القانون الفلسطيني والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. من هنا، فإن اقتراحنا للانتقال من التخطيط الوطني المركزي الخالص إلى التخطيط الوطني/الإقليمي المركزي (أي الوطني مع تركيز خاص على الأقاليم)، إلى التخطيط الإقليمي المركزي (حيث يضطلع المركز بالتخطيط للأقاليم)، إلى التخطيط الإقليمي اللامركزي، حيث تلعب الأقاليم ومجالسها المنتخبة الدور الرئيسي في التخطيط لتنميتها وبالتالي لتنمية البلد كله، هو نموذج تدريجي

خاص بدولة فلسطين محكوم بالظرف القائم. فدولة فلسطين حالياً تحت الاحتلال، وبالتالي نحتاج إلى قدر لا بأس به من المركزية لترسيخ الحكم حتى بعد جلاء المحتل، ثم هناك الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهذا يتطلب قدراً من اللامركزية، ولكن هذا يجب التعامل معه بحرص بحيث لا يقسم البلد سياسياً، من هنا يجيء اقتراح الدراسة لأربعة أقاليم تنموية (تصبح في نهاية المطاف أقاليم إدارية أيضاً، ولكن ليس تحت ظرف الاحتلال!) تتساوى في التعامل معها تنموياً. وأخيراً، فإن النموذج المتدرج الذي تقترحه الدراسة يشكّل تحدياً في التطبيق العملي، وإحدى العقد الأساسية فيه هي تخصيص الموارد المالية، وتفويض الصلاحيات المالية، وهذا لا يشكّل عقدة غير قابلة للحل إذا ما توفرت القناعة بضرورة خوض التجربة وتم ذلك بجديّة، مع الاستفادة مما طبق بقدر من النجاح في دول أخرى تطرقت إليها الدراسة.

1- مقدمة

هذه الدراسة هي الثالثة في سلسلة دراسات في مجال التخطيط والإدارة العامة، التي تم إعدادها في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) منذ عام 2010. بحثت الدراسة الأولى في هيكلية الإدارة العامة المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وأكدت هذه الدراسة العلاقة بين نموذج الإدارة العامة لبلد ما ومنهج التخطيط التنموي القابل للتطبيق فيه، واهتمت الدراسة الثانية بترشيد التخطيط التنموي في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعرضت هي الأخرى إلى علاقة منهج التخطيط بنموذج الإدارة العامة، وبيّنت أهمية التوافق بينهما، والأساس في هذا التوافق هو اللامركزية: لامركزية الحكم ولا مركزية التخطيط. وقد أبرزت هاتان الدراستان بوضوح الفجوة بين الطرح والواقع، وهي فجوة لا يمكن جسرهما دون اهتمام رسمي بالأفكار المطروحة، سواء بالنسبة لهيكلية الإدارة العامة أو لمنهج التخطيط. ولم يكن القصد من بلورة التوصيات وطرحها في الدراستين أن يتم قبولها وتبنيها كما هي، بل أن تشكل أساساً للنقاش في دوائر صنع القرار، والوصول إلى تصوّر للخروج من الوضع القائم الذي يركّز على مركز الحكم ويهمش الأطراف - عدا عن كونه متقللاً بالمشاكل الإدارية واللوجستية - ومن ثم تفعيل الإرادة السياسية اللازمة لوضع هذا التصور موضع التنفيذ من قبل الحكومة.

نقدّم في هذه الدراسة محاولة ثالثة لتحريك النقاش حول اللامركزية، ونستخدم التشريع بوصفه مدخلاً لذلك. الفكرة الرئيسية هي أن منهج التخطيط التنموي الذي رأيناه في دراسة سابقة يلبي الحاجة الفلسطينية، وهو منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، يحتاج لأن يدعّم بتشريعات تلزم جميع العاملين في مجال التخطيط، فبدلاً من مجرد طرح منهج يعتمد اللامركزية فيقبل أو يرفض أو يُهمل، نطرح بداية الحاجة إلى تشريعات تحكم المؤسسة المشرفة على التخطيط، وتعتمد منهج التخطيط اللامركزي وأدوات تطبيقه، ونشرح الأسس المنطقية لذلك، فإذا ما سُنت هذه التشريعات، بما ينطوي عليه ذلك من نقاش

جَدِّي في المنابر المهمة والمجالس المختصة، أصبح لدينا الأساس الضروري والملزم لتطبيق طروحات اللامركزية في الإدارة العامة وفي التخطيط.

في البدء، كان تصورنا أن نسير في موضوع التشريع حتى نهاية المرحلة الأولى منه، أي صياغة مسودة لقانون. وفي النقاش الذي دار مع إدارة (ماس) التي قامت بدورها باتصالات مع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، استقر الرأي على الاكتفاء بتقديم إطار قانوني ليستخدم في صياغة القانون من قبل الجهات الرسمية المختصة، والأمل هو أن يتم استخدام هذه الدراسة لاتخاذ الخطوة التالية، وصياغة مسودة قانون للتخطيط، والسير في الخطوات التالية حتى إصدار القانون، وعند ذلك تكون هذه الدراسة قد حققت الهدف منها.

بعد تمهيد بيّن خلفية هذه الدراسة، ويصف واقع حال التخطيط التنموي، تعطي الدراسة باختصار الأساس المنطقي للقيام بهذا الجهد، أي للحاجة إلى تشريعات للتخطيط التنموي بشكل عام، سواء تلك التي تحكم المؤسسة القائمة على التخطيط، أو التي تنظم إعداد الخطة التنموية، ثم تشرح الدراسة الإشكاليات المنهجية والإدارية للتنمية والاعتبارات العملية في التعامل معها، ومن ثم تتفحص قوانين للتخطيط سنتها بعض الدول، ومنها: سوريا والأردن والهند وغانا، كحالات دراسية، وتعمل على استخلاص العبر من تلك الخبرات، فتؤكد أهمية أن يكون منهج التخطيط محدداً بتشريع، بحيث يكون المنهج هو الأساس لقانون التخطيط بشقيه، سواء الخاص بالمؤسسة المشرفة، أو الخاص بمنظومة التخطيط وإعداد الخطة التنموية. وهنا تتحاز الدراسة إلى منهج معين، ألا وهو منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وتتنظر في تجارب اثنتي عشرة دولة في تطبيقه، وتصل إلى استخلاصات بشأن الطريق الأنسب لتطبيقه في الحالة الفلسطينية، وهو طريق التدرج، وتشرح أهمية أن ينعكس هذا التدرج في التشريعات التي ستحكم التخطيط، وفي هذه المرحلة تنتقل الدراسة إلى اقتراح الإطار القانوني المناسب للتخطيط، وتقرّد جزئين في هذا الفصل قبل الأخير: الأول للإطار القانوني للمؤسسة المشرفة وهيكلتها، والثاني لمنظومة التخطيط التي تحدد دور الجهات المختلفة في إعداد الخطة التنموية وتفاصيل ذلك، وتنتهي الدراسة بملاحظات ختامية.

2- تمهيد

2-1 خلفية

أصدر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) في ربيع 2012 دراسة بعنوان "نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة"¹ [نشير إلى هذه الدراسة فيما يلي بـ (ماس 2012)]، وقد هدفت تلك الدراسة إلى "توحيد الأهداف والأولويات والمنهجية، وتحقيق الانسجام وعدم التكرار فيما بين الخطط بأنواعها ونطاقاتها المختلفة، بما يحقق ترابطها وتكاملها وانسجامها من حيث: أهدافها، ومحتواها، وتوقيتها أيضاً، بحيث تشكل الخطط القطاعية والمكانية وكل الخطط الجزئية الأخرى مصدراً موثقاً، يسهل الاستناد إليه لدى إعداد خطط التنمية الوطنية، وقد خلصت تلك الدراسة إلى اقتراح رؤية أساسية لتحكم خطة التنمية الوطنية القادمة، فتكون خطة متوسطة المدى، لكنها في الوقت نفسه مكوّن جزئي في خطة طويلة المدى تغطي فترة (10) سنوات على الأقل، تجري صياغتها باعتماد منهج التخطيط التنموي (الذي يهدف إلى تنمية المجتمع من النواحي الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبشرية، والبيئية)، الشامل (الذي يتطرق إلى جميع القطاعات والأنشطة)، والديمقراطي (الذي يُشرك الجمهور في جميع مراحل الخطة)، والإقليمي (باعتبار أن الدولة مقسمة إدارياً أو لأغراض خطة التنمية إلى أقاليم لكل منها خصوصيته وأهدافه)، واللامركزي (باعتبار أن الإقليم يضع خطته التنموية في إطار الخطة الوطنية بنفسه، وأن التنفيذ يتم من خلال آليات السوق ما أمكن)، وفي اقتصاد مختلط (أي اقتصاد يتضمن عناصر من الرأسمالية والاشتراكية).

جرى التأكيد في الدراسة نفسها (ماس 2012) على عناصر الخبرة المستقاة من تجارب تنموية ناجحة في دول أخرى ليستفاد منها في الحالة الفلسطينية، وأهمها الوضع السياسي المستقر، والحكم الديمقراطي الصالح والناصح، ومؤسسات الحكم الكفؤة والرشيدة، وأهمية صياغة أجندة سياسات وطنية سليمة وحصيفة، مع التركيز المبكر على الارتقاء بمؤشرات

¹ نبيل قسيس، نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة، ماس، 2012

التنمية البشرية بوصفها ضرورة وأساساً لتمكين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واعتماد خطط طويلة الأمد ومراجعتها دورياً وتغذيتها بنتائج التطبيق.

خلصت الدراسة من ذلك كله إلى أن الخطة المطلوبة بالرؤية المبينة أعلاه قادرة على تحقيق التكامل والانسجام المطلوبين، ولكنها تحتاج إلى تحضير من نوع آخر، يختلف عما كان دارجاً حتى ذلك الحين، وأن الفترة حتى بدء إعداد خطة التنمية الوطنية القادمة (2014-2017) يجب استغلالها بكل جدٍ وكفاءة للتحضير الذي يجب أن يبدأ مبكراً؛ لأن الفترة اللازمة لإعداد خطة من نوع جديد ستكون أطول من المعتاد، وقد اقترحت الدراسة جدولاً زمنياً بالخطوات اللازمة لإعداد الخطة، وأدوار الجهات المختلفة في ذلك.

2-2 واقع حال التخطيط التنموي الفلسطيني

يبني منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي المقترح في الأساس على نظام إدارة عامة لامركزي، إلا أن هذا النظام غير قائم ويجب استحداثه؛ لذلك، لم تقع توصيات الدراسة السابقة (ماس 2012) على أرض خصبة. ويجدر التنويه إلى أن دراسة "ماس" التي سبقتها² حول ترشيد الإدارة العامة، [نشير إلى تلك الدراسة فيما يلي بـ (ماس 2010)]، التي قدّمت اقتراحات بأساس إداري يهدف إلى حل مشاكل إدارية، ولكنه في الوقت نفسه يناسب تماماً نوع التخطيط المقترح، لم تقع هي الأخرى على أرض خصبة، ولم تناقش في دوائر صنع القرار في السلطة الوطنية الفلسطينية، إذ ربما لم يكن ممكناً الاستفادة الكاملة من هذه الدراسة؛ لأن التوصيات التي انتهت إليها تتعارض مع الوضع القائم (*status quo*)، الذي هدفت الدراسة أصلاً لإصلاحه، والأسباب لذلك تتراوح ما بين التوجس من التغيير والكلفة السياسية للتغيير، وهي أسباب دارجة نلاحظها في بلدان مختلفة ولا تشكل السلطة الوطنية الفلسطينية حالة فريدة في هذا المجال، وبالتالي، جرى إغفال متطلب مسبق أساسي لترشيد التخطيط، ألا وهو إصلاح الهيكلية الإدارية، التي سيتم ترشيد عملية التخطيط في سياقها بحيث تركز على المنهج الإقليمي اللامركزي.

² نبيل قسيس، بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي، ماس 2010.

يعيد واقع الحال هذا طرح السؤال الأزلي (في بلدنا) ما إذا كان يجب على باحثي السياسات أن يُقصرُوا دراساتهم على ما يعتبره صانعو القرار حاجة ماسة ذات صلة وثيقة باحتياجاتهم الآنية، أم أنه يجدر بهم القيام بالبحوث والدراسات بصرف النظر عن ذلك، ومن منطلق إدراكهم للحاجة الوطنية في هذا المجال أو ذلك، لعل صانعي القرار أن ينتبهوا إليها فيستفيدوا منها ويسترشدوا بتوصياتها أو توجهاتها. في الواقع إن المتابع لعمل السلطة الوطنية الفلسطينية على مر السنين، يدرك كم كان صعباً بناء وإرساء ثقافة الاستفادة من دراسات السياسات التي تقوم بها الجهات المتخصصة من معاهد وأكاديميين، وبخاصة إذا كانت محلية، لتكون الأساس في صياغة السياسات التي تدخل حيز التطبيق. أما القطاع الخاص، فيميل هو الآخر إلى الاستفادة من بيوت الخبرة الدولية عالية الكلفة، وقد يكون عذر هذه الجهات هو عدم الثقة بنوعية الدراسات المحلية، وربما هناك ما يبرر هذه النظرة السلبية في بعض الأحيان، ولكن بناء القدرات المحلية، التي يستفيد منها الجميع على المدى البعيد، بمن فيهم الباحثون وصانعو القرار، يحتاج إلى تشجيع الدراسات الفلسطينية المحلية وإثرائها من خلال النقاش، والعمل على الاستفادة منها، وتطبيقها حيث أمكن بتجرد علمي.

بالرغم من ذلك، اهتم "ماس" بإجراء الدراسة أفنة الذكر، التي تهدف إلى ترشيد عملية التخطيط، لعله يتم الاستفادة منها لاحقاً، وبخاصة أن شروطها المرجعية قد تم الاتفاق عليها مع وزارة التخطيط. في المحصلة، لم تتم الاستفادة من هذه الدراسة الثانية لإحداث الانعطافة المرجوة في منهج التخطيط الفلسطيني، ما كان يتطلب انعطافة مصاحبة في المنهج الإداري. ومن الجدير بالذكر أن وزارة التخطيط والتنمية الإدارية قد تقدمت بتاريخ 2013/4/2 إلى مجلس الوزراء بمشروع لإقرار الإطار العام لخطة تنمية وطنية متوسطة المدى للأعوام 2014-2016 على نمط الخطة السابقة 2011-2013، بينما كانت دراسة "ماس" قد دعت إلى ضرورة أن يجري إعداد الخطة متوسطة المدى في سياق خطة طويلة المدى، وأن يتم التحضير لذلك بتنفيذ خطة قصيرة المدى، تهدف إلى تعزيز القدرات التخطيطية بما يجعل بناء خطة من النوع المطلوب ممكناً.

من ناحية أخرى، برز توجه لإلغاء وزارة التخطيط ودمجها في وزارة المالية، وهو التوجه (والحديث هنا عن الدمج)، الذي نبهت الدراسة إلى وجوب تجنبه لأسباب تم شرحها هناك،

ثم صار أن تم غض النظر عن الدمج وأبقي على وزارة التخطيط، ربما لتجنب ردود فعل نقابية، ولكن تم تخفيض مستوى الوزارة إلى وزارة دولة دون المساس بمهامها وبرنامج عملها. وفي مرحلة لاحقة، برزت مؤشرات من الصعب أن يخطئ المرء قراءتها، وهي أن الوزارة لم يعد ينظر إليها كذلك الوزارة المركزية التي لعبت في مرحلة سابقة دوراً مهماً في جهود الإصلاح الحكومي، وفي ترسيخ الأساس الإداري للسلطة التنفيذية (هيكلية الإدارة العامة)، وفي وضع الخطط المختلفة، سواء ما كان منها لإعادة الإعمار، أو للتأهيل، أو للتنمية، وفي المحصلة، تكون قد عدنا إلى المرحلة التي سبقت إعداد دراسة "ماس" الأولى دون معالجة أي من القضايا التي هدفت تلك الدراسة إلى اقتراح سبل لمعالجتها.

هذا هو باختصار واقع الحال بالنسبة للتخطيط التنموي الفلسطيني، مؤسسة ونظاماً. بالنسبة إلى المؤسسة، لا شك أن النظرة غير المؤاتية إلى وزارة التخطيط مردها ومعززاها هو غياب قانون يحكم وجودها ونطاق صلاحياتها. فقد تَنشأ وزارة جديدة بموجب قرار رئاسي بتشكيل حكومة وتعيين وزير، ولكن إذا لم يصاحب هذا القرار تحديد لمسؤوليات الوزارة وصلاحياتها، تصبح هذه المسؤوليات والصلاحيات ساحة لاجتهاد الوزير الجديد، وربما لتنازع الصلاحيات مع وزارات قائمة، وفيما يتعلق بوزارة التخطيط، هذا أمر في غاية الأهمية حيث أنها منذ أنشئت، كان هناك تنازع صلاحيات معها في جميع مجالات عملها تقريباً، وهذا ما سنأتي عليه لاحقاً. يمكن إنهاء هذا التنازع أو التعارض في الصلاحيات مع وزارات ومؤسسات حكومية قائمة بإحالة جميع المسؤوليات التي يوجد فيها تعارض إلى تلك الوزارات والمؤسسات الحكومية، وبالتالي ربما إلغاء وزارة التخطيط بشكلها الحالي، ولكن تبقى هناك حاجة إلى مؤسسة رسمية تتمتع بصلاحيات كافية، وتضطلع بوضع خطط التنمية، وتتابع تنفيذها، ومثل هذه المؤسسة يجب أن يحكم وجودها قانون يحدد مسؤولياتها وصلاحياتها ومرجعيتها. كذلك الأمر بالنسبة لإعداد خطة التنمية التي تعتمد على مبادئ الديمقراطية والمشاركة وتكافؤ الفرص... إلخ، فالإعداد مثل التنفيذ يحتاج إلى ما يضبطه، سواء أكان قانوناً، أم أنظمة وتعليمات ولوائح.

3- الأساس المنطقي لتشريعات التخطيط Rationale

3-1 قانون لمؤسسة التخطيط Planning Institution

لم يكن هناك قانون يحكم عمل وزارة للتخطيط عندما أنشئت أول وزارة للتخطيط (والتعاون الدولي) بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، وبالتالي، لم يكن هناك في التشريعات ما يحدد نطاق مسؤوليات وزارة التخطيط وصلاحياتها عندما انفصلت عن التعاون الدولي وأصبحت وزارة مستقلة عام 2003. وكان أن وضعت ورقة تفاهم بين وزارتي التخطيط والشؤون الخارجية المستحدثتين أقرها رئيس الوزراء في حينه (الرئيس محمود عباس (أبو مازن))، تم فيها تحديد صلاحيات وزارة التخطيط ومسؤولياتها كجزء مما كان يمارس في وزارة التخطيط والتعاون الدولي المنحلّة، إلا أن هذا لم يحل مشكلة عدم وجود قانون تمارس وزارة التخطيط دورها بموجبه. وكما أسلفنا، كان هناك عدم وضوح أو تنازع في الصلاحيات مع العديد من الوزارات الأخرى، فمثلاً مع وزارة الشؤون الخارجية في مجال اتفاقيات الدعم الدولي لبرامج التطوير والتنمية، ومع وزارة المالية في مجال تنسيق المنح وإدارتها، ومع وزارة الاقتصاد في مجال التخطيط الاقتصادي التنموي، ومع وزارة الحكم المحلي في مجال التخطيط الحضري واستخدام الأراضي، ومع وزارة الإسكان والأشغال العامة في مجال التخطيط المكاني القومي National Spatial Planning، ومع الأمانة العامة لرئاسة الوزراء في مجال تنظيم الإدارة العامة Public Administration، ومع ديوان الموظفين العام في مجال تنظيم الخدمة المدنية Civil Service، ما طرح أسئلة لدى البعض عن الجدوى من وجود وزارة تخطيط، وحداً بأكثر من وزير للتخطيط أن يقترح إلغاء هذه الوزارة والاستعاضة عنها بجسم رسمي من نوع آخر، يتمتع بالصلاحيات اللازمة في نطاق مسؤوليات محددة، ويخدم الغرض. ومما أخذ على وزارة التخطيط، كونها لا تملك صلاحيات تمكنها من تنفيذ كل خططها (التي يقرها مجلس الوزراء، ولكنها لا تصدر بقانون) وفرض مستلزمات ذلك على الوزارات والجهات الأخرى المعنية، فهي وزارة كباقي الوزارات. وقد أدى واقع الحال هذا إلى اقتراح تأسيس جسم بديل بصلاحيات تمكنه من إلزام الوزارات بالخطط المقررة، بمعنى أن تكون مرجعية

جهاز التخطيط مجلس الوزراء كله أو رئيس الوزراء.(الدراسة المنوه إليها أعلاه (ماس 2012) تطرقت إلى هذا الأمر). إذن، هناك حاجة لوجود قانون يشرع وجود جسم يضطلع بالتخطيط ويحدد مسؤولياته وصلاحياته ومرجعياته بما يمكنه من ممارسة دوره في القيادة، والمساءلة، والمتابعة من موقع رفيع في هيكل الإدارة العامة الفلسطينية. ومن المطلوب أن يحدد هذا القانون أدوار الجهات المختلفة المشاركة في التخطيط بما فيها دور الدولة، وأن يؤسس للإجراءات الكفيلة بوضع الخطة التنموية حيز التنفيذ في موعدها، وأن يؤسس للامركزية كنظام إدارة يهدف إلى إشراك المواطن في القرار التنموي.

3-2 قانون منظومة التخطيط Planning System

لنفترض أنه أصبح في دولة فلسطين مؤسسة تقوم على التخطيط التنموي - وزارة تخطيط أو مؤسسة تخطيط مرتبطة بمجلس الوزراء أو برئيس الوزراء - أنشئت بقانون، في هذه الحالة، سيكون هناك ثمة حاجة إلى قانون أو تشريع إضافي، تتبثق منه أنظمة وتعليمات تحدد أدوار ومهام الجهات المتعددة على الصعد المركزية واللامركزية، التي تشارك في صياغة الخطة التنموية وفي تنفيذ بنودها من برامج ومشاريع وفق توزيع مهام محدد، وجدول زمني ملزم. (انظر مثلاً جدول المهام في المخطط ص 94 - 98 في الدراسة (ماس 2012) المشار إليها آنفاً). إن وجود قانون من هذا القبيل يعزز عناصر المساءلة أو المحاسبية والشفافية، لذا فهو يساعد في الوصول إلى وضع يقوم فيه كل مسؤول بدوره، ويقلل من إمكانية فشل الخطة أو أجزاء مهمة منها. فمن سمات الوضع الحالي أن الخطط تعد وتتفد، أو لا تتفد أجزاء منها؛ لأسباب نعتقد أنها مزيج، بدرجات متفاوتة، من عدم القناعة بفلسفة الخطة، وعدم الإلمام بالمتطلبات العلمية والفنية للتخطيط، والتوجس من التغيير الذي تحدته الخطة، وغياب المتابعة الجدية، كل هذا من ناحية، وبيئة العمل المتأثرة بممارسات الاحتلال من ناحية أخرى، وزد على ذلك احتمالات تساقط أجزاء من الخطة التنموية بسبب عدم واقعيتها. لا شك أن وجود قانون للتخطيط مدعم بأنظمة وتعليمات سيساعد في التغلب على المعوقات غير الموضوعية، التي يمكن علاجها بقدر من

الانضباط، وهذا سيجعل الخطط أكثر قابلية للتحقيق في ظل وضوح المهام، وتسلسل الصلاحيات والإجراءات المرتبطة بذلك بموجب قانون وأنظمة.

مع كل ما سبق، يجب أن نحذر أن التجارب القليلة المتوفرة للعمل بموجب قانون للتخطيط لم تحقق نجاحات ملحوظة، ورب قائل أنه "يجب عدم تجربة المُجَرَّب"، ونذكر بما جاء في دراسة سابقة (ماس 2012) من أن فكرة التخطيط التتموي بحد ذاتها هي فكرة جدلية، ولكن في الوقت نفسه، إذا توفرت القناعة أن سنّ قانون للتخطيط سيساعد في التعامل مع الإشكاليات المنهجية والإدارية للتخطيط، وتحسين حال التخطيط في بلدنا، فلا بأس من أن نحاول ذلك، وأن نعمل على إنجاح التجربة، ذلك أن المشكلة موجودة على الأغلب ليس في الفكرة بل في التنفيذ.

4- إشكاليات المنهجية والإدارية للتنمية

نفهم التنمية في البلدان النامية على أنها عملية تهدف إلى الارتقاء بمستوى المعيشة في البلد كله، وفي أقاليمه المختلفة بما يوفر للمواطنين جميعاً سبل تحقيق الذات والعيش الكريم في جو من تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية. من هنا، فإن التنمية التي نبتغيها يجب أن يتوفر فيها عنصر التوازن بين الأقاليم في البلد، ما يمكن الإشارة إليه كتنمية إقليمية. ويرى بعض الباحثين أن التنمية الإقليمية تطرح إشكالية على درجة من التعقيد كونها تضعنا أمام منهجين مختلفين وربما متناقضين، ويصعب التوفيق بينهما، ولكنهما ضروريان ولا يمكن الاستغناء عن أحدهما³،⁴. يرى المنهج الأول أن المنطلق هو الإقليم، وأن الأولى والأحرى الانطلاق في عملية التنمية من الأقاليم المختلفة، التي تعاني من مشاكل اقتصادية واجتماعية متفاوتة، ولا تكون في الغالب قادرة على معالجة مشاكلها بمفردها وبإمكانياتها الذاتية دون دعم من المركز، ويركز هذا المنهج على استفادة الأقاليم بقدر متعادل من منافع الخطة، بحيث تكون التنمية في البلد متوازنة، فيستفيد الجميع من التطور والنمو المتحقق. ومن إشكاليات هذا المنهج أن قيام المركز بتنفيذ خطة تنمية شاملة ترتقي بالأقاليم بالتوازي له متطلبات باهظة التكلفة، حيث يحتاج إلى استثمارات كبيرة على نطاق واسع، وعلى مدى فترة زمنية طويلة، كما يحتاج إلى تنسيق دقيق ومكثف بين أهداف الأقاليم، التي قد تتضارب وتتناقض، وهذا كله ليس هيناً.

المنهج الثاني هو المنهج الوطني national، حيث تعطي الخطط التنموية الوطنية المركزية الأولوية للمستوى الوطني، وتضع الأقاليم في مرتبة ثانية، وتعتبرها مسألة ثانوية، ولا يجري التعامل معها إلا في سياق البحث عما يعود بالنفع على تنمية اقتصاد البلد كله، فيجري توطيد نشاط اقتصادي ما في المكان الأنسب بصرف النظر عن معايير التوزيع

³ انظر مثلاً: م.م. مصطفى جليل إبراهيم شمع، أثر اللامركزية على التنمية الإقليمية، مجلة المخطط والتنمية، جامعة بغداد، العدد (17) 2007.

⁴ د. عثمان محمد غنيم، التخطيط التنموي الإقليمي في إطار اللامركزية الإدارية، مجلة العلوم التربوية والاجتماعية، جامعة أم القرى، مجلد 14 عدد 2 (2002)

د. عثمان محمد غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، دار صفاء، عمان-الأردن، 1998.

العادل بين الأقاليم أو المناطق. ولا يأخذ المنهج الوطني في الاعتبار خصائص الأقاليم في البلد من حيث: مواردها الطبيعية، وميزاتها المقارنة، وقدراتها البشرية، ونقطة البداية بالنسبة لها في برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبشرية، إلا بالقدر الذي تؤثر فيه على الخطة الوطنية سلباً أو إيجاباً. ويمتاز هذا المنهج بالقدرة الأكبر على الحركة وبالمرود الأسرع للاستثمارات، على أمل أن تترك التنمية الوطنية أثرها على الأقاليم من خلال انسياب المنافع تدريجياً إلى أسفل لتعم الجميع Trickle-down Effect. وينطوي هذا المنهج على إمكانية تهميش مناطق معينة، وهجرة داخلية، وتفاقم مشاكل اجتماعية واقتصادية وثقافية وبيئية، إلا أنه المنهج الأسرع في الوصول إلى نتائج على صعيد اقتصاد البلد كله ككل.

لقد أصبح ينظر إلى التنمية الإقليمية، أي التي تنطلق من الإقليم، على أنها أساسية وضرورية للوصول إلى الأهداف التنموية⁵. واعتماداً على منهج الإدارة المطبق، فإن التنمية الإقليمية يمكن مقاربتها من خلال التخطيط للإقليم (في حالة الإدارة المركزية) وهو تخطيط من أعلى إلى أسفل، أو من خلال التخطيط بالإقليم، وهو تخطيط من أسفل إلى أعلى، يعتمد على مبدأ المشاركة، ويحتاج لتنفيذه إدارة لامركزية قوية⁶، وهذا هو الاتجاه الذي لجأت إليه دول عديدة من العالم النامي بعدما تبين أن فشل خطط التنمية الإقليمية فيها ناجم في المقام الأول عن عدم كفاية الأساليب الإدارية المتبعة في تنفيذ خطط التنمية، وليس عن قصور في محتوى تلك الخطط.

هناك مزايا إيجابية لاعتماد منهج اللامركزية بأي من أشكالها المعهودة⁷ من حيث أنه يعمل على إيجاد توزيع أكثر عدالة للاستثمارات والموارد ولمرود عملية التنمية أيضاً، ويقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وبالتالي فهو يعمل على تحقيق أهداف خطط

⁵ المرجع السابق الذكر.

⁶ المرجع السابق الذكر، الذي يعطي تفصيلاً لمقياس القوة اللامركزية، طوره Walter Kärin ويمكن توظيفه في قياس قوة اللامركزية في بلد ما.

⁷ توزيع المهام خارج المركز، ولكن داخل المؤسسة البيروقراطية؛ تفويض المهام للشركات شبه العامة أو النصف مستقلة؛ تفويض السلطة لمؤسسات الحكم المحلي؛ ونقل المهام للمؤسسات غير الحكومية.

التممية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية⁸،⁹ زد على ذلك أن النظام الإداري اللازم لتطبيق اللامركزية في التخطيط التنموي، وهو اللامركزية الإدارية، يعزز الاستقرار السياسي¹⁰، ما يشكل دعامة أساسية لنجاح خطط التنمية، ومن ناحية أخرى، فإن تطبيق اللامركزية في الدول النامية له محاذيره¹¹، ولا يمكن اعتباره وصفاً خالية من المشاكل والصعاب.

إن اللامركزية الإدارية هي على أية حال ليست خطوة تُتخذ، وإنما هي مشروع طويل الأمد، وسيرورة process تحتاج إلى وقت لتتضح، وتتطوي على تغيير ثقافة، وبناء قدرات في مجالات ليس للأقاليم في الدول النامية خبرة راسخة فيها؛ لذا فإن تطبيقها لا يمكن أن يتم إلا بالتدرج، بحيث تتوفر الشروط اللازمة لنجاحها على مدى فترة طويلة نسبياً وضمن إطار قانوني ناظم، يوفر لعملية الانتقال الجدية اللازمة وقوى الدفع والاستمرار التي لا غنى عنها، ويمكن الرجوع إلى الدراسات العديدة التي عالجت هذا الموضوع (انظر مثلاً الحواشي 8 و9 و10 والمراجع المشار إليها هناك)، وكذلك تقويم تجارب بلدان قريبة مثل الأردن وسوريا والعراق، وأخرى بعيدة مثل غانا والهند وغيرها، كما سنفعل لاحقاً، للوقوف على أنواع المشاكل التي جابهت تلك البلدان، والتحقق من الشروط اللازمة لتخطيط تنموي إقليمي لامركزي فاعل ومؤثر، والاستفادة من ذلك في التجربة الفلسطينية إذا تقرر خوضها.

⁸ G. Shabbir Cheema and Mounir Tabet, **Decentralized Governance for Human Development**, in *New Millennium, New Perspectives*. The United Nations, Security and Governance. Editors: Ramesh Thakur and Edward Newman. United Nations University Press. Tokyo, New York, Paris. 2000

⁹ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, G. Shabbir Cheema. **Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience**. WORLD BANK STAFF WORKING PAPERS Number 581

¹⁰ انظر الحالات الدراسية التي تطرق لها Cheema and Tabet في دراستهما المشار إليها في الحاشية أعلاه.

¹¹ Rémy Prud'homme, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252, The World Bank, February 1994

5- اعتبارات عملية

عطفاً على ما سبق، وبالرغم من أن الدراسة حول ترشيد عملية التخطيط (ماس 2012) لم توص في حينه بوجود سن قانون للتخطيط التنموي، فقد توصلنا إلى الاستنتاج أنه دون وجود قانون ينظم عملية التخطيط التنموي سيبقى مسار هذه العملية عرضة لمؤثرات تنبع من أجدات سياسية لا تحكمها بالضرورة الضوابط والدوافع نفسها التي تحكم عملية الإصلاح والتنمية، وقد توصل المسؤولون في "ماس" ووزارة الدولة للتخطيط والتنمية الإدارية إلى الفئاعة نفسها بخصوص ضرورة وجود إطار قانوني (انظر رسالة وزير الدولة للتخطيط والتنمية الإدارية في الملحق)، مما حدا بهما إلى التوجّه لإعادة الكرة، وبذل محاولة أخرى لإصلاح عملية التخطيط، ولكن هذه المرة، وانطلاقاً من زاوية أخرى، هي زاوية القانون: قانون يحدد المؤسسة التي يناط بها التخطيط، ومسؤولياتها، وصلاحياتها، ومرجعيتها، وقانون أو نظام يشرع لعملية التخطيط، ولأدوار الجهات المختلفة فيها في إطار تخطيط طويل المدى، تحكمه رؤية تتجاوز القيود السياسية والعسكرية الحالية في ظروف الاحتلال الإسرائيلي. دور "ماس"، من خلال هذه الدراسة، هو إقتراح إطار لقانون أو لتشريع يستفاد منه في صياغة قانون وأنظمة من قبل الجهات الرسمية المختصة، وللتأكيد، نحن نتكلم هنا عن التخطيط التنموي الذي يشكل المظلة لجميع أنواع التخطيط بما فيها التخطيط المكاني، وتخطيط استعمال الأراضي، وإن كان لهذين قوانين سارية تحكمهما.

ومما لا شك فيه أن الإطار القانوني الناظم للتخطيط اللامركزي، هو أيضاً إطار يستند إلى اللامركزية الإدارية، وبالتالي فإن التدرج نحو التخطيط اللامركزي مرتبط بمسار التدرج نحو اللامركزية الإدارية. وكما أن الارتقاء بمؤشرات التنمية البشرية، وتطوير البنية التحتية، وتخليص البنية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية مما يعترتها من تشوهات لتلحق بركب التقدم الحاصل في العالم، يحتاج إلى جهد مثابر ومستمر على مدى أكثر من عقد من الزمن، كذلك يحتاج تطوير البنية الإدارية باتجاه اللامركزية الإقليمية إلى فترة زمنية كافية لبناء القدرات، وترسيخ ثقافات جديدة على المستويين: المركزي واللامركزي.

إن أحد المتطلبات الأساسية لنجاح التخطيط التتموي طويل المدى، إعداداً وتنفيذاً ومتابعةً، هو وجود المؤسسة القادرة على متابعة تنفيذ القرارات والخطط والمشاريع من خلال أطقم مدربة تقودها جهة مسؤولة لديها الصلاحيات الضرورية، ولعل غياب مثل هذه المؤسسة يشكل السمة الأبرز لوضع التخطيط الفلسطيني، والأمر لا يتعلق بمركز المؤسسة أو بوزارة أو بمجلس قومي للتخطيط، بل بكل الجهات التي تشارك أو يجب أن تشارك في إعداد الخطط وتنفيذها من وزارات ومؤسسات حكومية، ومحافظات وبلديات ومجالس قروية، ومؤسسات غير حكومية من القطاع الخاص والقطاع الأهلي أو المجتمع المدني؛ لذلك، إذا أردنا وضع خطة طويلة المدى، فسحتاج إلى إطار لا يتوفر حالياً، ولا نعتقد أنه بالإمكان إعادة تجربة الطريقة التي اتبعت في (م.ت.ف) قبل أكثر من عقدين، حيث جرى إكمال المهمة إلى طاقم يرأسه خبير ليس لديه صلاحيات للمتابعة وللتحقق من سير التنفيذ بموجب الخطة¹². على أية حال، فإن الخبرة مع طريقة التخطيط من خلال الوصفة الجاهزة Blueprint Approach لم تكن ناجحة ولم تعد مقبولة، كما بينا في الدراسة آنفة الذكر حول ترشيد عملية التخطيط، والنهج الأكثر قابلية للنجاح بموجب ما توصل إليه الخبراء، هو نهج التخطيط الذي يعتمد على التعلم أثناء التنفيذ Learning Process Approach، وبالتالي، يجب إيجاد إطار قانوني ملزم، يصبح بالإمكان من خلاله تنظيم جهد على هذا القدر من الحجم والتعقيد، الذي ستنبثق منه الخطط متوسطة المدى.

الهدف المباشر لهذه الدراسة إذن هو صياغة إطار لقانون يحكم عمل الجهة المشرفة على هذه العملية (أو مؤسسة التخطيط)، وآخر لتشريع ينظم عملية التخطيط. أما غاية الدراسة

¹² يتطلب وضع خطة تنمية شاملة طويلة المدى تضافر جهود عدد كبير من المختصين والباحثين في الوزارات والهيئات الحكومية وغير الحكومية، وبخاصة الجامعات ومعاهد البحوث المتخصصة، كما يتطلب موارد بشرية ومالية ضخمة، ودرجة عالية من التنظيم والانضباط والالتزام على مدى عدة سنوات. إن أقرب جهد فلسطيني تم في الماضي لمثل هذا العمل - وإن كان في مجال أوسع - هو خطة التنمية الفلسطينية التي أعدها طاقم بتكليف من منظمة التحرير في مطلع العقد الأخير من القرن المنصرم بقيادة الدكتور يوسف صايغ، وشارك فيها (94) خبيراً فلسطينياً وعربياً، وصدرت في مجلدين ضخمين. ولأسباب لا مجال للبحث فيها هنا، لم يتم الارتكاز إلى هذا العمل المدروس عند إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994. وقبيل دخول القرن الحادي والعشرين، كان هناك توجه لدى وزارة التخطيط والتعاون الدولي الفلسطينية لوضع خطة تنمية طويلة الأمد، تغطي الفترة حتى عام 2020، ولكن الجهد الذي جرى في الوزارة لاحقاً لم يتمخض عن شيء. وفي وقت لاحق، في مطلع القرن الحالي، قامت مؤسسة البحث والتطوير الأميركية المعروفة باسم 'راند كوربوريشن' بصياغة خطة لبناء الدولة الفلسطينية Building a Successful Palestinian State, The Rand Corporation, 2005 ركزت فيها أكثر ما ركزت على البنية التحتية، ولكن هذه الخطة التي تم إعدادها دون مشاركة فلسطينية لم تنجح هي الأخرى في استقطاب اهتمام رسمي جدي.

فهي الإسهام في إيجاد البيئة القانونية المناسبة الحامية والحاضنة لعملية تخطيط تنموي رشيدة في إطار إداري داعم، ويمكن من الوصول إلى الأهداف التنموية؛ لهذا الغرض، سندرس بعض الحالات في بلدان مشابهة لدولة فلسطين من حيث: تصنيفها التنموي، لنسقيدها منها في دراستنا هذه، ليس في مجال وضع إطار لقانون يحكم المؤسسة القائمة على التخطيط التنموي الفلسطيني فحسب، بل أيضاً في مجال استيعاب منهج الإدارة اللامركزي كأساس للتخطيط الإقليمي اللامركزي.

لكل من المنهجين المركزيين: الوطني (القطري) والإقليمي (من أعلى إلى أسفل)، إيجابياته وسلبياته، ومن الواضح أن التقيد بأي منهما بحذافيره لن يؤدي إلى الأهداف التنموية المبتغاة، إما لأنه عرضة لمفاقمة الفوارق الإقليمية القائمة، كما في المنهج الوطني أو القطري، أو لأنه غير ممكن تطبيقه حالياً بسبب عوامل موضوعية وزمنية ومادية، كما في المنهج الإقليمي. وبالرغم من التوجه العام لانتهاج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وبسبب ضعف اللامركزية الإدارية حالياً في دولة فلسطين، فإن خطط التنمية الأكثر قابلية للتنفيذ، التي تمكن من الوصول إلى الأهداف التنموية، ستكون بالضرورة خططاً مركزية تتبع صيغة معدلة للمنهج الوطني، تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الأقاليم والمناطق، وتعمل على إنصاف المحرومة منها، وتخفيف حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المكانية بينها، من خلال التخطيط للأقاليم أو للمحافظات بأكبر قدر ممكن من المشاركة من قبلها، بينما يجري العمل من خلال خطة طويلة المدى على ترسيخ أسس التنمية الإقليمية اللامركزية والنظام الإداري اللامركزي الضروري لتنفيذها¹³، بما يتيح

¹³ اعتمدت الحكومة الفلسطينية في السنين الأخيرة أربعة قطاعات يجري إعداد خطة التنمية الوطنية على أساسها، وهي قطاع الحكم، وقطاع التنمية الاجتماعية، وقطاع التنمية الاقتصادية، وقطاع البنية التحتية العامة، واختصت دراسة "ماس" (ماس 2010) بقطاع الحكم من الناحية البنوية، وخلصت إلى توصيات ومقترحات بنموذج إقليمي لامركزي ترى أنه يحقق الغرض المطلوب إدارياً. وبما أن الحكم، حسبما جاء في تلك الدراسة والمراجع التي اعتمدها، هو الأسلوب الذي تتم بموجبه ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية، لذا، فإن هيكلية الإدارة العامة للبلاد تلعب دوراً أساسياً في صياغة الخطة التنموية، وترابط وتكامل عناصرها (انظر أيضاً دراسة G.S. Cheema and M. Tabet المشار إليها في الحاشية (8))، مما يستدعي تعريفاً واضحاً للأدوار على أسس مركزية ولا مركزية وأن يلعب كل منها دوره بفاعلية وكفاءة عالية. إن اتباع المنهج الإقليمي اللامركزي يتطلب تحضيراً جيداً، وبناء قدرات على الصعيد اللامركزي، كما يتطلب تغييراً في ثقافة التخطيط على الصعيد المركزي، وهذه مسائل ليست بالهينة بتاتاً وتحتاج إلى وقت، ما يؤهلها أن تكون هي نفسها ضمن خطة تنمية طويلة المدى.

التركيز على خصوصيات الأقاليم، والارتقاء بمستوى معيشة جميع المواطنين، وتحقيق الحياة الكريمة لهم بمشاركتهم.

ونؤكد هنا، أن إعمال الإدارة اللامركزية يحتاج بالفعل إلى خطة "طويلة المدى"، مستنكرين الجدل الذي يبرز من حين لآخر منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، حول أثر اللامركزية على الوحدة السياسية للدولة حديثة التكوين¹⁴، وأهمية المركزية في ترسيخ كيانية الدولة الفلسطينية في مراحلها الأولى. ومن هنا، يجب أن تتطرق تشريعات التخطيط، التي نحن بصدد اقتراح الإطار القانوني لها، إلى الأسس والمبادئ التي تؤسس لهذا المنهج، وتساعد في الانتقال السلس والتدريجي إليه في إطار زمني معقول، دون أن نكون بذلك قد وضعنا العربة أمام الحصان، ذلك أن منهج التنظيم الإداري يجب أن يبقى السابق، بحيث يتم لاحقاً تكييف منهج التخطيط مع منهج الإدارة القائم وليس العكس. مع ذلك، فإن مقارنة تلامس الحدّين وتعامل معهما كجزئين ضروريين في عملية بناء وترشيد متكاملة، تخدم البنية الإدارية والتخطيط التنموي الشامل في آن، تبقى هي الأفضل "إن استطعنا إليها سبيلاً".

¹⁴ انظر أيضاً G.S.Cheema and M. Tabet (مرجع سبق ذكره)

6- حالات دراسية للتشريعات التي تحكم مؤسسات التخطيط

عند البحث عن قوانين للتخطيط معمول بها في دول العالم، فإن أكثر ما نجده في الأدبيات يتعلق فقط بالنواحي المعمارية أو الهندسية من حيث تخصيص استعمال الأراضي وتطويرها، وهذا هو واقع الحال في الدول المتطورة اقتصادياً، التي لا يوجد فيها وزارات أو مجالس للتخطيط، ولا تلجأ إلى وضع خطط تنموية شاملة أصلاً، بل تترك الأمر إلى آليات السوق لتتحكم بمسار النمو الاقتصادي ومسار التنمية عموماً، مع التنويه إلى أن موازنة البرامج السنوية التي تطبقها بعض الدول المتطورة هي نوع من التخطيط، الذي يربط الإنفاق بتحقيق أهداف محددة. كذلك الأمر في الدول النامية التي قد تضع خططاً تنموية متوسطة المدى وطويلة المدى وتصدرها بقانون، ولكنها لا تسن بالضرورة تشريعاً يحدد مسار صياغة الخطة وإقرارها وتنفيذها ويُلزم العاملين في هذا المضمار، وهذا هو واقع الحال أيضاً في الحالة الفلسطينية، حيث يتم إصدار خطط التنمية واعتمادها بقرار من قبل مجلس الوزراء، ولا تناقش بالضرورة في المجلس التشريعي- وبخاصة في السنين الأخيرة - كما لا تصدر بقانون¹⁵.

كما أشرنا في دراسة سابقة لـ "ماس" (ماس 2012)، فقد مر التخطيط التنموي بمعناه العريض في مراحل تتراوح ما بين القبول الواسع والتشكيك في جدواه، إلى أن تم اقتراح أطر ناظمة أو مقيدة له لتحقيق أهداف خاصة في مجالات محددة، كالححد من الفقر على سبيل المثال وليس الحصر، وقد تطرقنا في الدراسة السابقة إلى كل ذلك، وتوصلنا في نهاية المطاف إلى توصية باتباع منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي كإطار الأنسب في الحالة الفلسطينية.

وبينما وجدت فكرة التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي قبولاً واسعاً منذ ثمانينيات القرن المنصرم (انظر المراجع في الحواشي 9 و10)، إلا أن وضع إطار قانوني يحكم تنفيذ هذه

¹⁵ لم نجد في "المقتني: منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، معهد القانون، جامعة بيرزيت" أية إشارة إلى صدور خطط التنمية الوطنية بقانون أو بقرار بقانون.

الفكرة، ويحدد المبادئ والآليات والهيئات المشاركة، لم يكن بالأمر الدارج، ما نراه يعكس وجهة نظر - لها من يمثلها - أنه ليس من الضروري تقييد كل ممارسة دارجة بقانون (وإن كان توثيق الممارسة ضرورياً). بالفعل، نرى أن التنمية في البلدان التي تضع خططاً لذلك تتم من خلال خطط متتالية لفترات زمنية متفاوتة، تشكل كل منها "مرجعية قانونية" بحد ذاتها لدى التنفيذ، وتنجح مثل هذه الطريقة في البلدان التي ترسخت فيها ثقافة المواطنة بكل أبعادها، التي استقر فيها الحكم الديمقراطي، وينضبط فيها الفرد لقرار مرجعيته بكل تقان وإخلاص، وتحت طائلة المساءلة القانونية. ودون افتراض وجود نقيض ذلك، يجب أن يكون هذا هو أيضاً الطموح في الدولة الفلسطينية الحرة الديمقراطية، وإلى أن يتحقق ذلك، فإن غياب الإطار القانوني، يؤدي إلى صعوبات في صياغة الخطط التنموية وفي تنفيذها، ومع أن وجود قانون بحد ذاته لا يوفر ضمانات أكيدة لتنفيذ الخطة - كما سنرى من الحالات الدراسية المتوفرة، التي سنتطرق إليها - إلا أنه يوفر أداة وخارطة طريق مفيدة وضرورية، كما نستنتج في ضوء الخبرة، التي تضيفي جدية أكبر على مشروع إصدار الخطة التنموية وتنفيذها، وإن كانت ضرورة وجود مثل هذا التشريع ليست أمراً مفروغاً منه في حالة التخطيط المركزي، فإن أهميته وضروره وجوده تصبح أكثر وضوحاً في حالة التخطيط الإقليمي اللامركزي، حيث تتعدد الجهات المشاركة في إنتاج الخطة الوطنية والمسؤولة عن تنفيذها، وتتعدد بالتالي مصادر العثرات في التنفيذ.

عند الحديث عن تشريعات التخطيط، يجب أن نميز بين القوانين التي تصدر عن الجهاز التشريعي، والأنظمة التي يصدرها الجهاز التنفيذي لتنفيذ القانون، والتعليمات واللوائح التي تضعها الجهات التنفيذية المنوط بها متابعة وضع الخطط وخطوات تنفيذها. وبينما لا يوجد إقبال واسع بين الدول على وضع قوانين للتخطيط، كما أسلفنا، لا شك أن جميع الدول التي تمارس التخطيط التنموي تضع الخطط وتنفذها بتوزيع للأدوار، وفق برامج عمل أو ممارسات تكون موثقة بما يتيح استخدامها رسمياً لأغراض المراقبة والتقويم؛ ولذلك، فإن الحالات الدراسية التي يمكن أن نستفيد منها لا تقتصر على الدول التي أصدرت قوانين للتخطيط، وهي قليلة جداً، بل تتجاوزها إلى الدول الكثيرة التي أصبح لديها خبرة طويلة و/أو حققت نجاحات في وضع الخطط التنموية وتنفيذها، التي يركز التخطيط فيها على هيكلية إدارة عامة ذات صلة بمشروعنا التنموي الإقليمي اللامركزي.

أ- سورية

هي تجربة حديثة لم تكتمل، ونرى أهميتها في إصدار قانون للتخطيط¹⁶ تمت صياغته بطريقة جدية ومحكمة، ويتضمن توجهات مثيرة للاهتمام، وتترك انطباعاً جيداً، مع التنويه إلى أننا لم نجد درجة التفصيل الموجودة ونوعيتها في القانون السوري في أي من التشريعات الأخرى للتخطيط التنموي التي عثرنا عليها على قَلَّتْها، وقد واجهت التجربة السورية صعوبات متوقعة، وجرى تحليل هذه الصعوبات بمنظار واقعي ومتفهم، وسنتطرق إلى ذلك لاحقاً.

غاية قانون التخطيط السوري هي تنظيم عملية التخطيط والتطوير الإقليمي المكاني في كافة أراضي الدولة، وهو يضع مبادئ وتوجيهات خطط التطوير الإقليمي التي تلزم "كل خطط ومشاريع التطوير القطاعية والعمرانية العائدة إلى مختلف الجهات العامة والخاصة، التي يكون لها تأثير مكاني على المستوى الإقليمي". ويعرّف القانون "الإقليم" على أنه "الحيز المكاني من أراضي الدولة، الذي يمكن تحديده وفقاً لخصائصه الجغرافية، أو السكانية، أو الاقتصادية، أو البيئية، أو الإدارية، أو بعضها، أو كلها" وهو يعطي بذلك مرونة واسعة لتنفيذ خطط تعتمد اللامركزية¹⁷ تهدف إلى تنمية وطنية وإقليمية متوازنة ومستدامة من خلال النشاطات والفعاليات الممكن تنفيذها، ويجري ذلك في إطار إستراتيجية وطنية قطاعية مركزية، تتكامل معها مجموعة الإستراتيجيات العامة، والمبادئ التي تحكم مبادرات التنمية الإقليمية وتوجهها.

والخطة الإقليمية التي يرثيها القانون ليست جامدة، بل "تأخذ بعين الاعتبار القدرات الحالية والكامنة للإقليم، وترسم معالم التنمية المكانية المستقبلية وفق برنامج زمني يتناسب مع تلك القدرات، وتشرك في ذلك جميع الجهات المعنية من وزارات ومؤسسات وهيئات عامة،

¹⁶ القانون رقم (26) لعام 2010 الخاص بتنظيم التخطيط والتطوير الإقليمي - سورية

¹⁷ التخطيط الإقليمي: عرفه القانون السوري على أنه تخطيط تكاملي، يوجه ويترجم السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياحية والبيئية وغيرها في كل ما يتعلق بالسكان والمكان والزمان والبيئة، يأخذ البعد المكاني بالاعتبار، متجاوزاً الهدف الضيق المتمثل بوضع مخططات استعمال الأراضي في مجالي التنمية العمرانية والزراعية إلى هدف تنموي واسع، وفق منهج علمي شامل بهدف تحقيق تنمية وطنية وإقليمية متوازنة ومستدامة من خلال الدراسات على المستويين الوطني والإقليمي تبين كافة النشاطات والفعاليات التي تلزم بتنفيذها الجهات المعنية العامة والخاصة كافة.

وحدات الإدارة المحلية، والمنظمات غير الحكومية." ونرى في هذا توجهاً منطقياً وسليماً، شريطة أن يرتبط بمتابعة وتوجيه يضمن السير إلى الأمام وفق البرنامج الزمني المقر، مع توفير ما يلزم من هياكل وموارد وتدريب تجعل التنفيذ ممكناً على أرض الواقع.

ويحدد القانون المبادئ العامة التي يتم إعداد الخطط بموجبها، كما يعرف منهج التخطيط الإقليمي، ويسمي الجهات المركزية المعنية بالتخطيط الإقليمي وهي المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي، وهو مجلس إشرافي، وهيئة التخطيط الإقليمي وكيفية تعيين رئيسها ومهامه وصلاحياته، وهي المؤسسة التنفيذية، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط برئيس مجلس الوزراء، وتهدف إلى إعداد التوجهات الوطنية للتخطيط الإقليمي وتنفيذها، وتنمية بيئة التخطيط الإقليمي وتعزيزها بالتنسيق مع كافة الجهات المعنية وفقاً لآلية يحددها القانون. يحدد القانون كذلك أدوات التخطيط الإقليمي من حيث إصدار إطار وطني طويل الأمد (خمسة عشر عاماً)، وفق مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطريقة اعتماده، وشروط مراجعته وتعديله خلال مدة النفاذ، يكون مبنياً على الأسس والأهداف والمبادئ المحددة في القانون، ويحدد الإطار الأقاليم التخطيطية الملائمة¹⁸ والأقاليم ذات الطابع الخاص، ومراكز التنمية، ومناطق التجمعات العمرانية الكبرى، ومحاور التنمية، ومناطق الحماية البيئية بالتوافق مع المحددات ذات العلاقة، كاستراتيجيات التطوير السياحي، ومناطق حماية التراث الحضاري، ومحاور الثروات المعدنية، وكذلك تحديد طرق إعداد الخطط الإقليمية واعتمادها، وطرق توفير المعلومات والبيانات.

يتبين مما سبق، أن قانون التخطيط السوري يتبع منهج التخطيط الإقليمي المركزي (بمعنى التخطيط للإقليم من قبل المركز)، ويترك المجال لتطور اللامركزية من خلال مشاركة الأقاليم في عملية تشاور بقيب غير ملزمة. وسنرى لاحقاً أن تقويم التجربة بعد فترة وجيزة¹⁹ أظهر أن اللامركزية بقيب ضعيفة ولم تأخذ المنحى المرغوب، مع أن الحكم

¹⁸ الأقاليم التخطيطية ليست بالضرورة أقاليم ثابتة جغرافياً، بل هناك مرونة في التعريف ومن الممكن أن تكون معرفة فقط لأغراض الخطة طويلة المدى.

¹⁹ مهدي الجراد: مقابلة مع إسماعيل النجم، "الفرات"- دير الزور، 2011/5/16: قانون التخطيط الإقليمي المكاني اللامركزي.

النهائي على ذلك كان يتطلب فترة تجربة أطول. ولكن، في المجمل، هناك في القانون السوري الكثير مما يمكن الاستفادة منه في صياغة قانون فلسطيني لمؤسسة التخطيط، سواء على مستوى التنظيم، أو على مستوى تعريف الصلاحيات والمهام، وكذلك في صياغة تشريع لتنظيم إجراءات التخطيط التنموي.

ب- الأردن

أدرك الأردن الحاجة إلى قانون للتخطيط التنموي مبكراً نسبياً فأصدر قانوناً مؤقتاً عام 1971، شرّع فيه لإنشاء مجلس قومي للتخطيط²⁰، يرأسه موظف برتبة وزير، ومرجعياته مجلس إدارة برئاسة رئيس الوزراء، كالمؤسسة التنفيذية المسؤولة عن إعداد الخطط طويلة المدى لتنمية المجتمع الأردني وتطويره اقتصادياً واجتماعياً وبشرياً وثقافياً. كذلك شرّع القانون لإنشاء مجلس للأمن الاقتصادي يرأسه أيضاً رئيس الوزراء، ويضم في عضويته المسؤولين الكبار ذوي العلاقة في الدولة.

الأسس أو المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها التخطيط في الأردن بموجب هذا القانون يمكن وضعها تحت عنوانين: (1) أسس قيمية وأخلاقية، نفترض أن الهدف منها توفير منظومة محكّات أو معايير تبقى نصب الأعين في عملية التخطيط، بحيث يتم تحديد أهدافها بما لا يتعارض مع تلك المنظومة. (2) أسس تحدد متطلبات نجاح برامج التنمية (وجود إدارة قومية لتنمية المجتمع، وتبني التنمية كهدف أساسي، وتخصيص الموارد المالية الكافية، وتطوير الأجهزة الحكومية وتحديثها، وتنسيق جميع القوانين والأنظمة والتعليمات الحكومية وتحديثها، وتنسيق عمليات التخطيط والتمويل في إطار متكامل) عدا عن ذلك، فإن القانون معنيّ فقط بإنشاء الهيئات المعنيةّ بالتخطيط من مجالس وأجهزة ولجان في الوزارات، وتحديد مهامها وصلاحياتها، وهو بذلك قانون يحكم مؤسسة التخطيط وليس تشريعاً ينظّم عملية التخطيط.

يبدو أن فكرة المجلس القومي للتخطيط لم تنجح في الأردن، حيث صرنا نرى وزارة للتخطيط (والتعاون الدولي) في الحكومات المتعاقبة. ما نستشفه مما كتبه محرر الشؤون

²⁰ قانون التخطيط رقم (68) لسنة 1971، قانون مؤقت - الأردن

القانونية في جريدة "الدستور" الأردنية بتاريخ 2007/8/18²¹ هو أن "ذلك القانون المؤقت الذي صدر قبل 36 عاماً" بقي مهملًا، وأن المجلس القومي للتخطيط ومجلس الأمن الاقتصادي أصبحا بحكم اللاغيين، وأن وزارة التخطيط والتعاون الدولي قد ورثت المجلس، ما يعني غياب قانون التخطيط عن أرض الواقع بالرغم من إدراك الحاجة له. المشكلة ليست في الانتقال من "مجلس تخطيط" إلى "وزارة تخطيط" فمن المعروف أن صيغة المؤسسة المشرفة على التخطيط هي موضوع جدلي، وإن كانت الأدبيات المتخصصة²² تميل أكثر إلى صيغة المؤسسة المرتبطة بمجلس الوزراء أو برئيس الوزراء، ولعل المشكلة تكمن في أنه ليس بالإمكان صياغة قانون لمؤسسة التخطيط، يناسب جميع البدائل، فالقانون الذي تتم صياغته ليحسد فكرة "مجلس قومي للتخطيط" لا يناسب فكرة "وزارة تخطيط"، والعكس صحيح، وعلى أية حال، ما يعيننا في تفحصنا للقانون الأردني المؤقت لعام 1971 هو الأفكار التي تضمنها، والعقبات التي واجهتها في التطبيق، لكي نستفيد منها في صياغة إطار للقانون الفلسطيني.

ومن الأفكار المثيرة للاهتمام إنشاء مجلس (تنفيذي) للتخطيط²³ (مقابل وزارة تخطيط)، مرجعيته مجلس إدارة برئاسة رئيس الوزراء (مقابل رئيس الوزراء، أو مجلس الوزراء)، يضم في عضويته الوزراء والمسؤولين عن الهيئات الرسمية ذات العلاقة، كالبنك المركزي، والجمعية العلمية الملكية، وبعض رؤساء الجامعات، ورؤساء غرف تجارة وصناعة، وعضو من النقابات، وفي هذا ما يعزز مبدأ المشاركة الوطنية الواسعة في إعداد الخطة التنموية ولا يتركها لمجلس الوزراء ليقرر فيها لوحده، وتغطي مهام المجلس القومي مجالاً واسعاً ومفصلاً فيه قدر لا بأس به من التدخل من قبل الدولة، ما لم يعد مألوفاً أو مرغوباً في الزمن الحاضر كونه أدى إلى نتائج سلبية على المدى الطويل، حيث جرت ممارسته في الماضي.

²¹ قراءة في قانون التخطيط الأردني، محرر الشؤون القانونية، الدستور، الأحد، 18 آذار 2007.

²² W. A. Lewis, Development Planning. Harper and Row, New York.
²³ يُشار إلى هذا المجلس في القانون الأردني بالمجلس القومي، ونحن نفضل حفظ هذا المسمى (القومي أو الوطني national أو الأعلى) للمجلس المشرف.

إن لائحة المهام المناطة بالمجلس القومي للتخطيط واسعة جداً، ولا تستطيع وزارة التخطيط التي ورثت المجلس ممارستها جميعها، ليس لكثرتها فحسب، بل أيضاً لأن فلسفة التخطيط التنموي تطورت في العقود الأربعة الأخيرة، واتجهت أكثر نحو اللامركزية. بالفعل، فإن صلاحيات المجلس بموجب هذا القانون تفوق ما هو متاح لأية وزارة من حيث التدخل في عمل الوزارات والمؤسسات الأخرى، وتسخير إمكانياتها وفق احتياجاته، إذ تنص المادة (16) من القانون على أن "للمجلس أن يكلف الأجهزة القائمة في الوزارات، والمؤسسات الحكومية والخاصة، والهيئات الأهلية في المملكة تقديم ما يلزم لإعداد البحوث والدراسات المطلوبة... كما أن له أن ينشئ الأجهزة والمراكز والمعاهد اللازمة لأغراض التنظيم والتشريع والتخطيط والتنمية والبحوث... وأن يستخدم من يشاء من الخبراء، وأن يطلب من الأجهزة الحكومية والأهلية على أنواعها تقديم مشورة ومعونة من موظفيها وخبرائها، وندبهم للعمل فيه، وتزويده بأية تقارير وبحوث ودراسات وبيانات ومعلومات وإحصاءات تتصل بأعماله... وأن يتعاقد مع المؤسسات الحكومية، والخاصة، والأهلية، والأجنبية، والأفراد في داخل المملكة وخارجها، للقيام بإعداد ما يلزم من بحوث ودراسات تحتاجها عمليات التخطيط والتنمية". وتنص المادة (18) على ألا ينفذ أي مشروع تنمية في أية وزارة أو مؤسسة حكومية إلا بعد موافقة المجلس (القومي للتخطيط) ومجلس الإدارة عليه، وبعد إقراره من مجلس الوزراء، كما تنص المادة (19) على أن المجلس هو حلقة الوصل بين جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية والخاصة من جهة، و مصادر التمويل الخارجي من الدول الأخرى والمؤسسات الخارجية والدولية وغيرها من جهة أخرى... وأن لا تقبل أية وزارة أو مؤسسة حكومية أو خاصة أية مساعدة مالية أو فنية بأية صورة كانت إلا بعد موافقة المجلس... وأن لا يسمح لأي خبير أجنبي أو دولي من أي مصدر كان بالعمل مع أية وزارة أو مؤسسة حكومية أو خاصة إلا بعد موافقة المجلس على برنامج المساعدة الفنية الذي يعمل الخبير فيه، وعلى الخبير نفسه وعلى نظيره الأردني وعلى شروط استخدام الخبير في المملكة... والحصول على موافقة المجلس في حالة تمديد خدمات أي خبير أو إنهاؤها."

لا شك أن هذه صلاحيات تدخلية إلى حد كبير، وحتى معيقة، بسبب البيروقراطية التي سترتبط بها عند التطبيق والتنفيذ، ولئن كان بالإمكان إناطتها بوزارة غير اعتيادية super ministry أو بمجلس أعلى (للتخطيط القومي) فإنه من غير الممكن إناطتها بوزارة عادية.

أما مجلس الأمن الاقتصادي، الذي يمكن اعتباره بموجب هذا القانون جزءاً من منظومة التخطيط المركزية، فمجال اهتمامه واسع جداً هو الآخر، ويشمل "جميع المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والبشرية والثقافية في جميع أنحاء المملكة"، ومن مهامه اقتراح "السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية على أنواعها"، وتقديم التوصيات المناسبة بشأنها إلى مجلس الوزراء، ودراسة "جميع القضايا التي لها تأثير على الوضع الاقتصادي والمالي والنقدي في المملكة"، وتقديم التوصيات المناسبة بشأنها إلى مجلس الوزراء، ودراسة "مشروع الميزانية العامة السنوية للدولة قبل عرضها على مجلس الوزراء". ضمناً، يقوم هذا المجلس بصياغة أجندة السياسات الوطنية أو مرتكزات الخطة الوطنية العامة للتنمية. وفي رأينا أن وجود هذا المجلس ضروري، وإن كان ليس بالضرورة كجزء من منظومة التخطيط، بحيث لا يتأثر عمله الهام سلباً ببيروقراطية جهاز التخطيط، أو بتضارب في الصلاحيات معه، أو أن يفقد تأثيره بسبب تأخر أو تواني المكونات الأخرى لجهاز التخطيط في الاستفادة من نتاج عمله. يمكن أن يكون مجلس الأمن الاقتصادي مستقلاً أو جزءاً من مجلس للأمن القومي، مرجعيته قمة الهرم في الدولة، يزود جهاز التخطيط بالجزء من أجندة السياسات الوطنية ذي الصلة بالتخطيط التنموي.

الدرس الذي نستقيه من القانون الأردني، هو أهمية تجنبّ مراكمة هذا الكم الكبير من المسؤوليات والمهام والصلاحيات لدى جسم واحد فينوء تحتها ولا ينطلق ويفشل، والعبرة من ذلك هي أن القانون الفلسطيني لمؤسسة التخطيط يجب أن يكون رشيقاً وجدياً لكي يكون قابلاً للتنفيذ، دون إغفال عناصر الإرادة والانضباط اللازمة لنجاح أية خطة في أي مجال.

ج- غانا

تقع دولة غانا في غرب أفريقيا وهي مصنفة من قبل البنك الدولي منذ عام 2011 ضمن الشريحة الدنيا للدول متوسطة الدخل lower middle income، وهي الشريحة نفسها التي تنتمي إليها فلسطين وسوريا والأردن. وقد سنّت غانا تشريعات للتخطيط في المجالين اللذين اقترحناهما، فلديها قانون لمؤسسة التخطيط²⁴ أعطاهما صفة مفوضية Planning Commission مسؤولة مباشرة تجاه رئيس الجمهورية الذي يعين رئيسها، وآخر للتخطيط

²⁴ National Planning Commission Act (Act 479) 1994

أو لنظام التخطيط²⁵ Planning System يعتمد نظام التخطيط التنموي اللامركزي (وسنعود إلى هذا لاحقاً).

تضم مفوضية التخطيط في عضويتها وزير المالية، ورئيس جهاز الإحصاء، ومحافظ البنك المركزي، ووزراء آخرين يعينهم رئيس الجمهورية حسبما يراه مناسباً، وممثل عن كل إقليم يعينه مجلس التنسيق الإقليمي المختص، فضلاً عن آخرين من ذوي الخبرة والدراية في مجالات ذات علاقة حسبما يقرر رئيس الجمهورية. وللمفوضية مدير عام مسؤول عن تنظيم أعمالها وإدارتها يعينه أيضاً رئيس الجمهورية. وتشتمل مهام المفوضية على²⁶:

1. إبداء النصح للرئيس حول سياسات وإستراتيجيات التخطيط التنموي.
2. تقوم بتكليف من الرئيس أو البرلمان أو بمبادرة منها بما يأتي:
 - أ. دراسة الاقتصاد الكلي وخيارات الإصلاح الهيكلي وإعداد التحاليل الاستراتيجية لها.
 - ب. تقديم اقتراحات بخطط متعددة السنوات تأخذ في الاعتبار الموارد المتاحة، والميزة المقارنة للأقاليم المختلفة في غانا.
 - ج. تقديم اقتراحات لحماية البيئة الطبيعية والفيزيائية، بهدف ضمان توافق إستراتيجيات التنمية وبرامجها مع المبادئ البيئية السليمة.
 - د. تقديم اقتراحات لضمان التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في الدولة من خلال الاستخدام الفعال للمصادر المتوفرة.
 - هـ. مراقبة سياسات التنمية وبرامجها ومشاريعها، وتقويمها وتنسيقها.
 - و. القيام بدراسات، وعمل توصيات حول قضايا التنمية والقضايا الاجتماعية-الاقتصادية.
 - ز. صياغة إستراتيجيات تخطيط شاملة للتنمية الوطنية (أي القطرية)، وضمان تنفيذ الإستراتيجيات، بما فيها السياسات الناتجة عنها، والبرامج بفعالية.
 - ح. إعداد خطط تنمية وطنية عريضة.

²⁵ National Development Planning (System) Act (Act 480) 1994

²⁶ الفقرات المظلمة في هذه الورقة مأخوذة من مصدرها كما هي مع ترجمتها من قبل الكاتب حيثما الأصل ليس بالعربية.

ط. متابعة سير العمل في خطط التنمية الوطنية على ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتوصية بإعادة النظر في السياسات والبرامج عند الحاجة.

ي. القيام بأية أعمال أخرى ذات علاقة بالتخطيط التنموي حسب تعليمات رئيس الجمهورية.

ويعطي القانون المفوضية صلاحية تشكيل مجموعات تخطيط عبر- قطاعية cross-sectoral تضم كل مجموعة في عضويتها ممثلاً عن المفوضية، وممثلين عن الوزارات القطاعية المختصة، وعن مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص المعنية، وأفراد يجري اختيارهم لخبرتهم ودرابنتهم حسبما تترتأى المفوضية. ونأخذ على هذا القانون كونه يعطي رئيس الجمهورية دوراً مقررراً في نواحي فنية متخصصة في مجال التخطيط التنموي، بينما يقتصر دور المفوضية على تقديم الاقتراحات، وإعداد الدراسات، وتقديم التوصيات. ومع أن مثل هذه الأمور تبقى على الأغلب شكلية، إلا أنه من الأفضل أن يقتصر دور المستوى السياسي الأعلى، المنهمك في العادة بأمرور الدولة الحيوية مثل الأمن بجميع أوجهه، والسياسة الخارجية، على الإشراف العام على الخطة التنموية، وأن لا يتعدى ذلك إلى الإشراف المباشر عليها.

د- الهند

في دولة الهند مؤسستان مختصتان بالتخطيط، المجلس القومي للتنمية National Development Council ومفوضية التخطيط Planning Commission، وبينما تختص المفوضية بإعداد الخطط التنموية، يختص المجلس بإقرارها، وهو صاحب القرار في مسائل التنمية عموماً. وقد تطور التخطيط في الهند من كونه نظاماً شديد المركزية نحو التخطيط التأشيرى، وأصبحت مفوضية التخطيط مهتمة ببناء رؤية إستراتيجية طويلة المدى للمستقبل، وتقرر في أولويات البلد، فتحدد الأهداف القطاعية، وتوفر الحوافز اللازمة للاقتصاد لينمو في الاتجاه المرغوب، كما تلعب دوراً في تحقيق التكامل في السياسات التي تؤثر في نواحي مهمة في التنمية الاقتصادية والبشرية، وتتطلق المفوضية في عملها من

إدراك أن الاستخدام الفعال للموارد يأتي من خلال إنشاء مؤسسات قادرة على إدارة نفسها بنفسها على جميع المستويات، ما يمكن اعتباره نزعة نحو إرساء اللامركزية.

أنشئ المجلس القومي للتنمية في عام 1952 من أجل العمل على الوصول إلى تنمية سريعة ومتوازنة في جميع المجالات، ويرأس المجلس رئيس الوزراء، ويضم جميع الوزراء الاتحاديين، ورؤساء وزراء الولايات، وأهدافه هي:

- أ. تقوية الجهود والموارد وتجميعها في خدمة الخطة.
- ب. الدفع باتجاه تبني سياسات اقتصادية مشتركة في جميع المجالات الحيوية.
- ج. ضمان تنمية سريعة ومتوازنة في جميع أنحاء البلاد.

أما مهام المجلس فهي:

- أ. وضع الخطوط الإرشادية لصياغة الخطة الوطنية، بما في ذلك تقدير احتياجات الخطة من الموارد.
- ب. النظر في الخطة الوطنية التي تعدّها مفوضية التخطيط.
- ج. النظر في المسائل المهمة ذات العلاقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية، التي تنعكس على التنمية الوطنية.
- د. مراجعة سير عمل الخطة الوطنية من حين لآخر، والتوصية بأية إجراءات تراها ضرورية لتحقيق غايات الخطة وأهدافها، بما في ذلك إجراءات لضمان المشاركة الفعالة وتعاون المواطنين في إعداد الخطة.

أنشئت مفوضية التخطيط القومي²⁷ عام 1950 بوصفها مؤسسة حكومية من أجل متابعة هدف تحقيق ارتفاع سريع في مستوى المعيشة من خلال الاستخدام الفعال لموارد البلد، ولزيادة الإنتاج، وفرص العمل، وأنيط بالمفوضية مسؤولية تقويم جميع موارد البلد، ومعالجة النقص فيها، وصياغة خطط للاستخدام الفعال والمتوازن للموارد مع تحديد الأولويات. وكان الزعيم الهندي البارز (جواهر لال نهرو) أول رئيس للمفوضية. وعكفت

²⁷ Official website of the India Planning Commission: <http://planningcommission.nic.in/>

المفوضية منذ إنشائها على وضع خطط تنمية خمسية متتالية دون انقطاع (عدا أثناء الحروب والاضطرابات السياسية) كانت في البداية مركزية وموجهة نحو القطاع العام، ثم اتجهت أكثر فأكثر نحو التخطيط التأشير²⁸. أما مهام المفوضية فهي كالاتي:

- أ. تقويم الموارد المادية والرأسمالية والبشرية للبلد، بما في ذلك الفنيون، وتفحص إمكانيات تعزيز هذه الموارد حيث يوجد نقص بالمقارنة باحتياجات البلد.
- ب. صياغة خطة للاستخدام الفعال الأمثل والأكثر توازناً لموارد البلد.
- ج. بناء على تحديد للأولويات، تحديد مراحل تنفيذ الخطة، وتخصيص الموارد المالية وغيرها اللازمة لإنهاء كل مرحلة د- التعرف إلى العوامل التي تؤخر النمو الاقتصادي، وتحديد الشروط اللازمة لنجاح تنفيذ الخطة في ضوء الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة.
- هـ. تحديد طبيعة الآلية اللازمة لضمان التنفيذ الناجح لكل مرحلة من مراحل الخطة بجميع جوانبها.
- و. تقويم التقدم الحاصل في تنفيذ الخطة من حين لآخر، والتوصية بأية تعديلات قد تلزم في السياسات والإجراءات يتمخض عنها التقويم .
- ز. عمل التوصيات التي تراها مناسبة لتسهيل عمل المفوضية وقيامها بمهامها، كما يتبين من الممارسة، أو فيما يتعلق بالظروف الاقتصادية السائدة، والسياسات الجارية، والإجراءات وبرامج التطوير، أو فيما يتعلق بالتعامل مع مشاكل معينة تحال إلى المفوضية من الحكومة المركزية أو حكومة الولاية.

نرى أن الترتيب الذي اتبعته الهند في تنظيم التخطيط التنموي هو ترتيب رصين من حيث: موقع المؤسسات المختصة، وتراتبيتها، وصلاحياتها، ومهامها، يخاطب الحاجة دون مبالغة، ويراعي دوافع الاختصاص ومتطلبات المشاركة الديمقراطية. ويمكن الاستفادة من النموذج الهندي في صياغة الترتيب المناسب للتخطيط التنموي في فلسطين، علماً بأنه نموذج دخل

²⁸ للمزيد عن التخطيط التأشير، انظر الدراسة (ماس 2012) ص. 62

حيز التطبيق منذ فترة، واستمر وتطور وترسخ على مدار أكثر من نصف قرن، تطور خلالها من المركزية الشديدة نحو اللامركزية الراسخة في القانون.

استخلاص

نلخص في الجدول التالي ترتيبات التخطيط التنموي على مستوى الهيئتين التنفيذية والمشرفة في عدد من الدول التي شرّعت قوانين تحكم عمل مؤسسة التخطيط فيها، مضيفين إليها فلسطين لأجل المقارنة، وسنعود إلى التفاصيل لاحقاً للاستفادة منها في صياغة الإطار القانوني لمؤسسة التخطيط الفلسطينية. ما نستشفه عن دور مؤسسات التخطيط في الدول التي تفحصناها أنها تختص حصرياً بإعداد الخطط التنموية، ولا تقوم في العادة بدور آخر يؤدي إلى تداخل في الصلاحيات وتضاربها مع الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى. نستذكر هنا أن وزارة التخطيط (والتعاون الدولي) الفلسطينية، انطلقت في أول عهدها من رؤيتها لنفسها كوزارة بمهام فوق العادة super ministry بما فيها بناء مؤسسات الدولة العتيدة، حتى أنها أنشأت دوائر أو إدارات عامة مختصة في مجالات عمل معظم الوزارات الأخرى القائمة، ما شكّل في حينه مدخلاً للتضارب في الصلاحيات²⁹. ولعل هذا كان مبرراً في تلك الفترة التأسيسية، حيث احتاجت الوزارات، والمؤسسات الحكومية، والبرامج الجنينية المختلفة إلى نماذج تتجاوز ما نقله الحكم العسكري الإسرائيلي إليها من صلاحيات منقوصة. ونذكر في هذا السياق، وعلى سبيل المثال، برامج تطوير هيكلية الإدارة العامة Public Administration وجهاز الخدمة المدنية Civil Service والإدارة المالية Financial Administration. كانت الجهات القائمة على هذه البرامج المستحدثة بحاجة إلى المزيد من الخبرة والدراية التي تمكنها من صياغة النماذج المطلوبة، فأخذت وزارة التخطيط والتعاون الدولي على عاتقها توفير اللازم، أحياناً بمساعدة جهات دولية، وكان لديها الدعم السياسي الضروري لذلك.

²⁹ في بدايات السلطة الوطنية الفلسطينية، اجتهدت الوزارات في تعريف نطاق صلاحياتها مما سبب إرباكاً نتيجة التداخل والتضارب في صلاحيات العديد من الوزارات، وساعد في ذلك أن نطاقات عمل معظم الوزارات تم نقلها بشكل مجتزأ من لدن ضباط الحكم العسكري الإسرائيلي، كما كانت هناك وزارات جديدة، ومنها وزارة التخطيط والتعاون الدولي، التي لم يكن هناك تشريع يحدد نطاق مسؤولياتها وصلاحياتها، وكان اسمها هو السند الرئيسي الذي تم الاعتماد عليه في رسم حدود تلك المسؤوليات والصلاحيات.

تبين لاحقاً أن وزارة التخطيط والتعاون الدولي وبعدها وزارة التخطيط ، وبعدها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، غير قادرة على القيام بهذا الدور على الوجه المطلوب لأسباب مختلفة، أهمها أن عملية بناء مؤسسات الدولة تحتاج إلى صلاحيات أكبر مما هو متوفر لوزارة، وقد أشرنا في مكان آخر من هذه الدراسة إلى التضارب والتداخل في الصلاحيات بين وزارة التخطيط (بتسمياتها المختلفة) والوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى، مما حدا بأكثر من حامل لهذه الحقبة أن يقترح تقليص دور الوزارة، ليقصر على إعداد الخطط التنموية فقط لا غير. أما المسائل المتعلقة ببناء مؤسسات الدولة، فهي تحتاج إلى صلاحيات مجلس الوزراء عبر اللجان التي يشكلها لهذا الغرض *ad hoc* مدعّمة بأمانة سر المجلس. وها نحن نرى من حالات الدول الأخرى³⁰ التي تفحصناها أن دور مؤسسة التخطيط محصور بالفعل في إعداد الخطط التنموية؛ لذلك، يحتاج دور "مؤسسة التخطيط الفلسطينية" إلى إعادة تعريف، أو بالأحرى إلى تحديد من خلال تشريع، وعندها يمكن أن ينادى هذا الدور بمؤسسة تحمل الاسم المناسب. أما الوزارات التي يوجد حالياً تقاطع في مهامها مع المهام التي ورثتها وزارة التخطيط الحالية من وزارة التخطيط والتعاون الدولي السابقة، فلا بد من تخليصها من هذا التقاطع من خلال، أولاً تقليص دور وزارة التخطيط، وثانياً استعادة الوزارات الأخرى وممارستها لكامل الدور الذي يتأتى لها مع مجال اختصاصها بموجب القانون، بما في ذلك التخطيط والتطوير.

مع أن هذه الدراسة لم تهدف في الأصل إلى تحليل وضع وزارة التخطيط أو التعرض إلى مهامها الحالية، إلا أن كون وضع وزارة التخطيط غير محكوم بقانون (عدا مرسوم تعيين الوزير أو وزير الدولة)، يجعله أمراً لا مفر منه أن نتطرق إلى وضعها ومهامها في سياق اقتراح إطار قانوني للتخطيط التنموي. فالإطار القانوني يجب أن يركز على رؤية محددة، ولن نخوض هنا في سيناريوهات رؤى وبدائل لأطر قانونية، بل نتجه مباشرة إلى ما نراه حلاً، ألا وهو اقتراح محدد لمؤسسة التخطيط، ولنسمّها مفوضية التخطيط، أو أي اسم آخر، ولكن ليس وزارة، مهمتها إعداد الخطط التنموية ومتابعة تنفيذها، ومرجعيتها مجلس أعلى (قومي) للتخطيط بتركيبة مناسبة وبرئاسة رئيس الوزراء.

³⁰ سنرى عند تفحصنا لمنهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي في الفصلين التاليين أن دولاً كثيرة تتبع هذا المنهج، وأن الهم الرئيس لمؤسسة التخطيط التنموي هو إعداد الخطط التنموية وتنفيذها، وليس بناء مؤسسات الدولة.

ملخص ترتيبات التخطيط التنموي على مستوى الهيئات التنفيذية والمشرفة في عدد من الدول

الدولة	المؤسسة التنفيذية	المؤسسة المشرفة	منهج التخطيط المتبع	ملخص صلاحيات ومهام المؤسسة التنفيذية	ملاحظات
سورية	هيئة التخطيط الإقليمي	المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي	إقليمي مركزي	وضع الأسس والمعايير الفنية والمؤشرات للإطار الوطني للتخطيط الإقليمي والخطط الإقليمية والإشراف على تطبيقها؛ وإعداد الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي؛ وإعداد الخطط الإقليمية أو تكليف جهات فنية أخرى عامة أو خاصة والإشراف على عملها؛ ومراجعة كافة المشاريع وتدقيقها، وخطط التنمية ذات الأهمية على المستوى الإقليمي، التي تقترحها كافة جهات القطاعين العام والخاص؛ ومتابعة إعداد الخطط الإقليمية ورصدها وتنفيذها، ورفع تقارير دورية عنها إلى المجلس الأعلى؛ وإنشاء قاعدة معلومات التخطيط الإقليمي	تخطيط للإقليم مع دعم دور الإدارات المحلية وتعزيزها في ذلك. ترجع هيئة التخطيط إلى المجلس الأعلى الذي له القرار النهائي في قضايا التخطيط، كما تتسق معه ومع جميع الهيئات المعنية بقضايا التخطيط الإقليمي.
الأردن	مجلس التخطيط القومي (حاليا: وزارة التخطيط)	مجلس إدارة التخطيط	وطني مركزي	صلاحيات واسعة، ومهام يصعب حصرها تطال كل ما له علاقة بالتخطيط، وبرامجه، ومشاريعه، وأناسه في أي من الأجهزة المدنية في الدولة.	مجلس الأمن الاقتصادي هو جزء من منظومة التخطيط.
غانا	مفوضية التخطيط	رئيس الدولة	إقليمي لامركزي	إبداء النصح للرئيس حول سياسات التخطيط التنموي وإستراتيجيته؛ ودراسة خيارات الاقتصاد الكلي وتحليلها، والإصلاح الهيكلي؛ وتقديم مقترحات بخطط لعدة سنوات مع مراعاة التوازن في التنمية والاستخدام الفعال للموارد؛ وتحضير خطط التنمية الوطنية الشاملة ومتابعة تنفيذها ومراقبتها بشكل دائم.	لجان مشتركة من المفوضية وخارجها بمهام محددة؛ ومجموعات عمل عبر قطاعية
الهند	مفوضية التخطيط	المجلس القومي للتنمية	مركزي	إعداد الخطة الخمسية	توجه نحو التخطيط التأشير
فلسطين	وزارة التخطيط	رئيس الوزراء	وطني مركزي	إعداد خطة التنمية الوطنية بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية، وإعداد التقارير الدورية عن تقدم العمل فيها.	تركز هنا على المهام المتعلقة مباشرة بالتخطيط التنموي، مستذكرين أن مهام الوزارة تجاوزت ذلك.

7- منهج التخطيط كأساس لقانون التخطيط

مرت الدول النامية التي انتهجت التخطيط التنموي بوصفه وسيلة للنهوض باقتصادها في تجارب مختلفة، وحقت نجاحات متفاوتة في هذا المجال³¹. وحيث لم تتحقق نتائج جيدة، لم تكن العلة أساساً في الأفكار التي بنيت عليها الخطة التنموية - على أهمية هذه الأفكار ومركزيتها لنجاح الخطة - بل في النظام الإداري السائد الذي يتم تنفيذ الخطة في سياقها، الذي برز كالعائق الرئيسي أمام نجاحها، وتبرز أهمية دور النظام الإداري بشكل خاص عند تطبيق منهج التخطيط الإقليمي اللامركزي، وهو المنهج الأكثر وعداً بتحقيق مبدأ المشاركة الديمقراطية والتنمية المتوازنة، الذي نزعته دول نامية كثيرة لانتهاجه. وقد أوصينا في دراسة سابقة (ماس 2012) باتباع هذا المنهج، ولكن لم يكن بالإمكان تطبيقه دون بناء الأساس الإداري الضروري لذلك، أي النظام الإداري اللامركزي، الذي لم يكن وما زال غير قائم. ولكون النظام الإداري الفلسطيني الحالي عالي المركزية - وهو مرشح لأن يبقى كذلك في مرحلة إنشاء الدولة وترسيخ كيانها³² - فسيكون عملياً ومنطقياً أكثر أن يجري العمل على تحقيق التنمية المتوازنة في إطار النظام القائم، أي باتباع منهج التنمية الإقليمية المركزية، أي التخطيط للإقليم من قبل المركز، ولكن مع إدخال عناصر من اللامركزية بما يمهّد لتحقيق مبدأ المشاركة الديمقراطية وبنميتها بالتدرّج. هذا المنهج يجب إرساؤه من خلال إطار قانوني ملزم، ولكي ننبين المؤشرات الرئيسية لذلك، سنتفحص تجارب دول أخرى اعتمدت منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي وتتعلم منها، ونستخلص ما يجب ألا يكون غائباً في الإطار القانوني الذي نحن بصددده.

هناك دراسات عديدة ومهمة حول التنمية الإقليمية اللامركزية، وقد جئنا على ذكر بعضها سابقاً، وبعض هذه الدراسات قديم نسبياً، ولكن الدروس التي نستقيها منها تبقى مهمة ومفيدة

³¹ W. Arthur Lewis, Development Planning: The Essentials of Economic Policy, Harper & Row, New York, 1966

³² انظر دراسة ماس 2010 المشار إليها سابقاً وكيف أن الفصل الجغرافي بين قطاع غزة والضفة الغربية يحتم إدخال عناصر من اللامركزية، ليس على صعيد الجزئين الجغرافيين فحسب، بل أيضاً في الضفة الغربية نفسها، بحيث تصبح اللامركزية نموذجاً مناسباً للحكم ضمن وحدة سياسية متينة، وبحيث لا تصبح متطلبات التعامل مع الفصل الجغرافي مدخلاً لإضعاف الوحدة السياسية.

اليوم. ومن هذه الدراسات دراسة Rondinelli, Nellis, Shabbir Cheema³³ التي لخصت تجارب اللامركزية في البلدان النامية. وقد وجدت هذه الدراسة أنه في بعض الدول عززت اللامركزية من المشاركة في النشاطات التنموية، ورفعت من كفاءة إدارة برامج التنمية المحلية والريفية وفعاليتها، ووسعت القدرات الإدارية لتشمل أشخاصاً خارج القطاع الحكومي. من ناحية أخرى، واجهت جميع الدول التي عالجتها الدراسة، التي عملت على تطبيق نظام اللامركزية، مشاكل حادة في التطبيق، ناتجة في معظمها عن عدم كفاية الدعم المالي والسياسي المقدم إلى الجهات المحلية من قبل القيادات السياسية والإدارية في المركز، مما جعل المسؤوليات الملقاة على كاهل هذه الجهات والمؤسسات أكبر من الصلاحيات والموارد المتاحة لها. وترى تلك الدراسة أنه مع ذلك، يمكن النظر إلى التجارب على أنها كانت ناجحة إلى حد ما باعتبار أن اللامركزية عملية تراكمية لبناء قدرات المؤسسات، مع ملاحظة أن النجاح كان أكثر بروزاً عندما اعتمدت التجربة على التخطيط والتطبيق الحذر، وكان مجالها صغيراً، وأعطيت الوقت الكافي لتثبيت نفسها، وركزت على مهام مالية وإدارية محددة، وتضمنت برامج تدريب. وبالرغم من محدودية الأثر الحقيقي لتطبيق نظام اللامركزية، إلا أن الدراسة تبرر التفاؤل البسيط بنتائج التخطيط التنموي اللامركزي، الذي بدأ عدد كبير من الدول المختلفة سياسياً واقتصادياً وإيديولوجياً بتطبيقه خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن المنصرم، وسننظر في ما يلي إلى حالات أقرب زمنياً لنرى ما إذا حصل تطور في الخبرة يمكن الاستفادة منه في الحالة الفلسطينية. ومن الدول التي حدثت فيها تحسنات "بسيطة ولكن واضحة" نتيجة تطبيق التخطيط اللامركزي: أندونيسيا، والمغرب، ونيبال، وباكستان، وتونس، الذي شمل توزيع الموارد والمشاركة المحلية، ووصول الخدمات العامة إلى المناطق الريفية، وتوفير فرص العمل، وتحسن في انتقاء المشاريع المناسبة وتطبيقها. وهناك دول حاولت إلغاء المركزية في التخطيط والإدارة خلال السبعينيات ولكنها في نهاية المطاف استمرت في اتباع نظام التخطيط المركزي، مثل كينيا وتنزانيا والسودان، مما يؤكد صعوبة الانتقال السريع.

³³ مرجع سبق ذكره.

إن المنهج الذي نوصي باتباعه في التخطيط التنموي، وللأسباب نفسها التي دعت العديد من البلدان إلى اعتماد هذا المنهج، هو التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي. لقد توصلنا إلى هذه التوصية في دراسة سابقة (ماس 2012)، ولا حاجة هنا لتكرار مبررات التوصية وأسبابها وما جاء في تلك الدراسة أو في دراسات أخرى.

وسننظر فيما يلي إلى بعض التجارب في التخطيط الإقليمي اللامركزي.

8- تجارب في التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي

أ- سورية

من المؤكد أن التجربة السورية لم تأخذ مداها بسبب الاضطرابات التي بدأت وعمت معظم أراضي الدولة بعد فترة قصيرة من صدور القانون عام 2010. إلا أنه بالرغم من ذلك، كانت هناك مؤشرات مثيرة للاهتمام بالإمكان أن نستشف منها بعض الصعوبات التي يواجهها تنفيذ منهج لامركزي في التخطيط الإقليمي. ففي مقابلة³⁴ أجراها إسماعيل النجم، مراسل "الفرات" السورية مع المهندس المعماري والباحث في التخطيط الإقليمي مهدي الجراد في 2011/5/16 يشرح هذا الأخير ردود الفعل السلبية التي واجهها تنفيذ القانون من قبل "المتشبثين) بمركزية سلطة صنع القرار التنموي" إما لنقص في ثقافتهم لمفهوم اللامركزية وأهدافها في التخطيط والتنمية، أو لجهلهم بالقانون، أو دفاعاً عن صلاحياتهم أو عن مصالحهم وامتيازاتهم³⁵. ويرى المهندس الجراد أن "تفعيل تطبيق منهج التخطيط الإقليمي المكاني اللامركزي ونجاحه، يحتاج إلى تغيير عقلية وثقافة وسلوكا وممارسة اكتسبتها الجهات الحكومية المركزية خلال ستة عقود سابقة، بحيث تقبل منهجاً مختلفاً كلياً من حيث الشكل والمضمون والأهداف والثقافة والممارسة وأسلوب العمل"، وهو منهج (التخطيط المكاني الإقليمي اللامركزي). ويتطلب هذا من وجهة نظره "تحلي الجهات

³⁴ مرجع سبق ذكره.

³⁵ وفي هذا عبرة يجب الاستفادة منها في أي برنامج للتخطيط اللامركزي يجري التفكير بتطبيقه في الدولة الفلسطينية. فمع أن نهج التخطيط الإقليمي المكاني اللامركزي يمثل التوجه الدارج في العالم، وهو أيضاً التوجه الذي أوصت به دراسة "ماس" حول ترشيد التخطيط (ماس 2012)، التي بنت على دراسة سابقة (ماس 2010) حول ترشيد الهيكل الإداري للسلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن هذا التوجه لم يقع على أرض خصبة - كما بينا في الدراسة الثانية المذكورة (ماس 2012) - لأسباب عدة، منها الموضوعي المتعلق بوضع الاحتلال والحاجة إلى ترسيخ سلطة مركزية كأساس للدولة العتيدة، ومنها ما يتعلق بالنزعات والمصالح الذاتية والتوجس من التغيير، التي أشار إليها الباحث السوري، هذا في الوقت الذي لا يوجد لدى الدولة الفلسطينية نظام راسخ رست عليه بعد طول تجربة وعناء بما يجعل تغييره أمراً صعباً أو مستعصياً. وحتى لو كان التغيير المطلوب يحتاج إلى جهد ووقت - وهو كذلك في جميع الأحوال - إلا أنه ليس هناك ما كان يمنع دراسة التوجه بجدية ومن ثم البدء بالتحضير للانتقال. إلا أن هذا لم يحصل، ومن هنا ضرورة أن تلقى الدراسة الحالية دعماً رسمياً، ليس بمعنى أن تؤخذ توصياتها كما هي، بل بمعنى أن تنتبه الجهات الرسمية المختصة إلى وجود مشكلة في التخطيط التنموي بحاجة إلى حل، وإلى أن هناك توجهات عالمية ناجحة في هذا المجال، وإلى أن السير في هذا الطريق يحتاج إلى قرار وإرادة وتحضير الأرضية لذلك من حيث التدريب وبناء القدرات على المستوى الإقليمي. وسنعود إلى هذا لاحقاً عند استقاء العبر من تجارب الغير.

المركزية بإرادتها عن بعض سلطاتها المركزية في اتخاذ القرار التنموي، وإعطاء الثقة للمحليات بوصفها شريكاً فعالاً في صنع القرار التنموي و(في) عملية التنمية المكانية المستدامة المتعلقة بأقاليمها (تخطيطاً وتنفيذاً)، بعد أن كانت هذه المحليات لا تمارس سوى دور هامشي في صنع القرار والعملية التنموية." ومما لا شك فيه أن إعطاء هذه الثقة - ليس كتفويض بل بموجب القانون - يجب أن يسبقه تحضير الجهات المحلية للمهمة الجديدة بما يضمن نجاح المنهج الجديد، وهذا ما نعتبره من نافلة القول فيما على السلطة الوطنية الفلسطينية عمله إذا ما قررت اتباع منهج التخطيط اللإقليمي اللامركزي.

ويبين المهندس الجراد في تشخيصه بعض المشكلات والأزمات الناجمة عن غياب نهج التخطيط الإقليمي اللامركزي، وأهمها:

1. حالة عدم التوازن بين الأقاليم بسبب تركيز التنمية في بعض المراكز الحضرية.
2. اختلال معدلات الكثافة السكانية في المحافظات، التي تفاقمت بسبب الهجرة الداخلية باتجاه مناطق الاستقطاب في المدن الكبرى بحثاً عن العمل والاستثمار، مما أدى إلى تفريغ المحافظات الفقيرة من الأشخاص والأموال واليد العاملة الماهرة، وتراجع الزراعة .
3. ظهور فوارق اقتصادية واجتماعية بين الأقاليم، حيث ازدادت معدلات الفقر والبطالة في المحافظات غير النامية.
4. اختلال الشبكة العمرانية، وفوضى التوسع السكاني، وانتشار العشوائيات على حساب الأراضي الزراعية والمشجرة والغابات.
5. استنزاف الموارد الطبيعية، وتلوث البيئة في المناطق الحضرية، وبطء حركة النقل بالمدن الكبرى، وفقدان النواحي الجمالية للعرمان.
6. عدم تحقيق الأهداف التنموية على صعيد التعليم والخدمات الصحية والبنية التحتية.
7. تراجع دور القطاع العام الإنشائي والصناعي في عملية التنمية.
8. التراخي في حفظ الموروث الثقافي وتوظيفه في التنمية المستدامة.
9. عدم توفر قاعدة بيانات وإحصائيات ومعلومات دقيقة، وضعف التنسيق بين دوائر القرار التخطيطي المركزي والمحلي في التخطيط والتنفيذ.

10. ضعف دور المجالس الشعبية المنتخبة وهامشيتها، والاتحادات والنقابات المهنية وغيرها من مؤسسات المجتمع المحلي في عملية التنمية.
11. إهمال خصائص الأقاليم في خطة التنمية، وإغفال ضرورة توطيق الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية في جميع المحافظات لتحقيق التوازن الإقليمي.

كثير من هذه الظواهر، وإن لم يكن كلها، ليس غائباً تماماً عن المشهد الفلسطيني. والواقع أنه يمكن إعادة صياغة معظم هذه المشكلات كمتطلبات لنجاح التخطيط الإقليمي اللامركزي بشكل عام، فتصبح المشكلات المدرجة أعلاه التي واجهها التخطيط في سورية، ولو في تجربة غير مكتملة، هي في الأصل غياب متطلبات النجاح التي تنطبق في جميع البلدان. وحيث أنه بالإمكان إدخال هذه المتطلبات بسهولة في صياغة القانون، أو الأنظمة كمبادئ أو كأهداف، نتبين أن المشكلة الأساسية قد لا تكون في غياب التشريع بل في عملية تنفيذ Enforcement بعد إصداره، وهذه قضية من نوع آخر، فهي ليست فنية وإنما تتعلق بقوة السلطة (المركزية والمحلية) وإرادتها السياسية، وقدرتها على ممارسة صلاحياتها، وفرض القانون، مما يتطلب بدوره نضج مفاهيم المواطنة الصالحة والممارسات الديمقراطية في البلد، وتقبلها من قبل المؤسسات والأفراد، وتعاونهم الكامل في ترسيخها. على أية حال، لدينا من التجربة السورية مادة مفيدة للإطار القانوني للتخطيط الفلسطيني وسنعود إلى ذلك لاحقاً.

ب- الأردن

في دراسته للتجربة الأردنية للتخطيط التنموي اللإقليمي في إطار اللامركزية الإدارية، يلخص د. عثمان محمد غنيم³⁶ التجربة الأردنية بتأكيد أنه بالرغم من إنجاز خطوات مهمة على صعيد تطبيق اللامركزية الإدارية، "إلا أن هذه الخطوات ما زالت غير كافية لإيجاد تخطيط إقليمي فاعل ومؤثر" وأن هناك العديد من المشكلات التي يواجهها التخطيط الإقليمي اللامركزي في الأردن نتيجة "العلاقة القائمة بين أبعاد عملية الإدارة المركزية من جهة، ومستوياتها التي تراوحت ما بين مركزية ضعيفة إلى متوسطة من جهة أخرى". ويدعو الباحث إلى نقل التوجهات الرسمية الهادفة إلى تطبيق المزيد من سياسات اللامركزية

³⁶ مرجع سبق ذكره.

الإدارية من الحيز النظري إلى أرض الواقع، بما يجعل للتخطيط والتنمية الإقليمية فاعلية وتأثيراً أكبر في حياة السكان في "مناطق المملكة المختلفة"، وبالتالي ضرورة المضي قدماً في تطبيق المزيد من الخطوات والإجراءات الإدارية اللامركزية "على أن يكون ذلك بشكل تدريجي مستمر لضمان السيطرة على أية آثار سلبية قد تتجم عن تطبيق مثل هذا النوع من نظم الإدارة".

ج- العراق

الدراسة الوحيدة التي عثرنا عليها وتختص بالعراق، تعكس تجربة حديثة جداً وغير ناضجة بعد. استفادت هذه الدراسة إلى حد كبير من الدراسة الأردنية، واقتبست منها الكثير، ورأينا التطرق إليها هنا فقط لإظهار أن دولة كالعراق، بالرغم من المصاعب السياسية الجمة التي تمر بها، إلا أنها أولت هذا الموضوع اهتماماً خاصاً، فيما يمكن أن نعتبره إدراكاً منها لأهمية التخطيط الإقليمي اللامركزي للوصول إلى تنمية متوازنة على المستوى الوطني. ففي دراسته لأثر اللامركزية على التنمية الإقليمية في الحالة العراقية، يتوصل مصطفى جليل إبراهيم شمع³⁷ إلى الاستنتاج أن اللامركزية في العراق ضعيفة (بموجب مقياس Kären الذي سبق ذكره)، وأن "الصلاحيات الممنوحة لوحدات الإدارة الإقليمية، ومجالس التنمية لا تمكن الوحدات من إعداد الخطط الإقليمية وتنفيذها ومتابعتها بصورة فاعلة ومؤثرة،" بينما يحتاج تحقيق أهداف التخطيط الإقليمي (الاستغلال الأمثل لموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة؛ وتشغيل الأيدي العاملة المحلية؛ وتحقيق توزيع عادل لمكاسب التنمية؛ وتخفيف العبء الإداري على الحكومة المركزية؛ وتنمية روح المواطنة والانتماء؛ والحد من البيروقراطية الإدارية) إلى مستوى من اللامركزية الإدارية يتراوح ما بين المتوسط والقوي في حده الأدنى (حسب مقياس Kären) وفي جميع جوانب الإدارة العامة التي يرتبط بها تطبيق اللامركزية الإدارية.

د- اليمن³⁸

تبين حالة اليمن كم هو مهم دور المجتمع المدني في مشروع التنمية، ذلك أن التنظيم الذاتي الذي ينتجه المجتمع المدني من خلال نشاطاته يمهد لحكم لامركزي فعال، وهذا ما حصل

³⁷ مرجع سبق ذكره

³⁸ Cheema and Tabet. ibid

في اليمن بالرغم من حداثة عهده بالوحدة السياسية، وبالرغم من الفقر النسبي لشعبه. واجه اليمن مشاكل هائلة خلال التسعينيات من القرن المنصرم، تتمثل في صدامات عسكرية داخلية متتالية، وعودة 80,000 عامل بعد حرب الخليج 1991، ونمو سكاني مرتفع. ولكن على الرغم من هذه المشاكل، كان اليمن يسير في مطلع القرن الحادي والعشرين في اتجاه حل أحد أهم تحديات التنمية لديه، ألا وهو الفقر، حيث عمل على اتباع سياسات اللامركزية في الحكم، مع تفعيل دور المجتمع المدني كوسيلة لمواجهة مشكلة الفقر.

يمتلك اليمن تجربة معتبرة مع التنمية اللامركزية تعود إلى تأسيس جمعيات التنمية المحلية في أواخر الستينيات من القرن المنصرم، وقد استطاعت هذه الجمعيات تأمين معظم حاجتها من الموارد من خلال أنشطة المجتمع المحلي، وتمكنت من بناء المدارس والعيادات الصحية، وجربت مبادرات التنمية الإقليمية في خمس محافظات، تؤكد من خلالها أهمية تحفيز الاكتفاء الذاتي للمجتمع، وأهمية توفير برامج الإقراض الصغير والدعم التقني، وكانت هذه المبادرات تتضمن حواراً شاملاً مع المشاركين منذ بداية المشروع؛ لجذب دعمهم لبناء مؤسسات على ثلاثة مستويات مختلفة: مجموعات القروض الصغيرة والمتناهية الصغر، التي تتألف من ثلاث إلى خمس أسر، ومؤسسات مجتمعية من حوالي 12 مجموعة إقراض صغيرة، وبرامج تطوير للمناطق تؤسس من قبل عدة مؤسسات مجتمعية هناك.

تستغرق مثل هذه المشاريع التنموية وقتاً طويلاً لتؤتي نتائجها، كونها تعتمد على المستفيدين أنفسهم، لكن في النهاية تتعلم المجتمعات المحلية التحكم بتطوير نفسها، وتتعاون فيما بينها للتأثير على صناعات القرار على المستوى الإقليمي. ما زال على اليمن مواجهة عدة تحديات بنجاح حتى يتمكن من توظيف الحكم اللامركزي بطريقة فعالة لمواجهة الفقر، وتحسين التنمية البشرية، ونرى أنه بعد أكثر من عقد من الزمان بعد التقويم الذي أجريه Cheema و Tabet ما زال النقاش يدور بحيوية حول اللامركزية الإقليمية، وبخاصة فيما يتعلق باللامركزية المالية.³⁹

³⁹ Options of Political Decentralization. Workshop No. 3. Fiscal Decentralization. مؤسسة فريدريش أيبيرت بالتعاون مع مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي. صنعاء، 21 أيار 2013. انظر أيضاً:

هـ - غانا

بداية كان نظام التخطيط في غانا عالي المركزية مما أدى إلى تهميش الحكومات المحلية، ثم انتقلت غانا إلى نظام لامركزي يسمح بالمشاركة والتخطيط من أسفل إلى أعلى⁴⁰، فأصبحت كل من مقاطعاتها البالغ عددها (110) مسؤولة بالكامل عن إعداد خطة متوسطة المدى (خمس سنوات)، وتنفيذها، وخطط تنمية سنوية تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة وفق دليل وإرشادات أعدتها مفوضية التخطيط التنموي القومي National Development Planning Commission (NDPC)، ويتحمل تلك المسؤولية مجلس المقاطعة District Assembly، وهو مجلس مدته أربع سنوات، وأعضاؤه من المقيمين في المقاطعة، ثلاثهم منتخبون والثالث الأخير تسميهم المقاطعة إلى رئيس الجمهورية ليعينهم بناء على مهاراتهم وخبراتهم. ويعين الرئيس التنفيذي لمجلس المقاطعة كذلك بقرار من الرئيس بعد التشاور مع المجلس وضمان موافقته. وتحقيقاً لمنهج التخطيط من أسفل إلى أعلى، يتم تشكيل لجان للتجمعات السكانية الصغيرة (500-1000) في الريف، و(1500) في البلديات، حيث يتم التعرف إلى المشاكل التنموية، وتحديد الأهداف والاحتياجات (التي قد لا تكون مقنعة)، وترفعها إلى مجلس المقاطعة، حيث تقوم هناك لجان بوضع الأولويات لمعالجة المشاكل، واستخدام الموارد المتاحة. وتتعاون الدوائر المختصة في المجلس مع الخبراء في القطاعات ومع المنظمات غير الحكومية للوصول إلى خطة للمقاطعة كلها. وتقوم وحدة تنسيق التخطيط في المقاطعة بإدخال الخطط القطاعية للمقاطعة في الخطط الطويلة والمتوسطة والقصيرة المدى، وفي الموازنة/ الخطة السنوية، وتعرضها على مجلس المقاطعة، ويتم عرض خطة كل مقاطعة على الجمهور للنقاش، ثم يجري تنسيق هذه الخطط على مستوى الإقليم من قبل مجالس التنسيق الإقليمية، ثم تقوم مفوضية التخطيط التنموي الوطني بتجميع الخطط الإقليمية وتدمجها في الخطط القطاعية (التي تعدها الوزارات، والتي تعرض أيضاً للنقاش العام) وصولاً إلى خطة التنمية الوطنية. وتقوم المفوضية بعملها هذا من خلال لجان تخطيط عبر- قطاعية تضم ممثلين من القطاع العام، وقطاع الأعمال، والأكاديميين، والمقاطعات، والنقابات، والمزارعين. أول خطة متوسطة المدى تخضع للمراجعة المستمرة

مأرب برس، 24 حزيران 2013. عبدالله أبو الغيث، الدولة اليمنية الجديدة بين اللامركزية والفرالية،

⁴⁰ Barry Dalal-Clayton and Stephen Bass, Sustainable Development Strategies: A Resource Book. OECD, Paris and UNDP, New York, 2002

rolling plan غطت الفترة 1997-2000، وتبع ذلك أربع خطط متوسطة، ويجري العمل حالياً على خطة 2014 - 2017. وكانت مفوضية التخطيط تصدر بانتظام دليلاً لإعداد الخطة، يستند إلى القانون الخاص بنظام التخطيط، ونرى أن هذا الإصدار ما زال قائماً حيث صدر مؤخراً دليل لخطة 2014-2017⁴¹. نتبين من كل هذا مدى التنظيم الذي وصل إليه هذا البلد الأفريقي في مجال التخطيط التنموي.

لتوفير متطلبات التخطيط الإقليمي اللامركزي، أعطت غانا المقاطعات الصلاحيات والموارد اللازمة، فما لا يقل عن 5% من دخل الحكومة المحلي، يتم تخصيصه للصندوق المشترك لمجالس المقاطعات، كما أنه تم التشريع لصلاحيات دائمة لهذه المجالس، ويقر المجلس التشريعي سنوياً صيغة لتوزيع ما يتوفر في الصندوق، آخذاً في الاعتبار عدد السكان في المقاطعة، ووضعها التنموي حسب مؤشرات برغماتية، وجهودها في تجنيد الأموال، وتستطيع مجالس المقاطعات استخدام الأموال من الصندوق لتمويل النفقات الرأسمالية ضمن خطط التنمية.

بالرغم من هذا التطور في التنظيم والتحسين الذي طرأ على أداء العاملين في برامج التنمية من خلال برامج التدريب، ونقل الموظفين من المركز والأقاليم إلى المقاطعات، إلا أن القدرات البشرية في غانا بقيت محدودة، ومستوى الموظفين في المقاطعات مُتدناً إجمالاً، مما لا يمكن مجالس المقاطعات من تحمل المسؤوليات التي آلت إليها مع إدخال اللامركزية الإدارية؛ ولذا فقد لجأت بعض المقاطعات إلى شركات استشارية لمساعدتها في إعداد خططها. كذلك تفتقر المقاطعات والفروع للكثير من الوزارات، ففي الماضي كانت الوزارات تنفذ برامج تم إقرارها مركزياً، والعديد من الوزارات كان لديها موظفو مركز عملهم في المقاطعات. وبموجب قانون خدمات الحكومات المحلية، أصبحت فروع الوزارات عبارة عن دوائر للمجلس الإقليمي مرجعيتها الرئيس التنفيذي للمقاطعة، إلا أن هذا الترتيب لم يجد قبولاً سريعاً، واستمر ولاء الموظفين على مستوى المقاطعة لمراكز القيادة الإقليمية والوطنية لفترة. كذلك لم يقبل بعض الموظفين نقلهم إلى المناطق المحرومة.

⁴¹ National Development Planning Commission, GUIDELINES FOR THE PREPARATION OF MEDIUM-TERM DEVELOPMENT PLANS BY MINISTRIES, DEPARTMENTS AND AGENCIES, 2014-2017. Ghana

على الرغم من بعض النجاح الذي حققته تجربة غانا⁴²، إلا أنها كانت ستكون في وضع أفضل لو كانت المشاركة المحلية في عملية التخطيط التنموي أكثر وأقوى، فزيادة المشاركة كانت ستوسع ملكية خطط التنمية وبالتالي زيادة فرص نجاحها، علاوة على دورها في تعزيز المساءلة. بالنتيجة، تبين هذه التجربة وغيرها أهمية الديمقراطية في توطيد اللامركزية، وعملية تفويض السلطة.

و - نيجيريا⁴³

بتأسيس اللامركزية في نيجيريا، أصبحت الحكومات المحلية قادرة على تنفيذ عدد كبير من المشاريع كبناء مراكز صحية، ومراكز أمومة، وأنظمة مياه، ومدارس، وأسواق، وطرق، وجسور، والقيام بعمليات الصيانة اللازمة. المشكلة الحقيقية التي واجهت النيجيريين في إنجاح اللامركزية كانت عدم دقة مواعيد صرف الدعم، وعدم كفاية الدعم المقدم لهذه المشاريع، أو عدم صرف كامل الدعم. هذا جعل الحكومات المحلية تتباطأ في البناء أو تلغي تنفيذ بعض المشاريع.

ز - أثيوبيا⁴⁴

انتهجت أثيوبيا منهج التخطيط التنموي اللامركزي، وبدأت باتخاذ الخطوات الإدارية الضرورية لذلك بأن شرّعت لإنشاء حكم ذاتي إقليمي، وتم انتخاب الحكومات المحلية من قبل الشعب، ولكن بالرغم من توفر البنية الإدارية المطلوبة للتخطيط الإقليمي اللامركزي، إلا أنها لم تتوفر بالقدر الكافي وبالطريقة المطلوبة، ويعود هذا ربما إلى قلة خبرة أثيوبيا ببرامج اللامركزية عموماً. وبعكس التوقعات النظرية، لم يتمكن مخطط التنمية القائم (تخطيط تنموي إقليمي لامركزي من أسفل إلى أعلى مع تخصيص موارد مالية) من صياغة خطط متعددة القطاعات، وزيادة المشاركة الشعبية. وبينما مكّنت اللامركزية الحكومات الإقليمية من جمع الإيرادات واستخدامها، إلا أن محدودية القدرات المالية الإقليمية بقيت عاملاً معيقاً. وللتعويض عن ذلك، خصصت الحكومة المركزية منحاً تهدف

⁴² Chaama and Tabet. Ibid.

⁴³ Rondinelli, Nellis and Cheema, Ibid.

⁴⁴ Tegegne Gebre Egziabher. The influence of decentralization on some aspects of local and regional development planning Ethiopia.EASSR , Vol XIV, No. 1, Jan. 1998.

إلى تحقيق المساواة، ولكن تم استخدام المنح في الأقاليم الفقيرة للتنمية الاجتماعية، ولم تتمكن هذه المناطق بالتالي من جلب المستثمرين من القطاع الخاص. بالمحصلة، تفتقر أثيوبيا إلى سياسات محلية وإقليمية قوية ومتناسقة، تحدد طبيعة المشاركة الشعبية، وطرق تعبئة الموارد، وأسلوب التخطيط الذي يجب اتباعه.

ح- أوغندا⁴⁵

شكل بناء القدرات على المستوى المحلي الخطوة المهمة الثانية في تطبيق أكثر برامج اللامركزية في إفريقيا شمالية، فقد دعا الدستور الجديد الذي تم تبنيه عام 1995 إلى تفويض المسؤوليات والصلاحيات للحكومات المحلية، وتبع ذلك إصدار القانون الخاص بالحكومات المحلية عام 1997، الذي أعطاه السلطة الكافية لتزويد من إيراداتها، وتبكر مشاريع تنمية خاصة بها، وبالتالي صاحبت اللامركزية في المسؤوليات لامركزية مالية، وأصبح يسمح للمقاطعات الفرعية أن تحتفظ بثلاثي الإيرادات التي تجمع من تلك المنطقة، وعلى الرغم من ذلك بقيت الموارد ضئيلة.

يشير تقرير المراقب العام الأوغندي لسنة 1996 إلى أن نسبة معتبرة من الدعم المقدم صرفت بعيداً عن الأهداف التنموية، وهذا يعود إلى أن النخب المحلية المسيطرة تتحكم في كيفية استغلال الدعم المقدم وصرفه. ثمة تحدٍ آخر ظهر في تجربة أوغندا، ألا وهو إدارة المجالس المحلية، فعلى سبيل المثال، عندما يختار المجلس المحلي مجلساً تنفيذياً، كان المجلس التنفيذي يستولي على صلاحيات المجلس المحلي الذي تصبح اجتماعاته بعد ذلك نادرة. ومما يقلل من فاعلية المجالس المحلية كون معظم رؤسائها أميين، ليسوا على دراية بالأمور الإدارية، غير واعين بحقوقهم، وغالباً ما كانوا ينشغلون بفض المنازعات بدل التركيز على الأمور التنموية.

من ناحية أخرى كانت المشاركة المجتمعية في اتخاذ القرارات والتخطيط مرتفعة بصورة مشجعة، فالقضايا كانت تناقش علناً وبطريقة ديمقراطية، وقد خلق هذا التزاماً قوياً من قبل

⁴⁵ Cheema and Tabet. Ibid.

المجتمع تجاه المشاريع التي يختارونها ويخططون لها من عيادات، ومدارس، وطرق، وخدمات اجتماعية، واستثمارات، كما عزز الشفافية والمساءلة.

ط - باكستان⁴⁶

تشير نتائج تجربة اللامركزية في باكستان إلى نجاحات متفاوتة، حيث كانت ناجحة بصورة أفضل من المعدل في منطقتين بشكل خاص، ويرجع أن العامل الأهم في نجاح هاتين المنطقتين كان نشاط المجالس المحلية، بالإضافة إلى مشاركة المواطنين وإسهاماتهم. وكان المجلس هناك يشجع العمل العام ودعم الريف، وقام بوضع خطة تنمية لكل منطقة، كما أنه كان ينشط وينجح في تأمين الدعم من الحكومة المركزية للبنية التحتية والخدمات الاجتماعية، وتمكنت المجالس المحلية من تحديد نسب ضرائب ملائمة للمنطقة، كما قامت بتوفير خدمات الري والتمديدات للسكان، ومع ذلك، بقي هناك نقص في القدرات المحلية التي تنسق المدخلات اللازمة للتطوير الزراعي، وبالتالي تعزى النجاحات التي تحققت بالدرجة الأولى إلى القدرات غير العادية لمديري المشاريع، الذين حركتهم دوافع قوية، واستطاعوا تحفيز المواطنين للعمل، عندما كان بالإمكان العمل، دون الاعتماد على تعاون الحكومة المركزية. ومن العبر المهمة المستقاة من تطبيق اللامركزية في التنمية، هي أنه يجب الحذر من الاستعاضة عن النقص في القدرات المحلية بإعطاء شركات القطاع الخاص حكراً في مجال مُجزٍ مالياً، لأن دوافع استرجاع الاستثمار وتحقيق الربح قد تجعل هذه الشركات تنتهج أجندة انتهازية خاصة بها، وغير محكومة بأجندة السياسات الوطنية التي تشكل القاعدة للخطة التنموية، كما حصل في أندونيسيا مع شركة PERTAMINA التي أصبح لها تأثير على مجمل اقتصاد البلد، وكادت تؤدي به. كذلك يجب الحذر من التطبيق غير الحصيف للخصخصة، ذلك أن خصخصة مشاريع معينة قد تخلق عدم مساواة أكبر بين المجتمعات والمناطق، بسبب اختلاف مستويات القدرات التنظيمية لديهم، مما يتيح للنخبة المحلية لعب دور مسيطر في التخطيط للمشاريع وإدارتها، فغالباً ما تخطط وتنفذ هذه المشاريع بما يتلاءم مع مصالح الأسر الأكثر ثراءً وحاجاتها. حتى أن بعض الدراسات تشير إلى ممارسة ضغط من قبل الطبقة النخبوية على الأسر محدودة الدخل للإسهام في مشاريع قد لا يستفيدون منها، أو قد تكون استفادتهم منها محدودة جداً.

⁴⁶ Ibid.

ي - الهند⁴⁷

تم تطبيق السياسات اللامركزية في الهند من خلال توسيع المشاركة العامة في صنع القرار، مما جلب فرصاً وتحديات جديدة، ويعود الفضل في إحداث هذا التغيير إلى تعديلات في الدستور عام 1992، نص الأول على انتخاب حكومات محلية، ونص الثاني على إعطائها سلطات كافية. ومع انقضاء عام 1999، كان قد تم انتخاب حوالي 238,000 مجلس محلي، و3 ملايين ممثل منتخب، تلتهم من النساء، وحوالي 22% منهم من الطبقات المهمشة.

أحدثت هذه الإصلاحات تغييرات جذرية في علاقات السلطة في الهند، وأصبح نظام الحكم يبنى من القاع إلى القمة، بدلاً من أن يتولد في القمة ويتوسع من هناك، وقد أحرز الناس في مواقع كثيرة تقدماً ملموساً في حياتهم، وأصبح لديهم سيطرة أكبر على مجرياتها. كذلك أصبحت مؤسسات المجتمع المدني تشارك الحكومات المحلية في إحداث التغيير، وأصبح هنالك رقابة وتدقيق محاسبي أكثر فعالية حتى أنه على مستوى القرية يجري تنفيذ "تدقيق مجتمعي" على الدعم المقدم من الحكومة، مما عزز الشفافية والمساءلة، وقلل من الفساد وسوء استخدام السلطة، وأصبحت الحكومات المحلية تفرض مستويات الضريبة التي تناسبها بنفسها، مما مكنها من المبادرة بوضع مشاريعها التنموية وتنفيذها. ومما لا شك فيه أن نظام كهذا له مشاكله، فالديمقراطية على المستوى المحلي تشكل تحدياً للزعامات التقليدية التي ستدافع عن مكاسبها، أضف إلى ذلك أن إدارة نظام كهذا تتطلب جهود تنسيق، وموارد ضخمة.

ك - نيبال⁴⁸

أثبتت المشاركة على مستوى التخطيط المناطقي أنها مفتاح النجاح في التنمية المحلية. تجربة اللامركزية في نيبال، كما في أي مكان آخر، تشير إلى أن البرامج المصممة والمدارة بطريقة مركزية لا تؤثر بشكل كبير على التنمية المحلية، وبالمقابل البرامج التي تم تطبيقها بمشاركة المستفيدين، حتى لو كانت ذات تكلفة أكبر، كانت أكثر نجاحاً. وكانت

⁴⁷ Cheema and Tabet. Ibid.

⁴⁸ Cheema and Tabet. Ibid.

هذه البرامج تعتمد غالباً على مؤسسات الحكومة المحلية القوية والفعالة لتنسيق تدخلات عديدة وتطبيقها.

قامت حكومة نيبال بتطبيق سياسات اللامركزية بشكل نشط منذ بداية الثمانينيات، لكن دمج هذه الجهود مع جهود أخرى مشتركة لبناء مؤسسات مشاركة على المستوى المحلي، بدأ فقط منذ بداية التسعينيات عندما حدث التغيير الحقيقي بوضع قوانين جديدة، حصلت المجالس المحلية بموجبها على سلطات ومسؤوليات أكبر، وأصبحت لديها صلاحية جمع الضرائب، وعززت قدرتها الإدارية. عندها، أنشأت لجنة تنمية لكل منطقة، وأعطيت الدعم اللازم ليصبح دورها رئيسياً في عملية التخطيط، وتم تشجيع سكان القرى على الانخراط في المؤسسات المجتمعية، ليشاركوا ويفصحوا عن حاجاتهم والموارد المتوفرة لديهم من داخل البلدة أو خارجها، وقد تلقت لجان تنمية المناطق دعماً كبيراً من خلال برنامج تشاركي لتنمية المناطق، مما ساعد على تمكين اللجان في (20) منطقة، فأصبحت قادرة على تنفيذ عمليات تخطيط مشتركة، وتصميم خطط تنمية للمناطق بنجاح.

ل- بيرو

يلخص روندينلي وويلسون⁴⁹ الخبرة في التخطيط الإقليمي اللامركزي في البيرو، الذي تم تطبيقه هناك في الثمانينيات من القرن المنصرم من خلال مشروع التنمية الإقليمية المتكاملة (IRD) Integrated Regional Development، الذي يهدف إلى التوفيق بين التخطيط الإقليمي المكاني والإدارة اللامركزية. لم تنجح التجربة في نهاية المطاف بسبب المعوقات السياسية والضوابط الحكومية المركزية، ويستنتج الباحثان من تجربة البيرو أن نجاح مشاريع التخطيط التنموي الإقليمي، يتطلب أن يولي المخططون عند تصميمهم الخطة وتنفيذها اهتماماً أكبر لتوزيع عناصر الرقابة والضبط السياسية، وعدم حصرها في المركز، ولبناء قدرات إدارية محلية قبل أو بالتزامن مع تحسين القدرات التخطيطية الفنية. ولا نرى في هذا الاستنتاج إلا تأكيداً لما سبق وأكدناه في دراسات سابقة، ولما يمكن أن نستشفه بسهولة من التجارب التي تطرقنا إليها في هذه الدراسة. واختصاراً، نعيد ونؤكد أهمية

⁴⁹ Dennis A. Rondinelli & Patricia A. Wilson, Linking Decentralization and Regional Development Planning: The IRD Project in Peru. Journal of the American Planning Association. Volume 53, Issue 3, 1987, pages 348- 357. Available online: 26 Nov 2007. DOI: 10.1080/01944368708976454

القرار والإرادة السياسية لتنفيذ اللامركزية الإدارية، ليس بوصفه حلاً لمعضلة التخطيط التنموي فحسب، بل أولاً بوصفه مطلباً للمشاركة الديمقراطية وللاستقرار السياسي.

استخلاص

تشير جميع هذه الأمثلة إلى الفرص التي يوفرها منهج التخطيط الإقليمي اللامركزي، وتظهر أيضاً تعقيدات العملية، وكذلك خطورتها إذا جرت محاولة تطبيق هذا المنهج دون تحضير وجاهزية كافية. لقد لجأت دول نامية عديدة إلى منهج التخطيط الإقليمي اللامركزي كونه الأكثر وعداً بالوصول إلى أهداف التنمية، إلا أن الكثير من هذه التجارب لم يكن ناجحاً تماماً. فهل نحن أمام معضلة في البلدان النامية لا يوجد لها حل؟ وما العمل؟

تبين دراسة Rondinelli, Nellis and Cheema⁵⁰ أن اللامركزية لا تشكل حلاً سحرياً سريعاً للمشاكل السياسية والإدارية والاقتصادية، فتطبيقها لا يوفر بشكل تلقائي الحلول للنقص في العمالة الماهرة، بل على العكس فهي تخلق طلباً متزايداً على العمالة الماهرة، كما أنها لا تضمن توفر قدر أكبر من الموارد، بل تخلق طلباً متزايداً عليها؛ لأنها تشجع الهيئات المحلية على القيام بنشاطات تنموية أكثر، لذا فإن اللامركزية ليست مناسبة لبلد يعاني من أزمة عميقة، بل على العكس، تحتاج هذه البلدان إلى قدر أكبر من المركزية للخروج من أزمتها، قبل أن تلجأ لاحقاً إلى اللامركزية لتجنب أزمات لاحقة، وقد توصل الباحثون إلى المبادئ العملية التالية لنجاح اللامركزية، وهي استنتاجات أولية تحتاج للفحص والتحقق من قبل المخططين، ولكل منها فرضيته وأساسه المنطقي:

1. البدء ببرنامج على مستوى ضيق ويتوسع بالتدرج، فهذا يعطي نتائج أفضل وأكثر استدامة.
2. التخطيط للمدى الطويل، ذلك أن اللامركزية تحتاج لوقت طويل لتعطي نتائج إيجابية.
3. الأخذ في الاعتبار أن هناك حاجة للإشراف على برنامج تطبيق اللامركزية عن كثب، وتعليم المواطنين كيف يتحملون مسؤوليات جديدة.

⁵⁰ مصدر سبق ذكره.

4. الأخذ في الاعتبار إمكانية توفر مساعدات خارجية، مع العمل على الاستغناء عنها بالتدريج.
5. الأخذ في الاعتبار الحاجة لتدريب الإداريين في المركز، وفي الحكم المحلي، فبرامج اللامركزية التي تحتوي على عنصر التدريب تكون أكثر تأثيراً واستدامة.
6. التخطيط على أساس توفير "منح" أو مخصصات مالية، ذلك أن البرنامج الذي يتضمن تحويل موارد مالية مناسبة مصاحبة لنقل المسؤوليات والصلاحيات، يكون أكثر نجاحاً من ذلك الذي يكتفي بدعوة المجالس المحلية والمواطنين هناك للمشاركة.

وتتكامل هذه المبادئ مع الشروط الواجب توفرها، لكي يكون التخطيط الإقليمي اللامركزي فاعلاً ومؤثراً، وهي شروط يمكن استنتاجها من نتائج تجارب الدول التي مارست هذا النوع من التخطيط، وقد لخصها Walter Kären⁵¹ على النحو التالي:

- أ. توفر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية من أجل التخلي عن جزء من صلاحياتها التخطيطية والتنمية لصالح هيئات تخطيط إقليمية، ولا بد أن تكون هذه الهيئات قادرة على حمل هذه المسؤوليات الجديدة وتنفيذها بشكل جيد وفعال .
- ب. تطبيق التخطيط الإقليمي اللامركزي الشامل، بمعنى أن منح الإدارات الإقليمية صلاحيات الإدارة والتخطيط لا يعني شيئاً إذا لم يرافقه نوع من اللامركزية المالية، أو على الأقل صلاحيات لتوليد إيرادات تمكن الإدارة الإقليمية من إنجاز المهمات التخطيطية والتنمية الملقاة على عاتقها .
- ج. ضرورة وجود دور واضح ومحدد في الإدارة الإقليمية للهيئات والجمعيات الأهلية وغير الحكومية .
- د. ضرورة بناء وعي وثقافة سياسية لدى سكان الأقاليم من قبل الحكومة المركزية عن مفهوم الإدارة اللامركزية وأهميتها وأهدافها.
- هـ. تزويد هيئات التخطيط الإقليمية بحاجاتها من البنى التحتية والكفاءات التي تمكنها من إنجاز مهماتها بكفاءة .

⁵¹ انظر مقالة د.عثمان غنيم في الحاشية رقم (4).

وقد رأينا في الحالات التي تفحصناها، وخصوصاً في الهند، ما يؤكد هذه الشروط، التي تبين طبيعتها مركزية عامل الزمن، وأهمية إتاحة الوقت الكافي لبناء كل من المنظومة الإدارية الرسمية والوعي المجتمعي الضروريين لنجاح هذا المسعى، أي لنجاح التنمية. ففي الهند مرّت أربعة عقود ما بين البدء بتنظيم عملية التخطيط التنموي وإنشاء البنية اللامركزية المخوّلة بموجب القانون - وليس من خلال نقل صلاحيات أو تفويض من المركز يمكن استرجاعه أو النكوص عنه - للقيام بدورها والمشاركة الفعالة بتنمية الإقليم في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وما زال الطريق طويلاً.

من هنا، يجب أن يحتوي الإطار القانوني الذي نحن بصددده على الآليات، التي بإمكانها أن تستمر لفترة طويلة إلى أن تتضح. نحتاج إذن إلى قانون يشرّع لنهج، وليس إلى قرارات سريعة أو متسارعة غير قابلة للتنفيذ. والتحدّي المائل أمام المشرّع هو صياغة مثل هذا القانون، مع إدراك أن الإرادة السياسية اللازمة لتنفيذ مشروع التنمية لا تأتي بنص قانون، بل من قيادة قادرة، تدرك احتياجات البلد، وتعقد العزم على تحقيق أهدافه، على أن يصاحب ذلك عملية تربوية شاملة، تهدف إلى بناء مجتمع له تطلعات عالية، وقادر على تنظيم نفسه، وضبط أدائه على إيقاع المصلحة الوطنية العليا.

وأخيراً، هناك الكثير مما يمكن الاستفادة منه في تجارب الاثنتي عشرة دولة في التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي التي تطرقنا إليها، والتي لخصنا تقارير عنها من مصادر متوفرة - وهناك كثير غيرها، تجارب وتقارير، ولكنها لن تضيف الكثير في كنه الاستخلاص. وسننتقل الآن إلى وضع إطار للتخطيط التنموي على أساس منهج التخطيط الإقليمي اللامركزي، وعلى اعتبار أن الوصول إلى هناك سيتم بالتدرّج. إن مادة هذه التجارب، بكل تفاصيلها، تشكّل مخزناً غنياً للخبرة، يجب أن يلجأ إليه الممارس الفلسطيني عندما يخرط في برنامج التنمية. فأمور مثل بناء القدرات، وتمكين المجتمعات المحلية، والاستفادة من التنظيم الذاتي، وهو يتبلور شيئاً فشيئاً من خلال زيادة نشاط دور المجتمع المدني وتفعيله، نحو بناء النظام اللامركزي، والصعوبات المتمثلة في الانتقال بثقافة الحكم وطريقة اتخاذ القرار - التنموي في هذه الحالة - من المركز إلى المستفيدين، والحرص في اختيار قنوات المشاركة في عملية التخطيط التنموي وتنفيذه، وتجنب التعويض عن النقص

في القدرات المحلية بالتعاقد مع شركات ربحية لديها القدرة، ولكن لديها أيضاً دوافع مختلفة عن تلك التي تحرك البرنامج التنموي، كل هذه وغيرها هي أمور يمكن مخاطبتها جزئياً من خلال مواد في القانون، إلا أنه لا يمكن مخاطبتها بقوة وفعالية إلا من خلال وعي الممارس التنموي والتزامه بالفكرة التنموية، سواء في مجال التخطيط أو التصميم أو التنفيذ. وقد رأينا في مثل باكستان كم هو هام ومؤثر، وكم يعمل فارقاً أن يكون القائد في ميدان العمل التنموي مؤمناً بالفكرة وقادراً على جذب الآخرين لها ليعملوا معاً نحو النهوض بمجتمعهم الصغير لكي ينهض مجتمعهم الأكبر.

9- الإطار القانوني للتخطيط

أخذاً في الاعتبار الوضع الحالي للتخطيط التنموي في فلسطين، وكذلك النظام الإداري القائم، والفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، يتضح لنا أن الإطار القانوني المناسب يجب أن ينقلنا بالتدرج من منهج التخطيط الوطني المركزي⁵² إلى منهج التخطيط الإقليمي المركزي، وأخيراً منهج التخطيط الإقليمي اللامركزي، وبالتالي يجب أن يشرع القانون لمراحل انتقالية في إطار زمني معقول، وأن يتضمن ما يلزم الجهات المسؤولة والمعنية باتخاذ الخطوات الكفيلة بتحقيق هذا الانتقال.

لقد بينا، كما بين كثير من آخرون، أن عملية التخطيط التنموي ترتبط بشكل وثيق بالتنظيم الإداري؛ ولذا، فإن أي تطوير للتخطيط التنموي سينطوي على تطوير مواز للتنظيم الإداري، إلا أنه من غير المنطقي، كما أنه لن يكون مقبولاً، أن تجري عملية تطوير القانون الإداري من خلال تطوير قانون للتخطيط التنموي، أو بالأحرى أن يتم تكيف التنظيم الإداري بما يناسب الخطة التنموية، مع أن العكس صحيح، ذلك أن للتنظيم الإداري أبعاداً تتجاوز التخطيط التنموي الرشيد ومتطلباته، حيث أنه بالأساس منطلق للحكم الرشيد بأبعاده كافة. مع ذلك، فإن متطلبات التخطيط التنموي الرشيد يجب أخذها في الاعتبار، وبجدية عالية، عند التفكير بتطوير التنظيم الإداري، فالحكم هو في نهاية المطاف "الأسلوب الذي تتم بموجبه ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية".⁵³

ولكي نكون أكثر تحديداً، وللمزيد من الوضوح، نطرح أنه من الصعب تمرير فكرة المجالس الإقليمية المنتخبة، التي ستلعب دوراً في التخطيط التنموي الرشيد (ماس 2012)، التي تشكل توجهاً بعيد الأثر نحو اللامركزية في الحكم، فقط من منطلق أنها ضرورية

⁵² نميز ما بين التخطيط الوطني المركزي الخالص الذي لا يستهدف أخذ احتياجات الأقاليم بعين الاعتبار، والتخطيط

الوطني/الإقليمي المركزي الذي يراعي احتياجات الأقاليم. في الحالتين، تقوم المؤسسة المركزية بإعداد الخطة التنموية.

⁵³ جورج كابديوسك George Capdeboscq في: الإدارة العامة والخدمة المدنية الفلسطينية، ورشة عمل، معهد أبحاث السياسات

الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، معهد طنطور - بيت لحم، 1994

لخطة تنموية أفضل، هذا مع أن الفكرة بحد ذاتها لها جذارتها من منطلق ترشيد النظام الإداري، وتعزيز الشراكة المجتمعية والديمقراطية (ماس 2010)؛ ولذا فإن التخطيط الإقليمي المنشود - الذي نرى أنه يجب أن يكون هدفنا على المدى البعيد، وإلى أن يرتقي بلدنا إلى مصاف البلدان المتطورة التي لا تحتاج إلى خطط تنمية تتعامل مع التشوهات التي خلفها الماضي، بل إلى خطط لمواجهة المستقبل - يجب أنبني في المرحلة الانتقالية (نحو اللامركزية) على وجود أجسام *ad hoc* بمهام خاصة للتخطيط، إلى أن تنشأ الأجسام الإدارية اللامركزية العتيدة القادرة على القيام بهذه المهام.

عوداً إلى ما تم تأكيده في استخلاصاتنا من تجارب دول أخرى في سن قوانين للتخطيط، ومن تجربة وزارة التخطيط الفلسطينية في نهاية الفصل الخامس من هذه الدراسة، نوصي بسن قانون ينص على صلاحيات واضحة لمؤسسة تخطيط، يقتصر دورها على إعداد الخطة التنموية ومتابعة تنفيذها، على أن تكون مزودة بصلاحيات تمكنها من متابعة إعداد الخطط في الوزارات والمؤسسات المختلفة وتنسيقها، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وكذلك متابعة تنفيذها⁵⁴. يجب أن تكون مؤسسة التخطيط أيضاً قادرة على التدخل في تخصيص الموارد المالية بما يساعد في تنفيذ الخطة، أي أن يكون لها دور أساسي في إعداد الموازنة التطويرية، وهي لذلك تحتاج إلى تحويل فوق ما هو متاح للوزارات والوزراء، وبالتالي ضرورة أن تكون مؤسسة التخطيط غير وزارة، بل مفوضية منوط بها الصلاحيات الكفيلة بنجاح إعداد الخطة التنموية، دون مبالغة في هذه الصلاحيات، مع الابتعاد عن التدخل في عمل الوزارات والمؤسسات، ولكن مع صلاحية التأكد من أن الوزارات والمؤسسات تقوم بدورها، وأنها تفعل ذلك ضمن الإطار الزمني المقرر. ولئلا يحصل تمرد على قرار مؤسسة التخطيط أو طعن فيه بسبب عدم وضوح في التراتبية الوظيفية، ما سيعيق برنامج إعداد الخطة، يجب أن ترتبط مؤسسة التخطيط برأس الجهاز الحكومي، أي برئيس الوزراء، من خلال آلية قابلة للبحث، ولكن بهدف واضح، والمهم في هذه الآلية سهولة الحركة والفعالية.

⁵⁴ تتفق هذه التوصية تماماً مع ما أوصت به دراسة سابقة لماس (ماس 2012).

رأينا في الحالات الدراسية التي تعرضنا إليها نماذج مختلفة، ولكنها ليست كثيرة، يمكن الاستفادة منها. في حالة الأردن، قانون التخطيط هو قانون لمؤسسة التخطيط، والمسماة "المجلس القومي للتخطيط"، ومرجعية المؤسسة مجلس إدارة يرأسه رئيس الوزراء. في غانا قانونان منفصلان، أحدهما خاص بمؤسسة التخطيط، واسمها "مفوضية التخطيط"، والآخر خاص بمنظومة التخطيط Planning System، ومرجعية مؤسسة التخطيط رئيس الدولة. في سورية، قانون التخطيط هو قانون لمؤسسة التخطيط ولمنظومة التخطيط في آن واحد، ويتعرض لتفاصيل عملية لمنهج تخطيط محدد، وهو التخطيط التتموي الإقليمي اللامركزي. مؤسسة التخطيط في سورية تسمى "هيئة التخطيط" ومرجعيتها مجلس أعلى للتخطيط الإقليمي يرأسه رئيس الوزراء. في الهند مؤسسة تخطيط تسمى "مفوضية التخطيط" وهي محكمة بتشريع خاص، ومرجعيتها "المجلس القومي للتنمية". النموذج الهندي، مثير للاهتمام كونه تطور على مدى السنين من نموذج تخطيط مركزي يتم بموجبه وضع سلسلة من الخطط الخمسية مركزياً إلى نموذج تخطيط تأشيرى لامركزي، حيث يتم أيضاً وضع خطط خمسية متتالية، ولكن من قبل جهات إقليمية، ليس بتفويض من الحكومة المركزية، بل بموجب صلاحيات أصيلة حصلت عليها إثر تعديل في الدستور في خطوة نحو اللامركزية الإدارية والمالية.

جميع التجارب في إصدار قانون للتخطيط شرّعت لجسمين، خلافاً للموجود حالياً في الحالة الفلسطينية: هيئة تخطيط (مفوضية أو ما شابه)، ومجلس أعلى يشرف على الهيئة ويزودها بالدعم اللازم. المجلس الأعلى يجب أن يوفر المشاركة على المستوى الوطني، بمعنى مشاركة الأقاليم أو المحافظات، ومشاركة القطاعين الخاص والأهلي، لذا لا يمكن أن يلعب مجلس الوزراء هذا الدور، وبالتالي نستنتي النموذج الذي تقوم على التخطيط فيه وزارة مرجعيتها مجلس الوزراء، واقتراحنا هو مفوضية تخطيط تتموي مرجعيتها مجلس قومي للتخطيط التتموي. وفيما يلي مقترح بالإطار القانوني لذلك:

9-1 إطار قانوني للمجلس القومي للتخطيط ولمفوضية التخطيط

المحتوى

يحدد قانون مؤسسة التخطيط اسم المؤسسة وموقعها في هيكل الإدارة العامة للدولة، ومرجعيتها، ومهامها، ومسؤولياتها، وصلاحياتها، كما يحدد المبادئ العامة التي تحكم عمل المؤسسة وأهدافها، ويضع الأحكام العامة اللازمة لذلك، كذلك يعرف القانون المجالس واللجان المرتبطة بالمؤسسة اللازم إنشاؤها، ويحدد أدوارها وأسس تعيينها.

الغاية من القانون

تأكيد الحاجة والأهمية لوجود مؤسسة رسمية تضطلع بالتخطيط التنموي، وتعريف تلك المؤسسة التي ستكون مسؤولة عن إعداد الخطط التنموية ومتابعتها وتنفيذها، وتزويدها بالصلاحيات اللازمة لذلك.

أهداف القانون

تحديد صلاحيات الجهة المشرفة على التخطيط التنموي ومهامها، والجهة المسؤولة عن إعداد الخطط التنموية، ووضع الأسس لهيكلية مؤسسة التخطيط انطلاقاً من مهامها.

المبادئ التي تحكم عمل مؤسسة التخطيط

المبدأ الرئيسي للتخطيط التنموي في دولة فلسطين، هو الاستخدام الأمثل والأكفأ للموارد من أجل الوصول في أقصر فترة زمنية ممكنة إلى الأهداف التنموية على مستوى الوطن، والأقليم، والتجمع السكاني، والفرد، بما يمكنهم من اللحاق بركب التقدم الاقتصادي والعلمي والثقافي ومواكبته، والعيش بكرامة في جو يحقق فيه كل فرد ذاته وطموحاته، ضمن إطار تحكمه مجموعة مبادئ، تكون المرشد في إعداد الخطط، وتخصيص الموارد، وإقرار الخطط، ومتابعة تنفيذها؛ وهي الديمقراطية، وتغليب الصالح العام والمصلحة الوطنية، وتكافؤ الفرص، والشفافية transparency، والمساءلة accountability.

المؤسسة المشرفة وموقعها (المجلس القومي للتخطيط)⁵⁵

ينشأ بموجب هذا القانون مجلس يسمى المجلس القومي للتخطيط التنموي يرأسه رئيس الوزراء، وتحدد عضويته بموجب هذا القانون، وهو مؤسسة دولة مرجعيته الرئيس، ويخضع للمساءلة من قبل ممثلي الشعب (المجلس التشريعي)، مهمته الإشراف على عمل الهيئة التنفيذية (مفوضية التخطيط) المسؤولة عن إعداد الخطط التنموية ومتابعة تنفيذها، وتزويدها بالدعم السياسي والمعنوي والمادي اللازم لقيامها بعملها.

- أ. يتشكل المجلس القومي للتخطيط من رئيس الوزراء (رئيساً)، والوزراء حاملو الحقائق ذات العلاقة (مالية، واقتصاد، وأشغال وإسكان، وزراعة، وسياحة، وحكم محلي، وبيئة) ورؤساء المؤسسات الحكومية ذات العلاقة (مفوضية التخطيط، والإحصاء المركزي، والطاقة، والمياه)، وممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني والمجالس الإقليمية، وكذلك خبراء من المختصين بالتنمية (اقتصاديون، ومهندسون معماريون).
- ب. يتم وضع الآلية اللازمة لاختيار/انتخاب الممثلين والخبراء الأعضاء في المجلس.

مهام المجلس القومي للتخطيط

- أ. إعداد قانون للتخطيط ومتابعة إصداره، يتضمن منهج التخطيط التنموي المعتمد والمبادئ التي تحكم التخطيط التنموي في دولة فلسطين بشكل عام، والأهداف والمبادئ العامة للتخطيط بموجب المنهج المعتمد بشكل خاص.
- ب. اعتماد الهيكل التنظيمي لمفوضية التخطيط وأنظمتها الداخلية الخاصة.
- ج. إقرار مشروع الإطار الوطني للتخطيط التنموي، والأولويات التنموية، والموازنة التطويرية، وذلك بناء على توصية مفوضية التخطيط التنموي.
- د. الإشراف على عمل مفوضية التخطيط، واعتماد الخطط التنموية التي تعدها، وإصدار القرارات الملزمة للوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى والهيئات المحلية المشاركة في إعداد الخطط للمتابعة.

⁵⁵ في دراسة سابقة (ماس 2012)، أُعطي هذا المجلس مسمى "مجلس التخطيط الأعلى"، وهو نفسه عدا عن أنه هنا يضع أجندة السياسات التنموية الوطنية بمشاركة ممثلين عن قطاعات غير حكومية، بينما في الدراسة السابقة كانت أجندة السياسات التنموية جزءاً من أجندة السياسات الوطنية العامة التي اقترح في حينه أن تضعها لجنة وزارية، ولا تعارض بين المقاربتين حيث أن السياسات التنموية هي جزء من السياسات الوطنية العامة التي يمكن أن تتضمن أبعاداً أخرى غير تنموية (مثلاً: أمنية).

- هـ. الموافقة على التعاون مع المؤسسات والجهات الدولية سواء كانت حكومية أو خاصة.
- و. دراسة ما يرى رئيس المجلس عرضه على المجلس لمناقشته واتخاذ القرارات المناسبة بشأنه.
- ز. إصدار القرارات التنفيذية لعمل مفوضية التخطيط التنموي التي لم ترد في اختصاصات رئيس المفوضية (المفوض).
- ح. البت في الموضوعات التي يرفعها إليه المفوض.

المؤسسة التنفيذية وموقعها (مفوضية التخطيط التنموي)

- أ. تنشأ بموجب هذا القانون هيئة تسمى مفوضية التخطيط التنموي، يرأسها موظف بمسمى **مفوض Commissioner** وبرتبة وزير، وهي مؤسسة حكومية تنفيذية، مزودة بجميع الصلاحيات اللازمة لها لتحقيق أهداف محددة بموجب هذا القانون، وهي مسؤولة تجاه المجلس القومي للتخطيط التنموي، وترتبط موازنتها بموازنة رئاسة الوزراء وتكون جزءاً منها.
- ب. لا تتدخل مفوضية التخطيط في مجالات عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى، أو مؤسسات الحكم المحلي، التي تقوم بدور ما في إعداد الخطة التنموية وفي تنفيذها إلا في نطاق اختصاصها ومسئوليتها عن إعداد الخطة، والتأكد من قيام كل جهة مشاركة بما عليها من مهام وفق الخطة الزمنية المعدة والمقررة.

مهام مفوضية التخطيط التنموي

- أ. إعداد الخطط التنموية الوطنية والإقليمية، والإشراف على تنفيذها، وذلك ضمن المبادئ الواردة في هذا القانون، وضوابط الاستخدام الفعال الأمثل والأكثر توازناً لموارد البلد، مع دور متناقص في إعداد الخطط التنموية الإقليمية، بينما يجري بناء القدرات اللازمة لذلك في الأقاليم.
- ب. التوصية إلى المجلس القومي للتخطيط التنموي بأولويات التنمية، وتحديد مراحل تنفيذ الخطة التنموية، وتخصيص الموارد المالية وغيرها، اللازمة لإنهاء كل مرحلة.
- ج. إعداد مشروع الموازنة التطويرية التي تعكس الأولويات التنموية، ورفعها إلى المجلس القومي للتخطيط للإقرار.

- د. متابعة ربط الموازنة التطويرية بالموازنة الجارية مع الجهات المختصة في وزارة المالية، وصولاً إلى مشروع موازنة برامج وإطار إنفاق متوسط المدى.
- هـ. إعداد البيان الذي يحتوي على التعليمات والإرشادات والضوابط والمعايير، لإعداد الخطة التنموية طويلة أو متوسطة أو قصيرة المدى، وفق جدول زمني، والتوصية إلى المجلس القومي للتخطيط لإقراره واعتماده، وإصدار القرارات اللازمة للتقيد بما جاء فيه.
- و. متابعة سير العمل على إعداد الخطط الوطنية والإقليمية وتنفيذها، ومراجعة خطواتها، والنظر في الحاجة إلى تعديلها، واقتراح التعديلات التي تراها لازمة، ومتابعة الإجراءات الضرورية لذلك، وإعلام المجلس القومي للتخطيط عن الحاجة إلى أية قرارات تنفيذية ملزمة للوزارات والمؤسسات الحكومية والمجالس الإقليمية ليصدرها بموجب القانون.
- ز. إعداد الإطار الوطني للتخطيط التنموي، والتوصية إلى المجلس القومي باعتماده وإقراره، ووضع الأسس والمعايير الفنية والمؤشرات للإطار، والإشراف على تطبيقها.
- ح. تقديم المقترحات للمجلس القومي حول كافة قضايا التطوير والتخطيط التنموي.
- ط. تقويم الموارد المادية والرأسمالية والبشرية للبلد، بما في ذلك الفنيون، وتفحص إمكانيات تعزيز هذه الموارد، حيث يوجد نقص بالمقارنة باحتياجات البلد، والعمل على تدريب الكوادر اللازمة لوضع خطط تنمية رشيدة ومتابعة تنفيذها، وبخاصة في الأقاليم.
- ي. التعاون مع المؤسسات البحثية والأكاديمية المتخصصة، والاستفادة من نتائجها العلمي لأغراض التخطيط التنموي، وبخاصة التخطيط طويل المدى، وللتعرف إلى العوامل التي تؤخر النمو الاقتصادي، وتحديد الشروط اللازمة لنجاح تنفيذ الخطة في ضوء الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة.
- ك. تصميم وبناء نظام معلومات وبيانات التخطيط والتنمية الإقليمية، مع توكي استخدام أفضل وأحدث تقنيات نظم المعلومات الجغرافية، بحيث تضم كل المعلومات الجغرافية والاقتصادية والبيئية اللازمة لعملية تخطيط وإدارة التنمية الإقليمية.

ل. متابعة جمع البيانات والإحصاءات ذات العلاقة بالخطط الإقليمية، ومراجعتها، وتحديثها بشكل مستمر، بحيث تعكس آخر التطورات والتحويلات في معطيات التنمية الإقليمية المكانية.

م. التنسيق والتشاور مع المجلس القومي، والوزارات، ومجالس الأقاليم والمحافظات، والمجالس المحلية حول كل القضايا المتعلقة بالتخطيط التنموي الإقليمي.ن- التوصية إلى المجلس القومي بما تراه مناسباً لتسهيل قيامها بمهامها، كما يتبين من الممارسة، أو فيما يتعلق بالظروف الاقتصادية السائدة، والسياسات الجارية، والإجراءات وبرامج التطوير، أو فيما يتعلق بالتعامل مع مشاكل معينة تحال إليها من الحكومة أو من مجالس الأقاليم.

س. وضع هيكل تنظيمي يعكس المهام أعلاه والأنظمة الخاصة بالمفوضية، وعرضها على المجلس القومي للإقرار.

ع. القيام بأية أعمال أخرى ذات علاقة بالتخطيط التنموي وفق تعليمات المجلس القومي.

تعيين رئيس المفوضية (المفوض) ومهامه

أ. يعين رئيس مفوضية التخطيط التنموي (المفوض) برتبة وزير بمرسوم رئاسي، بناء على تنسيب رئيس مجلس الوزراء.

ب. يتولى رئيس الهيئة المهام والصلاحيات الآتية:

1. إعداد مشاريع الأنظمة الخاصة بعمل المفوضية.
2. إعداد مشروع موازنة المفوضية وتقريرها السنوي.
3. الإشراف على عمل المفوضية ومتابعة تنفيذها لمهامها.
4. متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس القومي للتخطيط التنموي، وإية قرارات صادرة وفقاً لأحكام هذا القانون.
5. إدارة أعمال المفوضية، والإشراف العام على عامليها، وشؤونها الإدارية والمالية والفنية، بما في ذلك إعداد الهيكل التنظيمي للمفوضية.
6. إقرار النفقة وصرفها وفق القوانين والأنظمة النافذة للمؤسسات الحكومية ذات الطابع الإداري.

7. منح المكافآت التشجيعية، وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين في المفوضية وفق القوانين والأنظمة النافذة.
 8. التعاقد مع اختصاصيين وخبراء محليين وأجانب لفترات ومهام محددة دون التقيد بالحدود القصوى للأجور الواردة في قانون الخدمة المدنية، وعلى أن تصدق العقود من رئيس مجلس الوزراء.
 9. ممارسة حق تعيين العاملين وترفيعهم ونقلهم وندبهم في حدود القوانين والأنظمة النافذة.
 10. تمثيل المفوضية تجاه الغير، وأمام القضاء.
 11. أية مهام أخرى يكلفه بها المجلس القومي ضمن اختصاصه.
- ت. يحق للمفوض التنسيب بتعيين أمين عام للمفوضية، وتحديد صلاحياته.
- ث. يجوز للمفوض إكمال أياً من صلاحياته الإدارية للأمين العام.

هيكلية المفوضية

تتكون المفوضية من مكتب المفوض، ومكتب الأمين العام، ووحدات (إدارات عامة وأقسام ودوائر)، كما يلزم وبما يوفر البنية الهيكلية اللازمة لها للقيام بعملها بكفاءة، ويتم إنشاء هذه الوحدات استناداً إلى المهام، ويمكن الاسترشاد في ذلك بخبرة وزارة التخطيط في صياغة الخطة التنموية الوطنية من حيث: مستلزمات التخطيط القطاعي، وتشكيل اللجان المتخصصة وغير ذلك، على أن تنشأ في المفوضية على وجه الخصوص وحدات إدارية بالصلاحيات اللازمة (نسميها هنا دوائر Departments ونترك الأمر لنقاش لاحق في المؤسسة المشرفة) للنشاطات المهمة الآتية:

أ. التدريب

يكون توفير التدريب للكوادر التي تعمل في مجال التخطيط التنموي في المركز وفي الأقاليم (المحافظات والمجالس المحلية)، أحد أهم وظائف المفوضية، ويتم ذلك من خلال برامج بناء قدرات تشرف المفوضية على تنفيذها.

ب. المعلومات والبيانات

يكون تجميع المعلومات اللازمة للتخطيط التنموي وحفظها، ومتابعة سير الخطط التنموية، وتنفيذ برامجها ومشاريعها أحد أهم وظائف المفوضية. ج- البحوث الهدف ليس القيام بالبحوث في المفوضية، بل توفير الدعم البحثي لعمل المفوضية من المصادر المختلفة، وبناء علاقات وثيقة مع مراكز البحوث والجامعات، وبخاصة برامج الدراسات العليا فيها، لكي تستفيد من الإنتاج العلمي لهذه المؤسسات في عملها، وتعمل الدائرة على توجيه توجهات البحوث هناك بما يخدم احتياجات التخطيط التنموي، وبخاصة للخطط طويلة المدى، كما تعمل المفوضية عن كثب مع جهاز الإحصاء المركزي للاستفادة من قدراته وإنتاجه.

د- التخطيط الإقليمي اللامركزي

تهتم المفوضية ببناء القدرات في التخطيط في الأقاليم، نحو ترسيخ منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وتعمل على إعطاء صلاحيات ودور أكبر للأقاليم في تحديد احتياجاتها التنموية، وصياغة خططها لتحقيق ذلك.

المجلس الاستشاري للمفوضية

- أ. تشكل المفوضية مجلساً استشارياً يضم من (9) إلى (11) خبيراً من ذوي الاختصاص (في الغالب من المختصين في الاقتصاد، والتنمية، والهندسة المعمارية)، الذين لا مصلحة شخصية لأي منهم تتأثر من الخطة، ويتم تعيين المجلس الاستشاري بقرار من المجلس القومي بناء على توصية المفوض.
- ب. مهمة المجلس الاستشاري تنحصر في الاطلاع على كل ما تقوم به المفوضية في مجال إعداد الخطة ومراجعتها، وإيداع المشورة الموثقة لرئيس المفوضية مع نسخة عن ذلك لرئيس المجلس القومي للتخطيط التنموي.
- ج. يلتزم أعضاء المجلس الاستشاري بالقيام بدورهم بكل أمانة وإخلاص، ويتقاضى كل منهم مكافأة بدل أتعابه ومشاركته بانتظام وفعالية في الاجتماعات التي تعقدها المفوضية.

أحكام عامة

على الوزارات ومجالس الأقاليم التنموية، والجهات العامة والخاصة، تزويد مفوضية التخطيط التنموي مباشرة بالمعلومات الكاملة التي تطلبها المفوضية، ضمن الزمن المحدد في كل ما يتعلق بالخطط والمشاريع التنموية، التي تقوم بها هذه الوزارات ومجالس الأقاليم التنموية للجهات العامة، وكذلك مشاريع القطاع الخاص التي تقع ضمن نطاق اختصاص تلك الوزارات والجهات دون مقابل.

9-2 إطار قانون (منظومة) التخطيط

المحتوى: يحدد قانون التخطيط مختلف الجهات الرسمية في الدولة، التي تشارك في إعداد الخطط التنموية، وتنفيذها، ويعرف أدوارها ومرجعياتها. كما يضع المخطط العام لإعداد الخطط التنموية ضمن المبادئ العامة التي حددها قانون مؤسسة التخطيط، ويحدد أطرها الزمنية، وأحكام الإشراف، ومتابعة التنفيذ، والأنظمة اللازمة لذلك. بشكل خاص، يشرع هذا القانون والأنظمة المنبثقة منه كل ما يلزم لضمان تنفيذ مخطط إعداد الخطة التنموية وتنفيذها وتقويمها، ومن هنا ضرورة تبني الجهات الحكومية المختصة - وزارة التخطيط، أو مجلس الوزراء - لمخطط يغطي هذه النواحي، ويمكن أن تسترشد هذه الجهات بالمقترحات الواردة في الدراسة السابقة (ماس 2012).

من المفترض أن يكون ما جاء أعلاه تحت "إطار قانون مؤسسة التخطيط" كافياً للمشرع؛ ليضع القانون اللازم للمؤسسة، لكي تقوم بعملها في قيادة عملية التخطيط، من حيث تعريف أدوار الجهات الرئيسية المعنية ومهامها، ولكن، كما نوهنا سابقاً، هذا القانون ليس كافياً بوصفه مرجعية يسترشد بها عند التنفيذ من قبل الجهات المشاركة، ووزارات ومجالس إقليمية تنموية، ومحافظات، ومؤسسات غير حكومية في القطاعين الخاص والأهلي (المجتمع المدني)، حيث أن هناك حاجة لتفاصيل عملياتية ولأنظمة وتعليمات تحكم ذلك من منطلق منهج التخطيط التنموي المعتمد.

بالنسبة لمنهج التخطيط والمنظومة المناسبة لذلك، فكانت توصيتنا اعتماد منهج للتخطيط التنموي، يتدرج من الوطني المركزي، مروراً بالإقليمي المركزي، وانتهاءً بالإقليمي اللامركزي، والتحدي هو كيف نصوغ قانوناً يتضمن هذا التدرج ويضمن تنفيذه. لقد اطلعنا على أمثلة عديدة للتخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، ورأينا المشاكل في ذلك أكثر مما رأينا النتائج الإيجابية السريعة، ومع ذلك، يبقى تطبيق هذا المنهج هو غايتنا؛ أما المشاكل فيجب التغلب عليها بالتدرج. ولما كان الأمر يتعلق في نهاية المطاف بتغيير ثقافة الحكم والانتقال إلى الحكم الإداري اللامركزي، فأحد أهم العوامل الرئيسية في ذلك هو الإدارة المالية، التي تشكل في اجتهادنا المدخل الصحيح للتدرج في اللامركزية، أي التدرج في تفويض الصلاحيات المالية من المركز للأقاليم، يصاحبه بناء القدرات اللازمة للتعامل مع النواحي الفنية لذلك، وهذا شيء قابل للوضع في قانون الانتقال، وقابل للمراقبة والتقييم .

الغاية من القانون

إن الغاية من إعداد الخطط الإقليمية المكانية، هي قيادة التنظيم المكاني وإدارته في الإقليم بشكل متكامل ومتوازن، بما يسهم في دعم التنمية المستدامة بأطرها الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية حسب أولوياتها ومتطلباتها.

أهداف القانون

تنظيم العلاقة بين الجهة المسؤولة عن قيادة الخطط التنموية وتنسيقها وإعدادها، والجهات المشاركة في ذلك على كافة المستويات: الحكومي المركزي؛ والحكم المحلي؛ والهيئات غير الحكومية في القطاعين الخاص والأهلي؛ ومؤسسات البحث العلمي من معاهد ودوائر أكاديمية.

نطاق سريانه

يشمل نطاق سريان قانون منظومة التخطيط العلاقة بين مفوضية التخطيط وجميع الجهات المشاركة في إعداد الخطة التنموية وتنفيذها، وعلى وجه الخصوص مجالس التنمية الإقليمية المعرّفة في القانون، ودورها في إعداد الخطط الإقليمية وفي تنفيذها.

منهج التخطيط التنموي

(أخذت بعض بنود هذه المادة من القانون السوري)

أ. يحدد القانون منهج التخطيط التنموي المتبع، والمقترح هو التخطيط الوطني المركزي مع التركيز المتزايد على مكوناته الإقليمية من دعم لدور الإدارات وتعزيزها، أو الهيئات المحلية في تحديد القضايا التخطيطية المكانية، وتشجيع التنظيم الذاتي من خلال تنشيط المجتمع المدني وتفعيله، وصولاً في المرحلة المتوسطة إلى تخطيط إقليمي مركزي مع تدخل متناقص من قبل المركز في خطط الأقاليم، وانتهاءً بالتخطيط الإقليمي اللامركزي، الذي يهدف إلى الارتقاء بالأقاليم المختلفة في دولة فلسطين، من خلال عملية تنمية متوازنة، تخضع للمبادئ القيمة والعملياتية التي ينص عليها القانون.

ب. خطة التنمية الوطنية في مرحلة التخطيط الإقليمي اللامركزي، ليست مجرد تجميع للخطط الإقليمية، فهذه يجب أن يجري توفيقها مع الإطار الوطني للتخطيط التنموي ومع أجندة السياسات الوطنية، وأن يضاف إليها ما تراه المفوضية - وبالتالي مجلس التخطيط القومي - ضرورياً للنهوض بمقدّرات البلد كله، سواء اقتصادياً، أو اجتماعياً، أو ثقافياً، أو بيئياً، أو على صعيد الجوانب المختلفة للتنظيم المركزي، مع اهتمام خاص بالقطاعات عبر المكانية.

ج. يحدد القانون طرق إعداد أجندة السياسات الوطنية واعتمادها، والإطار الوطني للتخطيط التنموي.

د. لأغراض الخطة التنموية والتوجه التدريجي نحو التخطيط الإقليمي اللامركزي، تقسم دولة فلسطين إلى أربعة أقاليم تنموية.

هـ. يتم تحديد المناطق التي يجب تقييد التنمية فيها بشروط خاصة، والتي يجب حمايتها بموجب التشريعات الخاصة بحفظ التراث الثقافي والطبيعي والبيئة.

و. ينشأ في كل إقليم مجلس إقليمي تنموي، وذلك بقرار رئاسي بناء على توصية المجلس القومي للتخطيط التنموي، وذلك بالتركيبة والصلاحيات التي يحددها القانون.

ز. تعد المفوضية مشروع الخطة التنموية الوطنية/الإقليمية الشاملة وفق الإطار الوطني للتخطيط التنموي، بالتنسيق مع الوزارات المعنية ومجالس الأقاليم، بما يحقق الترابط الأفقي والعمودي في ضوء المبادرات التنموية المحلية والإطار الوطني الشامل.

ح. يتم إعداد الخطط الإقليمية وفق منهج علمي متكامل من خلال المسح، والتحليل، وتحديد الإجراءات العلاجية أو البناءة، التي على مؤسسات القطاع العام أو الخاص القيام بها لتحقيق أهداف سكان الإقليم، وضمان التنمية المستدامة على المستوى الوطني والإقليمي.

ط. تهدف توصيات الخطط الإقليمية وإستراتيجياتها إلى ما يأتي:

1. تحديد أهداف التنمية الإقليمية وأولوياتها، وتصنيفها وفقاً للموارد المتاحة والممكنة.

2. تحديد القدرات التنفيذية بالانسجام مع أجندة السياسات الوطنية.

3. مراعاة المكونات الطبيعية والبشرية والاقتصادية لفلسطين في جميع مشاريع التنمية.

4. التنسيق بين أهداف وعملية تنفيذ البرامج وتوجهاتها، والخطط والمشاريع التنموية على المستويات المكانية الثلاثة: الدولة- الإقليم- الإدارات المحلية.

5. توفير الإطار المناسب للتعامل المتوازن مع المشاريع التنموية ذات الأهمية على مستوى الدولة، والمشاريع التي تعتمد على المبادرات المحلية.

ي. تعد الخطط الإقليمية وفقاً لأهداف الإطار الوطني للتخطيط التنموي ومبادئه، وبما يحقق الانسجام من حيث الرؤية المستقبلية للتنمية واستخدامات الأراضي بين كل من الخطط القطاعية المحلية، والمخططات التنظيمية، والخطط المحلية الأخرى، وبين مشاريع التنمية في الخطط القطاعية الوطنية عبر المكانية.

ك. يتم تحديد مدة نفاذ الخطة الإقليمية بما ينسجم مع المدة المحددة للإطار الوطني للتخطيط التنموي، ويجوز مراجعتها وتعديلها خلال هذه المدة عند الضرورة.

المبادئ التي تحكم التخطيط التنموي

إضافة إلى المبادئ التي تحكم عمل مؤسسة التخطيط والواردة في قانونها، يخضع التخطيط التنموي إلى المبادئ العملية الآتية:

أ. توفير الظروف المناسبة للازدهار الاقتصادي، والتوزيع العادل والمتوازن لمردود التنمية ضمن الإقليم الواحد، وفيما بين مختلف الأقاليم التنموية بموجب الإطار المقر.

- ب. تأمين متطلبات الحياة الأساسية للسكان، ومساعدة المهتمين (مجتمعات وأفراد)، وتوفير الخدمات وفرص العمل لكافة الفئات الاجتماعية بشكل عادل ومتوازن.
- ج. المشاركة الواسعة nation-wide participation بما يضمن أن يكون التخطيط وطنياً بأبعاده الجغرافية والقطاعية (عام، وخاص، وأهلي)
- د. إتاحة الميزات المقارنة وإيرازها، والانتفاع بها على صعيد الوطن والإقليم.
- هـ. تشجيع بناء الميزات النسبية والتنافسية المستهدفة للأقاليم وتطويرها.
- و. تحقيق استدامة الموارد الوطنية والإقليمية الحاضرة والكامنة.
- ز. الحفاظ على الثروات الطبيعية.
- ح. حفظ الإرث الثقافي والطبيعي وحماية البيئة.

التدرج نحو اللامركزية في التخطيط التنموي

يتم التدرج من التخطيط الوطني المركزي الخالص إلى التخطيط الإقليمي اللامركزي، مروراً بالتخطيط الوطني/الإقليمي المركزي والتخطيط الإقليمي المركزي، حسب الجدول أدناه، مع إبقاء عنصر المشاركة الواسعة في الصدارة في جميع المراحل، من خلال الزيادة التدريجية في الموارد المخصصة للأقاليم التنموية، كل إقليم حسب احتياجاته وقدراته، ولكن ضمن حدود ما يمكن تخصيصه، وكذلك زيادة التفويض في الإدارة والصلاحيات المالية للأقاليم، ويوضع نظام خاص لذلك.

وطني مركزي	تقوم المؤسسة المركزية على إعداد الخطة، وتنطلق المشاريع من حاجة وطنية دون اعتبار للأقاليم واحتياجاتها الخاصة. هذا المنهج يوفر الطريق الأقصر للنمو الاقتصادي، ولكنه يجلب معه مشاكل غياب التوازن في التنمية.
وطني/إقليمي مركزي	تقوم المؤسسة المركزية بإعداد خطة التنمية، وتنطلق في ذلك من الحاجة الوطنية، ولكن مع الأخذ في الاعتبار وبالقدر الممكن احتياجات الأقاليم، وعناصر التنمية المتوازنة.
إقليمي مركزي	تقوم المؤسسة المركزية بإعداد الخطة التنموية كمجموعة خطط إقليمية في الأساس، وتضيف إليها مشاريع وطنية مركزية (عابرة للأقاليم) كما يلزم في المجالات المختلفة (بنية تحتية، وصحة، وتعليم، وأمن، وعدل).
إقليمي لامركزي	الأساس في إعداد الخطة التنموية الشاملة، هو الخطط الإقليمية التي يتم إعدادها من قبل الأقاليم نفسها وفي الأقاليم. الخطة الشاملة هي مجموع الخطط الإقليمية والمشاريع الوطنية المركزية العابرة للأقاليم، كما جاء في أعلاه.

مناهج التخطيط التنموي في عملية التدرج المقترحة في الاطار الوطني للتنمية

المجلس الاقليمي التنموي

أ. يتألف المجلس الإقليمي التنموي من المحافظين، ورؤساء البلديات والغرف التجارية، وممثلين للقطاع الخاص والمنظمات الأهلية، وعدد من أهل الاختصاص في مجالات ذات علاقة، وبخاصة الاقتصاد والهندسة المعمارية (تخطيط حضري)، بما لا يقل عن (18) ولا يزيد على (30) عضواً، ويرأس المجلس محافظ أكبر محافظة من حيث عدد السكان في الإقليم.

ب. يحدد المجلس القومي للتخطيط عدد الأعضاء لكل مجلس إقليمي، ويحدد طريقة انتخاب كل من هو ليس عضواً بحكم المنصب، وإذا تعذر الانتخاب في سنة ما فيلجأ المجلس القومي للتخطيط إلى التعيين، ويكون التعيين لسنة واحدة، ويمكن تمديد فترة التعيين مع إعطاء السبب.

ج. إذا ما تبنت الحكومة خطة للتوجه نحو اللامركزية الإدارية، يمكن أن يصبح المجلس الإقليمي التنموي مجلساً مكوناً من أعضاء جميعهم منتخبون (وليس فقط رؤساء البلديات والغرف التجارية)، ويمكن أن ينبثق المجلس التنموي من مجلس الإقليم المنتخب.

اعتماد الخطط الإقليمية

يتم اعتماد الخطط الإقليمية، سواء أُعدت مركزياً (كما سيكون الأمر في البداية) أو لامركزياً (كما يُؤمل أن يكون الأمر في نهاية المطاف)، وإقرارها من قبل المجلس القومي للتخطيط التنموي، بناء على توصية مفوضية التخطيط التنموي، ويتم ذلك وفق الآلية الآتية:

أ. يبلغ المشروع النهائي للخطط الإقليمية للجهات المعنية في الإقليم التنموي، لإبداء الملاحظات والاعتراضات، كما تُعلم مجالس الأقاليم التنموية الأخرى لإبداء الملاحظات خلال فترة محددة ورفعها إلى المفوضية.

ب. تدرس المفوضية الملاحظات والاعتراضات على المشروع الوارد إليها خلال مدة محددة، وترفعه إلى المجلس القومي مع مقترحاتها لمعالجة الاعتراضات الواردة إليها للبت فيها، واستكمال إصدار الخطة الإقليمية بقرار منه.

- ج. تبلغ الخطة الإقليمية بعد إقرارها من المجلس القومي إلى الوزارات، ومجالس الأقاليم التنموية، وتعمم على الهيئات المعنية.
- د. خطة التنمية الوطنية ليست عبارة عن تجميع للخطط الإقليمية، وبالتالي يجوز أن يكون هناك خطط قطاعية عبر مكانية، تضعها الوزارات والمؤسسات الحكومية المختصة (سلطة الكهرباء أو المياه مثلاً) وفي هذه الحالة يجب على الخطط الإقليمية توحي الانسجام مع تلك الخطط أو المشاريع، كما سبق ونوهنا.

الإطار الوطني للتخطيط التنموي

- أ. يسترشد في وضع الإطار الوطني بأجندة السياسات الوطنية التنموية، التي يعدها المجلس القومي للتخطيط التنموي.
- ب. يصدر الإطار الوطني وفق مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويبنى على الأسس والأهداف والمبادئ المحددة في هذا القانون.
- ج. يركز الإطار الوطني للتخطيط التنموي على الرؤية والأهداف الشاملة، وصياغة أسس التنمية الإقليمية، ويتم التوسع فيها من خلال الخطط الإقليمية.
- د. يحدد الإطار الوطني للتخطيط التنموي الإقليمي مراحل التدرج في الانتقال من التخطيط الوطني المركزي الخالص إلى التخطيط الإقليمي اللامركزي، حسب ما ينص عليه القانون، ويخصص لكل مرحلة خطة متوسطة المدى، تغطي مرحلة من مراحل التدرج نحو التخطيط الإقليمي اللامركزي، وفي إطار زمني كلي لا يتجاوز اثني عشر عاماً، تكون في نهايتها قد تمت تجربة التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي.
- هـ. يحدد الإطار الوطني:

1. الأقاليم التخطيطية الملائمة

- i. إقليم الشمال: ويضم محافظات نابلس وطولكرم وقلقيلية وسلفيت وجنين وطوباس.
- ii. إقليم الوسط: ويضم محافظات القدس ورام الله والبييرة وأريحا.
- iii. إقليم الجنوب: ويضم محافظات الخليل وبيت لحم.

iv. إقليم الساحل: ويضم محافظات شمال غزة وغزة ودير البلح وخان يونس ورفح.

2. المناطق ذات الطابع الخاص

مراكز التنمية ومناطق التجمعات العمرانية الكبرى، ومحاور التنمية، ومناطق الحماية البيئية بالتوافق مع الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة والمناطق السياحية، وإستراتيجيات التطوير السياحي، ومناطق حماية التراث الحضاري، ومحاور الثروات المعدنية.

و. يتم تحديد مدة نفاذ الإطار الوطني للتخطيط التنموي (نقترح اثني عشر عاماً)، ويمكن مراجعته وتعديله خلال هذه المدة عند الضرورة.

اعتماد الإطار الوطني للتخطيط التنموي

- أ. يتم اعتماد الإطار الوطني للتخطيط التنموي بقرار من المجلس القومي للتخطيط التنموي، بناء على توصية مفوضية التخطيط التنموي.
- ب. تتسق المفوضية مع الوزارات المعنية ومجالس الأقاليم التنموية وغيرها من الجهات المعنية، خلال تحضير مشروع الإطار الوطني للتخطيط التنموي او تعديله.
- ج. يعلن المشروع النهائي للإطار الوطني للتخطيط التنموي، ويعمم على الجهات المعنية والمحافظات التي لها إبداء الملاحظات والاعتراضات للمفوضية خلال مدة يتم تحديدها.
- د. تدرس المفوضية الملاحظات والاعتراضات الواردة إليها، وتبت فيها خلال مدة يتم تحديدها.
- هـ. ترفع المفوضية مشروع الإطار الوطني للتخطيط التنموي مع ملاحظات واعتراضات الجهات المعنية والمحافظات إلى المجلس القومي.
- و. يتم إقرار مشروع الإطار الوطني للتخطيط التنموي بقرار من المجلس القومي.
- ر. يبلغ الإطار الوطني للتخطيط التنموي المعتمد للجهات المعنية كافة.

مهام المجلس الإقليمي التنموي

أ. تنحصر مهام المجلس الإقليمي التنموي في وضع الخطة التنموية للإقليم، فإذا لم تتوفر لدى المجلس مقومات ذلك، فنقوم مفوضية التخطيط بهذه المهمة، ويقوم المجلس بدور استشاري للمفوضية التي تمارس في هذه الحالة التخطيط الإقليمي المركزي (تخطيط للإقليم).

ب. يلتزم المجلس الإقليمي التنموي بالتعاون مع مفوضية التخطيط التنموي بموجب الأحكام الخاصة والعامة لهذا القانون.

ج. يتقيد المجلس الإقليمي التنموي في وضعه لخطة التنمية للإقليم بالإرشادات التي تصدر عن المجلس القومي للتخطيط التنموي، بناء على توصية مفوضية التخطيط، ويلتزم بتعليماتها بعد صدور الإرشادات، ويوفر للمفوضية كل ما تطلبه من تقارير عن سير إعداد الخطة وتنفيذها.

الأنظمة والتعليمات الواجب صدورها بموجب القانون

- ✧ نظام المعلومات الإقليمية للتخطيط التنموي
- ✧ نظام التدرج نحو اللامركزية في التخطيط الإقليمي
- ✧ تعليمات إعداد الخطة التنموية وإرشاداتها.
- ✧ الجدول الزمني لإعداد الخطة

10- ملاحظات ختامية

قدّمنا في هذه الدراسة عرضاً لمبررات وجود قانون يحكم التخطيط، مؤسسة ومنظومة، ودعمنا ذلك بأمثلة من دول أخرى، وبيّنا أن التوجه السائد لمنهج التخطيط التنموي هو المنهج الإقليمي اللامركزي، وعرضنا أمثلة من دول كثيرة اتبعت هذا المنهج، ورأينا الصعوبات المرتبطة بتطبيقه، التي بالرغم من ذلك، لم تقلل من مركزية هذا المنهج في الفكر السائد. يحتاج تطبيق منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، والوصول من خلاله إلى أهداف التنمية، إلى عملية متدرجة، جزء أساسي منها هو الانتقال إلى اللامركزية الإدارية، وهو انتقال يتطلب بدوره استقراراً سياسياً، والخروج من حالة عدم اليقين السياسي المصاحب للمرحلة التأسيسية للدولة. كذلك، يحتاج تطبيق هذا المنهج إلى تغيير في ثقافة الحكم، بحيث يتخلى المركز تدريجياً عن بعض الصلاحيات، بما يتيح قدراً أكبر من المشاركة في اتخاذ القرار التنموي من قبل المستفيدين من العملية التنموية.

بالرغم من هذه الصعوبات، يبدو أنه لا مناص من التوجه نحو التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وبالتالي يجب وضع برنامج للانتقال يتمتع بالدعم السياسي على أعلى المستويات، مع إدراك أن الانتقال لن يحصل بسرعة، بل يحتاج إلى فترة طويلة ترسخ أثناءها ثقافة وممارسة ضرورية، ولا غنى عنها لنجاح المشروع التنموي. هذه العملية يجب أن تكون مدعومة بقانون ملزم يتضمن آلية واضحة لتطبيق كل مرحلة من مراحل الانتقال من الوضع الحالي، حيث التخطيط وطني مركزي، مروراً بالتخطيط الوطني/الإقليمي المركزي وبالتخطيط الإقليمي المركزي، وصولاً إلى التخطيط الغقليمي اللامركزي. الآلية التي نراها الأنسب لذلك، وهي التي جربتها دول أخرى مارست التخطيط الإقليمي اللامركزي، هي آلية تخصيص الموارد المالية، وتفويض الإدارة المالية على أن يصاحبها بناء القدرات اللازمة لذلك، وتفعيل المجتمع المدني وآليات التنظيم الذاتي. هذا أمر قابل للتدرج، كما أنه قابل للتطبيق حسب الجاهزية ودون إقحام اعتبارات التجانس، بحيث يسمح لمن يعمل بجد أكثر أن يتقدم أكثر.

القانون بحد ذاته لا يكفي، بل يجب أن يصاحبه ما يضمن التقيد به والعمل بروحه. الإطار القانوني الذي اقترحنه في هذه الدراسة، هو دليل عام للإفادة منه في صياغة القانون من قبل المختصين في الصياغات القانونية، ويجب قراءته بشكل متلازم مع باقي ما جاء في هذه الدراسة، وبشكل خاص ملخصات تجارب الدول التي تطرقنا إليها. قليلة هي الدول التي وضعت تشريعاً للتخطيط، سواء للمؤسسة أو للمنظومة، وكثيرة هي الدول التي حاولت تطبيق منهج التخطيط التنموي الإقليمي اللامركزي، وفي كل ذلك ما يمكن الأخذ منه عند صياغة القانون الفلسطيني والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. التمرين الذي نحن بصدد ليس جديداً على الساحة الفلسطينية، وقد لجأ المشرع الفلسطيني في العديد من المناسبات إلى دول سبقتنا للاستفادة من التشريعات التي سنتها، ومن خبرتها في مجالات تطبيق قوانينها وأنظمتها، وهذه المرة لن يكون الأمر مختلفاً، ولكن، كما كان الحال في مناسبات سابقة، الأمر لا يتعلق بأخذ قانون دولة أخرى، كما أنه لا يتعلق برفضه لأنه جاء من دولة أخرى. هناك ما يناسبنا فنأخذ به وهناك ما لا يناسبنا أو لا ينطبق فنتركه جانباً، ثم هناك أيضاً، وهذا الأهم، ما نضيفه أو نبتدعه للحالة الفلسطينية الخاصة.

من هنا، فإن اقتراحنا للانتقال من التخطيط الوطني المركزي إلى التخطيط الوطني/الإقليمي المركزي (أي الوطني مع تركيز خاص على الأقاليم)، إلى التخطيط الإقليمي المركزي (حيث يضطلع المركز بالتخطيط للأقاليم)، إلى التخطيط الإقليمي اللامركزي، حيث تلعب الأقاليم الدور الرئيسي في التخطيط لتنميتها وبالتالي لتنمية البلد كله، هو نموذج خاص بدولة فلسطين نراه محكوماً بالظرف الذي يحكمنا. فدولة فلسطين حالياً تحت الاحتلال، وبالتالي نحتاج إلى قدر لا بأس به من المركزية لترسيخ الحكم حتى بعد جلاء المحتل، ثم هناك الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهذا يتطلب قدراً من اللامركزية، ولكن هذا يجب التعامل معه بحرص بحيث لا يقسم البلد سياسياً، وبالتالي اقتراحنا لأربعة أقاليم تنموية (نرى أنه يجب أن تصبح في نهاية المطاف أقاليم إدارية أيضاً، ولكن ليس تحت ظرف الاحتلال!) تتساوى في التعامل معها تنموياً، والتحدي هو كيف ننجز ذلك.

النموذج المتدرج الذي نقترحه يشكل تحدياً في التطبيق العملي. العقدة الأساسية في ذلك هي تخصيص الموارد المالية، وتفويض صلاحيات مالية، ولكنها ليست عقدة غير قابلة للحل، إذ لدينا في ما فعلت غانا مثلاً مفيداً، حيث تم تخصيص نسبة مئوية متواضعة (5%) من الدخل المحلي لمجالس المقاطعات (أو الأقاليم)، وهذه نسبة يمكن زيادتها تدريجياً، والمثل الآخر هو الهند، حيث أصبحت الحكومات المحلية تجبي الضرائب التي تراها مناسبة، وتمول مشاريعها التنموية بنفسها، ولكن هذا ضرب من اللامركزية الإدارية إحتاج تحقيقه إلى أربعة عقود في الهند، وهو غير قابل للتطبيق في دولة فلسطين في وقت قريب لظروف وأسباب موضوعية، مع أنه من الضروري الاستمرار بالعمل على زيادة قدرات المجالس المحلية في مجال جباية الضرائب، وتوظيف ما تجبیه في مشاريع تطويرية. إذن، النموذج الغاني هو الأقرب للتطبيق، مع ضرورة تجنب المشاكل والعثرات التي جابهت غانا، وإطار القانون الذي نقترحه يضع الأساس لذلك.

نرى أنه يجب قراءة هذه الدراسة بجانب الدراسة السابقة التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) في ربيع 2012 (ماس 2012)، والتي اشتملت على مخطط إرشادي لإعداد الخطة التنموية وتنفيذها وتقويمها. ذلك المخطط يحتاج إلى تعديل في ضوء التوجه نحو التخطيط الإقليمي اللامركزي، ولكنه ما زال قابلاً للتطبيق، كما هو أو مع تعديلات طفيفة، لاجتياز مراحل التدرج الثلاث الأولى المركزية: المركزي الوطني الخالص، والمركزي الوطني/الإقليمي، والمركزي الإقليمي. كذلك تم وضع مخطط زمني لتنفيذ خطوات تحضير الخطة التنموية، وهذا المخطط ما زال قابلاً للتطبيق هو الآخر، مع تعديلات طفيفة، في المراحل الثلاث الأولى من الإطار الوطني للتخطيط التنموي، الذي تطرقنا له أعلاه. المرحلة الرابعة، وهي لامركزية، تحتاج إلى مخطط إرشادي وجدول زمني آخر، وهذا متروك لمفوضية التخطيط التنموي، التي سيقع على عاتقها إعداد دليل بالإرشادات التفصيلية للممارسين التنمويين، والتي ستكون آنذاك موضع تشاور مع جميع المعنيين بالتنفيذ، بحيث تصبح الإرشادات برنامجاً للعمل يشعر الجميع بامتلاكه ويهتم بإنجاحه. وكما أسلفنا عن أهمية الاستفادة من خبرات الآخرين، لدينا في دولة غانا مثل يستحق الدراسة في مجال تنظيم عملية إعداد الخطة من خلال ثلاث عشرة خطوة، تبدأ بتحديد رؤية الخطة التنموية متوسطة المدى ورسالتها، وتنتهي بخطة تنفيذية.

وأخيراً، فإن جميع الأفكار الواردة في هذه الدراسة قابلة بالتأكيد للنقاش. إن عملية إصدار أي قانون تنطوي على مراحل تتضمن عرض مسودة القانون على المعنيين والمختصين للنقاش أكثر من مرة، وبالتالي فإن ما عرضناه هنا ليس إلا اقتراحاً لإطار قانون، وسيكون هناك الكثير من التفاصيل في القانون نفسه التي ستناقش في المنابر المعهودة، والأمل هو أن يكون إصدار هذه الدراسة منطلقاً لإصدار قانون لمؤسسة التخطيط، وآخر لنظام تخطيط يساعد في ترشيد عملية التخطيط التنموي، ويعطي الحافز لترشيد النظام الإداري.

ملحق

Aug 06 2013 2:16PM HP LASERJET FAX

p. 1

State of Palestine
Ministry of Planning and
Administrative Development
Office of the Minister



دولة فلسطين
وزارة التخطيط والتنمية الإدارية
مكتب الوزير

2013 اب 6

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية MINISTRY OF PLANNING AND ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT مكتب الوزير MINISTRY OFFICE
صادر رقم: 386
بتاريخ: 6.8.2013
الملف:

حضرة الأخ د. سمير عيد الله المحترم
معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"

تحية وبعد،،،

الموضوع: دراسة تطوير الإطار القانوني للتخطيط الفلسطيني

تهديكم وزارة التخطيط والتنمية الإدارية أطيب التحيات، كما وتتقدم الوزارة بالشكر الجزيل لكم ولكل العاملين في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) على كل الجهود التي تبذل في إطار الارتقاء بالواقع الاقتصادي الاجتماعي في فلسطين من خلال المنتجات عالية الجودة التي تقدم من خلالكم في هذا المجال. وعطفاً على رسالتكم الواردة إلينا بتاريخ 2 تموز 2013، بخصوص الإطار القانوني الفلسطيني لعملية التخطيط، وبعد قراءة المرفق الخاص بعملية التخطيط الوطنية والإطار القانوني الناظم، والتي نتفق على أهمية معظم البنود التي وردت في سياقها إيراًكاً منا بأهمية الاستمرار بالسعي الحثيث والدؤوب والمستمر في إطار سعينا لإنتاج خطط وطنية قادرة على النهوض بواقع الشعب الفلسطيني والصعود بمؤثراته الى مستويات مقبولة، نود الإشارة الى أن بعض الملاحظات المهمة التي وردت في الورقة المذكورة تم الأخذ بها بعين الاعتبار في منهجية التخطيط المتبعة حالياً مع اعترافنا بان الكثير من الجهد لازال مطلوباً من أجل اتمام ذلك. واذ ترحب وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بالملاحظات الواردة من طرفكم كطرف مسؤول تقع على عاتقه مسؤولية وطنية تنفذ بكل تقان واتقان، ونظراً للواقع الحالي الاستثنائي للشعب الفلسطيني الذي يحلم بالانعتاق من الاحتلال والتخلص من الانقسام، فإن الوزارة ستعمل على الأخذ بكل الملاحظات الواردة في الورقة وفي الدراسات التي أعدت بهذا الخصوص، من خلال الخطة الوطنية التي تلتزم حكومة دولة فلسطين باعدادها في السنوات القادمة. واذ تتفق رؤية وتوجهات وزارة التخطيط والتنمية الإدارية مع ما ورد أيضاً بخصوص أهمية اعداد خطط وطنية طويلة المدى من خلال التزامها بإعداد الخطة متوسطة المدى التي تعبر عن الأولويات الوطنية وأجندة السياسات، فإن الوزارة تؤكد على دعمها الأصيل للجهود المبذولة من أجل اتجاز قانون فلسطيني ناظم لعملية التخطيط الأمر الذي قد يسهم ويشكل كبير جداً في احداث تنمية مستدامة وعلى كل مركبات العمل الوطني الفلسطيني. كما أن الوزارة على استعداد تام للمشاركة معكم في إنجاز هذا العمل.

محمد أبو رمضان
وزير الدولة لشؤون التخطيط

تفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير،،،



هاتف: 2973010 (2) (970)، فاكس: 2973012 (2) (970)، الميبي: فلسطين
Telephone (970) (2) 2973010, Fax (970) 2973012 P.O. Box 4557 – El Masyoun-Palestine