



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

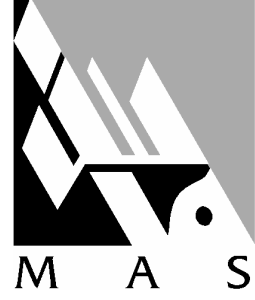
## نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة

نبيل قسيس

2012

نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة

2012



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة  
فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة**

**نبيل قسيس**

**2012**

## 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

جواد ناجي، جهاد الوزير، رجا الخالدي، رضوان شعبان، سمير حليلة (أمين الصندوق)، صبري صيدم، غانية ملحيس، غسان الخطيب (نائب الرئيس)، لانا أبو حجلة، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم، محمد مصطفى، نافذ الحسيني، نبيل قسيس (الرئيس)، سمير عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2012 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

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

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: [info@mas.ps](mailto:info@mas.ps)

الصفحة الإلكترونية: [www.mas.ps](http://www.mas.ps)



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة**

**فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة**

**نبيل قسيس**

**2012**

نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة

الباحث: د. نبيل قسيس

مساعد الباحث: فادي حمد

المراجعة والتقييم: د. سمير عبد الله، مدير المعهد  
محمود عطايا، وزارة التخطيط

التسيق الفني: ليلى عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في إفريقيا  
(BADEA) - البنك الإسلامي للتنمية (IDB) - صندوق الاقصى

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2012

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-21-8

---

---

## تقديم

شهدت الاراضي الفلسطينية المحتلة عمل العديد من الخطط التنموية عشية وبعد نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994. وتعددت مناهج وطرق اعداد هذه الخطط ونطاقها الجغرافي والقطاعي. فكان منها الخطط الشاملة التي شمل نطاقها جميع المحافظات الفلسطينية، وكافة القطاعات، كالبرنامج العام لانماء الاقتصاد الفلسطيني 1994-2000، وخطة التنمية متوسطة المدى 2005-2007، وخطة الاصلاح والتنمية 2008-2010، وخطة التنمية الوطنية 2011-2013. تليها الخطط القطاعية التي اعدتها الوزارات في معظم القطاعات وخصوصا خطط تطوير التعليم والصحة وغيرها، بالاضافة الى خطط تنمية المحافظات والبلديات وما شابه ذلك. ولدى البحث في مدى انسجام هذه الخطط من حيث الاهداف ومنهجية الاعداد، واستخدام المصطلحات، تبين ان كل منها اعد بشكل مستقل تماما، وكان هناك تكرار وعدم انسجام في الاولويات والاحصاءات والبرامج والمشاريع والتقديرات المالية والفترة الزمنية وفي التسميات ايضا.

من هنا جاءت فكرة هذه الدراسة بهدف توحيد الاهداف والاولويات والمنهجية، وتحقيق الانسجام وعدم التكرار فيما بين الخطط بانواعها ونطاقاتها المختلفة، بما يحقق ترابطها وتكاملها وانسجامها من حيث اهدافها ومحتواها وتوقيتها أيضا، بحيث تشكل الخطط القطاعية والمكانية وكل الخطط الجزئية الأخرى مصدرا موثوقا ويسهل الاستناد اليه لدى إعداد خطط التنمية الوطنية. وهذا يعني توفيراً في الجهد والتكاليف والوقت، اضافة الى تحسين نوعية الخطط وتسهيل متابعتها، وضمان المشاركة المجتمعية فيها.

مع انتهاء هذه الدراسة، التي تعتبر الأولى من نوعها على الصعيد الفلسطيني، نقدمها الى صانعي القرار والسياسات التنموية، والى جميع المهتمين في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للاستفادة منها، على امل استخدامها لاعداد التشريعات الضرورية لوضع الخطط والبرامج بمختلف انواعها، وزيادة فعالية توظيف التخطيط في تسريع التنمية، وازالة التشوهات والفجوات التي لحقت بالاقتصاد الفلسطيني، وتعبئة وتوطين الموارد الوطنية بصورة رشيدة في مواجهة تحديات التنمية، والارتقاء بالاقتصاد الفلسطيني وتمهيد الطريق امامها لتحقيق التنمية المستدامة.

ختاما اود أن اتقدم بجزيل الشكر للباحث الرئيسي الدكتور نبيل قسيس الذي اعد بحثا معمقا وأصيلا، يشكل اضافة نوعية جديدة للمعرفة حول سبل الارتقاء بعملية التخطيط للتنمية في الاراضي الفلسطينية المحتلة. كما أشكر الباحث المساعد السيد فادي حمد الذي ساهم في جمع المعلومات وعمل المقابلات حول تجربة التخطيط مع العديد ممن شاركوا أو اشرفوا على اعداد الخطط التنموية السابقة. كما نشكر الوزراء والمسؤولين الذين قدموا خبرتهم ووجهة نظرهم التي ساهمت في اغناء الدراسة. كما نتقدم بامتناننا للمصرف العربي للتنمية في افريقيا وصندوق الاقصى - البنك الاسلامي الذين قدموا الدعم لاعداد هذه الدراسة التي اعدت ضمن برنامج اولويات ابحاث السياسات لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

د. سمير عبد الله

المدير العام

## المحتويات

1	الفصل الأول: دور التخطيط التنموي في التنمية الاقتصادية الفلسطينية
21	الفصل الثاني: تقييم تجربة التخطيط الفلسطينية
29	الفصل الثالث: قصص نجاح في التنمية الاقتصادية
31	أ. بتسوانا
33	ب. موريشيوس
35	ج. السلفادور
38	د. سنغافورة
42	هـ. قبرص
51	الفصل الرابع: عرض موجز لمنهج التخطيط الاقتصادي التنموي
71	الفصل الخامس: آلية التخطيط التنموي
77	الفصل السادس: اقتراحات وتوصيات لترشيد عملية التخطيط التنموي الفلسطيني
87	الفصل السابع: تحقيق الترابط والتكامل في الخطة التنموية الفلسطينية
99	الملاحق
101	ملحق 1: أسئلة المقابلات
107	ملحق 2: القيمة المضافة حسب النشاط الاقتصادي والمنطقة
115	ملحق 3: الشروط المرجعية للدراسة





## قائمة الاشكال البيانية

3	رسم بياني 1: الناتج المحلي الإجمالي (للأعوام 1994-2010 بالأسعار الثابتة 2004 سنة الأساس)
4	رسم بياني 2: قطاع المطاعم والفنادق
4	رسم بياني 3: قطاع الإنشاءات
5	رسم بياني 4: قطاع الوساطة المالية
5	رسم بياني 5: قطاع النقل والتخزين والاتصالات
6	رسم بياني 6: قطاع الخدمات
6	رسم بياني 7: زراعة وصيد الأسماك
95	شكل 1: مخطط عام لتجميع عناصر خطة التنمية الفلسطينية المتوسطة
85	شكل 2: مخطط إرشادي لإعداد الخطة وتنفيذها وتقويمها
94	شكل 3: مخطط زمني لتنفيذ خطوات تحضير الخطة التنموية

## قائمة الجداول

- جدول 1: مقارنة بعض المؤشرات التنموية للسلطة الوطنية الفلسطينية مع بلدان  
صغيرة سجلت قصص نجاح في مجال التنمية 31
- جدول 2: مؤشرات التنمية البشرية في بلدان سجلت قصص نجاح في مجال التنمية  
مع مقارنة بمؤشرات عالمية 49
- جدول 3: مقارنة بين مناهج التخطيط الاقتصادي 62

## تمهيد

التخطيط التنموي موضوع واسع توجد حوله أدبيات كثيرة، منها النظري العام، ومنها ما يوثق تجارب بلدان على درجات متفاوتة من التطور الاقتصادي. في حالتنا الفلسطينية، ننتقل من أننا نتعامل مع بلدٍ نامٍ، عدا عن أن هذا البلد لا يزال يرزح تحت احتلال استعماري إحلالي، مما يجعل فكرة التنمية الاقتصادية بحد ذاتها فكرة جدلية. وتختلف خطط التنمية الملائمة لبلد نامٍ عن تلك التي يضعها المخططون لبلد متطور اقتصادياً، وبخاصة من حيث نقطة البداية ومن حيث الأهداف. ومن ناحية أخرى، فإن التخطيط التنموي موضوع اقتصادي متخصص، والأسئلة المطروحة ذات الطبيعة النظرية من قبل (ماس) في الشروط المرجعية لهذه الدراسة، مثل المفاضلة بين التخطيط الإقليمي (المحلي) والتخطيط المركزي، أو بين التخطيط القطاعي والتخطيط الكلي (المتعدد القطاعات)، ومزايا المناهج المختلفة ومثالبها، هي أسئلة تبدو عامة تستدعي نوع الأجوبة العامة التي يمكن أن نبحث عنها في المراجع المتخصصة في مثل هذه المواضيع، ولكنها في الواقع أسئلة تستهدف الحالة الفلسطينية، آخذاً بالاعتبار أن إيجابيات المناهج المختلفة وسلبياتها في التخطيط ليست كلها بالضرورة مطلقة، بل منها ما هو صحيح في بيئة معينة ويتغير بتغير البيئة. (نقصد بالبيئة الظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والأهداف التنموية الموضوعية...إلخ). وسنعرض الأفكار حول بعض الأمور النظرية بالاقتراب من مراجع يعتد بها، بغرض التعريف بمناهج التخطيط التنموي المختلفة، ونقاط القوة والضعف فيها بعمامة، قبل أن نبحثها من وجهة نظر الواقع والتجربة الفلسطينية. ونحن إذ نتطرق للمسائل النظرية، فإننا نفعل ذلك عن وعي لحقيقة أن الجدل في النظرية الاقتصادية بشكل عام، وفي موضوع التنمية الاقتصادية والتخطيط التنموي بشكل خاص لا يزال حيويًا، وأنه لا يوجد هناك ما يعتبر وصفاً لتلائم جميع الحالات. وبصرف النظر عما يمكن اعتباره عاماً في النظرية الاقتصادية، فإن خصوصية الوضع الفلسطيني تبقى تتطلب معالجة خاصة، سواء كان ذلك بسبب ظروف الاحتلال، أو بسبب كوننا نتعامل مع اقتصاد بلد نامٍ بمقدرات اقتصادية محدودة، ومؤشرات اقتصادية ضعيفة. أما نقص المعلومات الإحصائية التي تعاني منه دول نامية أخرى فلا يبدو أنه يشكل عائقاً في الحالة الفلسطينية.



## مقدمة وتعريف بمسألة البحث

عند نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994، كان عليها التعامل مع النقص المتراكم في البنى التحتية والمؤسسية، وفي المرافق اللازمة للاستجابة لاحتياجات المجتمع الفلسطيني، وإزالة التشوهات التي تراكمت بفعل نظام الاحتلال الإسرائيلي الذي طبق سياسات كولونيالية، عملت بشكل محموم لإقصاء الشعب الفلسطيني عن مصادره، والاستحواذ على معظمها، وإعاقة استغلال المواطنين الفلسطينيين لما تبقى لديهم منها، هذا بالإضافة إلى التقدير الشديد في إنفاق إدارة الاحتلال على الخدمات والمرافق والبنى التحتية. وقد شكل هذا الوضع تحدياً كبيراً يتمثل في الحاجة الماسة لإصلاح الخلل الهيكلي في الاقتصاد، وهي مهمة جعلت من التخطيط التنموي مسألة في غاية الأهمية لتوظيف الموارد المتاحة بصورة رشيدة وفعالة؛ لتحقيق تنمية سريعة تضع الاقتصاد الفلسطيني على المسار الصحيح. وبالرغم من التوجه السائد باعتماد القطاع الخاص كمحرك للنمو، إلا أن القطاع الخاص الغض والمهمش لسنين طويلة لم يكن قادراً على هذا التحدي لوحده، ولذا كان لا بد من دور للحكم المركزي، وللتخطيط الحكومي الممنهج لوضع الاقتصاد على مسار النمو الملائم والمستدام.<sup>1</sup>

وبالرغم من المحاولات لجعل الاستجابة الفلسطينية لهذه الحاجة منظمة، محسوبة خطواتها ومبنية على التنسيق بين جميع الجهات المعنية، إلا أن هذه المحاولات لم تكن ناجحة تماماً، حيث أُعدت الخطط في بعض البلديات، والمحافظات، والوزارات بأشكال ومنهجيات ونطاقات وأوقات متباينة، ووفق أهداف تنموية وضعت دون تنسيق وترابط فيما بينها، أو مع الخطط الوطنية.. وبالرغم من التقدم الذي جرى خلال السنوات الأخيرة بالانتقال إلى وضع أجندة السياسات الوطنية، وتحديد الأهداف التنموية الأساسية التي توحد الجهد التنموي، واستخدام منهجية إطار الإنفاق (الجاري والاستثماري) متوسط المدى، أي الانتقال إلى موازنة البرامج لتحقيق تلك الأهداف، ما زال الترابط والانسجام والتكامل بين الخطط غير قائم.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> من الشروط المرجعية لهذه الدراسة كما أعدها "ماس".

<sup>2</sup> المصدر نفسه

من هنا نشأت فكرة هذا البحث بغرض وضع تصور لكيفية ترشيد التخطيط، ومعالجة النواقص التي تمس جودة تلك الخطط وفعاليتها وجدواها. الافتراض الضمني هنا هو أن التوجه العام لصانع القرار الفلسطيني من حيث اعتماد مبدأ التخطيط، وتحديد أهدافه وإطاره، هو توجه صحيح، ويحتاج فقط إلى معالجة نواقص في طريقة وضعه حيز التنفيذ.<sup>3</sup> ولا مشكلة في ذلك، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن قراءة سريعة لبعض الأدبيات في الاقتصاد التنموي، ونظريات التخطيط التنموي، تبين أن هناك الكثير من الجدل بين الاقتصاديين حول مفاهيم أساسية ومناهج عمل لا يمكن اعتبارها مفروغاً منها، فما كان مقبولاً ويشكل المعيار في التنمية الاقتصادية في الخمسينيات والستينيات من القرن المنصرم، أصبح موضع تساؤل في الثمانينيات من القرن نفسه، ولم تعد الأفكار السابقة "أو القديمة" في مجال التنمية هي نفسها.<sup>4</sup> كذلك، بالرغم من المزايا المتوقعة من العولمة، ومن التقدم الكبير في التكنولوجيا، فقد ازداد الفقر في العالم، وتراجعت إمكانات النمو في البلدان النامية في الثمانينيات والتسعينيات من القرن المنصرم.<sup>5</sup> ونشير أيضاً إلى أن البنك الدولي طرح في عام 1999 منهجية أسماها "الإطار الشامل للتنمية" Comprehensive Development Framework<sup>6</sup> تهدف إلى مكافحة الفقر، وهي في كنهها إطار للتخطيط الشامل متعدد القطاعات من النوع الكلاسيكي، إلا أنها تتضمن أفكاراً جديدة من حيث التركيز على نهج الشمول والتدرج طويل الأمد، والمشاركة،

<sup>3</sup> إن التخطيط كمنهج حل لمشاكل التنمية ليس أمراً مفروغاً منه، فموضوع التخطيط بحد ذاته محفوف بالجدل، ليس من النواحي المنهجية فحسب، بل أيضاً من حيث فكرة التخطيط نفسها، إذ ليس بالضرورة أن يؤدي التخطيط إلى نتائج أفضل منها في غيابها (في حالة ترك التطورات للسوق يتحكم بها، مثلاً) وبالفعل، تبين من تقويم نتائج التخطيط الشامل متعدد القطاعات full-scale multisectoral planning أن هذا النهج في التخطيط قد عانى من مشاكل وإخفاقات واضحة، مما دعا الاقتصادي التنموي البريطاني البارز سيمون ماكسويل للتصريح بأن: "التخطيط مات وتم نعيه على الملأ، وهذا غير مستغرب حيث إن ادعاءات التخطيط بالموضوعية والحياد طالما كانت موضع تساؤل. الرأي الدارج الآن يفضل السوق على الدولة [بمعنى ترك الأمر للسوق لكي يأخذ مجراه، وعدم تدخل الدولة من خلال طرح خطط -- ملاحظة الباحث]، ويزدري الوظائف التي يقوم بها المخططون، مثل تحديد الأهداف وتخصيص الموارد، وحتى تصميم المشاريع. لقد حصل انقلاب في المفاهيم فابتعدت عن تلك المألوفة للمخططين، مثل التراتب والتتابع والتوقع، واتجهت نحو مفاهيم يصعب التحكم بها، مثل المتغيرات والمخاطر والتنوع." انظر: Simon Maxwell. 1997. "Implementing the World Food Summit Plan of Action: organizational issues in multi-sectoral planning." Pp.515-531 in Food Policy Vol. 22 No. 6.

<sup>4</sup> Simon Maxwell and Tim Conway. 2000. New Approaches to Planning. OED Working Paper Series. No. 14. The World Bank.

<sup>5</sup> المصدر نفسه. تمهيد

<sup>6</sup> James D. Wolfensohn. A proposal for a comprehensive development framework. The World Bank, 1999

والاستعانة بالمرجات في تقويم مسار الخطة، حيث كانت تعد بأن تجعل من هذا الإطار قاعدة مناسبة للتخطيط التنموي. وقد واجه الإطار الشامل للتنمية مشاكل هو الآخر، فاحتاج إلى تدخلات لن ندخل في تفاصيلها هنا لمعالجة النواقص فيه، وتكفي الإشارة في هذه المقدمة إلى أنه لا يوجد أسلوب تخطيط ينفع في كل ظرف وفي كل بيئة، ولكن هناك دروس يمكن أن نتعلمها من اتباع هذه الطريقة أو تلك في بلد معين، فنحاول أن نستفيد منها عند القيام بمهمة التخطيط التنموي في بلدنا.

في هذا الصدد، ليس من الحصافة إهمال الدروس القديمة نسبياً في التخطيط التنموي، والمستفاعة من تجارب البلدان النامية في فترة انحسار الكولونيالية بعد الحرب العالمية الثانية. كذلك، فإنه من المستبعد أن نجد الرد على التساؤل عما هو أفضل للحالة الفلسطينية في التبنى الأعمى لآخر النماذج في التخطيط التنموي، التي تطرح في عالم سريع التغير. في اعتقادنا أن ما نحتاجه هو نموذج خاص بفلسطين يطبق النماذج الحديثة مع تضمينها الدروس القديمة. وعندما نتكلم عن الدروس القديمة، فهناك الكثير مما يمكن أن نتعلمه من كتابات جيل الباحث البارز في مجال التنمية الاقتصادية في البلدان النامية وحامل جائزة نوبل في الاقتصاد لسنة 1979 آرثور لويس W. Arthur Lewis الذي نال الجائزة مع ثيودور شولتز Theodore W. Schultz "عملهما الرائد في مجال أبحاث التنمية الاقتصادية، مع اهتمام خاص بمشاكل الدول النامية." وكان آرثور لويس، الغاني الأصل، قد ألف كتاباً بعنوان "التخطيط التنموي"<sup>7</sup> أثناء عمله في جامعة برنستون في الولايات المتحدة عام 1966، أعيدت طباعته عام 2005، لخص فيه أفكاره التي بنيت على أعماله في مجال التنمية الاقتصادية. ولا شك أن في هذا الكتاب الكثير من الدروس التي يحتاجها أي ممارس للتخطيط التنموي.

تهدف هذه الورقة لمحاولة ترشيد فعالية الجهد التخطيطي للتنمية وزيادته في الأرض الفلسطينية المحتلة، وبالتالي فإنها ستركز في الأساس على النواحي العملية لإعداد أية خطة وطنية للتنمية، من حيث (وفق ما جاء في الشروط المرجعية):

---

<sup>7</sup> W. Arthur Lewis, Development Planning: The Essentials of Economic Policy, Harper & Row, New York, 1966



- ✧ البحث في الآليات المناسبة لتوحيد أهداف الخطط التنموية على مختلف الأصعدة والنطاقات وتعريف هذه الآليات.
- ✧ أساليب وطرق زيادة القدرة على إعداد الخطط المتوسطة المدى وطرقها، بجودة عالية وزمن قصير.
- ✧ البحث في خيارات توطيد دورة الجهد التخطيطي للتنمية: إعداد الخطط - متابعة تنفيذها - تجديدها - وتوئيمها على مختلف الأصعدة والنطاقات، وتحديد أيها أكثر ملاءمة للظرف الفلسطيني.
- ✧ الخروج بتوصيات لربط التخطيط المحلي والإقليمي والمركزي مع بعضها، واقتراح الجدولة الزمنية لإعداد الخطط على هذه الصعد الثلاثة، بحيث يتم ضمان ترابطها واعتمادها على بعضها بعضاً.

ومع ذلك، فإننا سنتطرق، بموجب الشروط المرجعية التي وضعها "ماس" لهذه الدراسة، إلى نواحٍ نظرية، وهي:

- ✧ دراسة الدور الذي يمكن للتخطيط التنموي أن يلعبه في الاقتصاد الفلسطيني.
- ✧ البحث في مزايا التخطيط القطاعي ومثالبه من جهة والتخطيط الكلي من جهة أخرى، وبين التخطيط الإقليمي (أو على مستوى البلديات) والتخطيط المركزي، مع اهتمام خاص بالتنسيق بين كل منهما.

لأغراض النواحي النظرية، سنقوم بمراجعة بعض ما كتبه المتخصصون عن مناهج التنمية الاقتصادية، والتخطيط التنموي، وكذلك الدروس المستفادة من تجارب التخطيط التنموي والتنمية الاقتصادية وفق مناهج مختلفة في بلدان مختلفة. أما النواحي العملية، فهذه ستبني على أفكار سنطورها في هذا البحث، وندعمها باستخلاصات من خبرات المسؤولين والخبراء ممن أسهموا بالجهد التخطيطي في مستويات ونطاقات مختلفة في السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال المقابلات والنقاشات. وفي هذا السياق، نؤكد أنه ليس هدفنا من هذه الدراسة تلخيص الخبرات بل نقدها (وليس انتقادها) بهدف التوصل

إلى خطة مرشدة وفعالة، تتضمن آليات للتنسيق، والتنفيذ، والمتابعة، والتقييم، التي يمكن أن تحقق الأهداف بقدر أوفى، وفعالية أكبر.

سنقدم الدراسة في فصول، وبعد هذه المقدمة حول أهمية موضوع البحث، والأهداف المطلوب تحقيقها، سنتعرض في الفصل الأول إلى دور التخطيط التنموي في التنمية الاقتصادية الفلسطينية. وفي الفصل الثاني نقوم تجربة التخطيط الفلسطينية بهدف التعرف إلى نقاط القوة والضعف، مستعينين بمقابلات مع مسؤولين كان أو ما زال لهم دور في خوض هذه التجربة. وسنعرض في الفصل الثالث مراجعة للتجارب الفضلى للتخطيط التنموي في بعض الدول النامية، بهدف استقاء ما يمكن من دروس تفيد في تحقيق أهداف هذه الدراسة. وسنعطي في الفصل الرابع عرضاً موجزاً لمناهج التخطيط المختلفة، مع التعرض بتفصيل أكثر لمناهج التخطيط القطاعي والتخطيط الكلي، والتخطيط المركزي واللامركزي، ومزايا كل منهما ومثاليه، منطلقين من وظائف التخطيط على الأصعدة القطاعية المختلفة، وسنبني في تعرضنا للامركزية الإدارية على نتائج دراسة سابقة<sup>8</sup> ركزت على ترشيد الإدارة العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية. ونقدم في الفصل الخامس عرضاً للآلية التي نقترح البناء عليها في أي جهد مرشّد للتخطيط التنموي. وسنقدم في الفصل السادس رؤيتنا لكيفية ترشيد الخطة التنموية الفلسطينية، مركزين على العناصر التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في صياغة الخطة. أما الفصل السابع والأخير فهو مخصص لعرض خطة لتحقيق الترابط والتكامل في الخطة مع برنامج زمني لخطوات إعدادها.

---

<sup>8</sup> نبيل قسيس. 2010. 'بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي' ماس. رام الله



## الفصل الأول:

### دور التخطيط التنموي في التنمية الاقتصادية الفلسطينية

بدأت عملية التخطيط التنموي في السلطة الوطنية الفلسطينية كسلسلة من المحاولات التي كانت دائماً تنقطع قبل اكتمالها؛ بسبب الظروف والعوامل السائدة، وأهمها: المعوقات الإسرائيلية التي كانت دائماً تحبط الخطط الفلسطينية وتحرفها عن مسارها، فما كان يبدأ كخطة تنموية، سرعان ما كان يتحول إلى خطة إنعاش، أو ترميم، أو تأهيل، أو إعادة إعمار، فالعودة إلى نقطة البداية للانطلاق منها نحو التنمية مرة أخرى.<sup>9</sup> وفي هذه الأثناء، كانت الجهود تبذل أيضاً لإحداث إصلاح إداري، أصبح ضرورياً بعد وقت قصير من قيام السلطة الوطنية، ذلك أنه، كما أكد آرثور لويس<sup>10</sup> وكما هو في الواقع واضح لكل نبيه، لا يوجد أساس للتخطيط التنموي في غياب جهاز إداري حسن الأداء.<sup>11</sup> وقد شكك الكثيرون من المهتمين بالشأن الاقتصادي بجدوى الحديث عن تنمية الاقتصاد الفلسطيني - من حيث المبدأ- في ظل احتلال يسيطر على جميع مقدرات البلد، ناهيك عن وضع الخطط لذلك. وكان هذا السؤال أيضاً هاجس الباحثين الاقتصاديين في "ماس" والبنك الدولي بعد فترة قصيرة من قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في مناطق محصورة في الضفة الغربية وقطاع غزة، حين بدأت إسرائيل في فرض القيود على الحركة في تلك المناطق من خلال سياسة الإغلاقات والتصاريج والحصار، إذ تساءلوا عن جدوى التنمية تحت الاحتلال<sup>12،13</sup>، وتوصلوا إلى أن الوضع الاقتصادي في ذلك الوقت يمكن تلخيصه بأن التنمية مُحبطة، وأن الاقتصاد يعمل تحت مستوى إمكانياته، وأن "هناك

<sup>9</sup> انظر الخطط التي أعدتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي قبل عام 2003، وتلك التي أعدتها وزارة التخطيط اعتباراً من 2003.

<sup>10</sup> آرثور لويس. مرجع مذكور سابقاً. ص 21

<sup>11</sup> ترشيد جهاز الإدارة العامة والخدمة المدنية في السلطة الوطنية الفلسطينية كان أحد المهام الرئيسة لخطط الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>12</sup> تنمية رغم الصعاب، المسار الانتقالي للاقتصاد الفلسطيني- ملخص. تحرير: إسحق ديوان ورضوان شعبان. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) والبنك الدولي، 1998 .

<sup>13</sup> Development Under Adversity, MAS. Ishaq Diwan and Radwan A. Shaban (editors), The World Bank and The Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) , 1999

حاجة لإعادة توجيه الاقتصاد الفلسطيني، لكي يستطيع الاستمرار بتوفير فرص العمل والدخل، خلال فترة عدم الاستقرار السياسي الحالية، ومن أجل تحضير قاعدة للانطلاق حال بروز الحل السياسي. ومن أجل خلق التغيير، هناك ثلاثة اعتبارات إستراتيجية يجب التعامل معها بشكل متزامن: التنوع في العلاقات الاقتصادية الخارجية، والاعتماد بشكل أقل على البضائع والخدمات التي توفرها إسرائيل، وإنشاء نظام ضريبي حكومي يجمع ما بين المسؤولية المالية والفعالية والرفاهة، وتوظيف الرأسمال الاجتماعي الموجود من أجل المساهمة في توفير الخدمات العامة الأساسية بفعالية أكثر بما فيها خدمات الصحة، والتعليم، والرفاه الاجتماعي، والبنية التحتية.

إلا أن دراسة ماس- البنك الدولي وجدت أنه من الممكن على المدى القصير، وعبر سياسات جيدة الإعداد (كجزء من أجندة سياسات وطنية) إزالة بعض المعوقات الرئيسية الكابحة للاستثمارات في القطاع الخاص. وبالتحديد، يرى التقرير ذلك ممكناً في قطاعات الإسكان، والبنية التحتية، والسياحة كقطاعات ممكن تطويرها كمحرك للاقتصاد تحت الظروف المعيقة السائدة.<sup>14</sup> ولكن البنية العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية لم تكن في ذلك الوقت مستقبلاً جيداً لهذا النوع من الاقتراحات، أو غيرها من نتاج أبحاث السياسات.

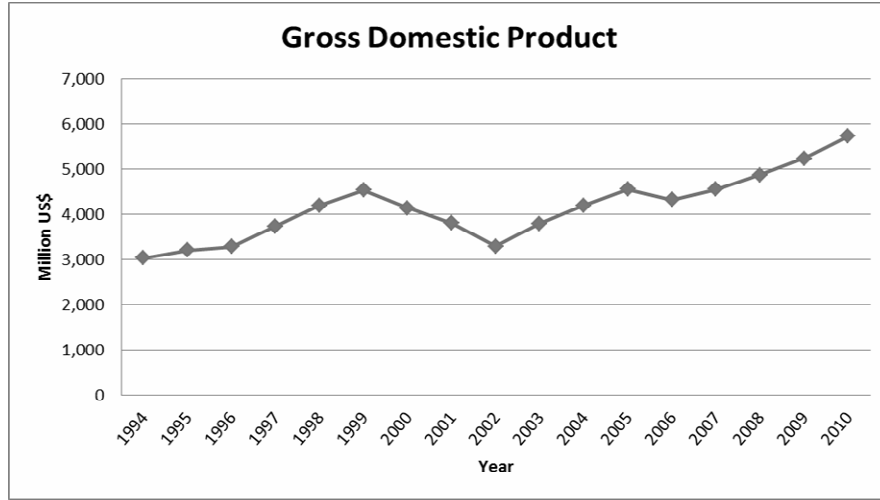
ولا شك أن المعطيات والتفاصيل المتعلقة بالممارسات الاقتصادية الفلسطينية، بما فيها طريقة تقاسم الأدوار في الأنشطة الاقتصادية ما بين السلطة الوطنية والقطاع الخاص، وكذلك ممارسات الاحتلال الإسرائيلي التي تنعكس على الاقتصاد الفلسطيني، قد تغيرت

<sup>14</sup> من الجدير بالذكر أن آرثور لويس W. Arthur Lewis كان قد نوه في كتابه الوارد ذكره سالفاً إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه بضعة قطاعات اقتصادية قوية في دفع الاقتصاد ككل، وذلك من منطلق الاعتماد المتبادل للقطاعات الاقتصادية على بعضها البعض، مشيراً إلى أن مهمة المخطط بالمحصلة هي التعرف إلى الإمكانيات الكامنة في قطاع معين ليعمل على استغلالها ولا يفوت الفرصة لذلك. ولهذا السبب، يرى لويس أن التخطيط التنموي لا ينطلق من حساب توقعات الطلب على سلع وخدمات معينة من قبل المستهلك، بل من التعرف إلى أكثر إمكانيات الإنتاج جدوى. ويرأي لويس، إذا لم يتوفر لدى المخططين اثنان أو ثلاثة قطاعات اقتصادية يمكن الوثوق أنها ستتمو بسرعة، فإن الإمكانية لنمو الاقتصاد ككل بنسبة من 3% - 5% ضئيلة جداً. ألا أن كل هذا يفترض ضمناً ظروفاً لا تعاني من نوع المعوقات التي يتعرض لها الاقتصاد الفلسطيني. وبالتالي فإن اقتراح التركيز على بضعة قطاعات في دراسة "ماس" كان بحكم الضرورة وما هو ممكن، أكثر منه اقتراحاً لخطة للتنمية.

بطرق شتى منذ كتابة الأبحاث التي زودت ذلك التقرير بالمعلومات التي بني عليها، إلا أن الصورة العامة لم تتغير كثيراً، ذلك أن العامل الأساسي المؤثر، ألا وهو الاحتلال الإسرائيلي الإحلالي، لا يزال قائماً، ويمارس فرض القيود على الحركة بضاوة متزايدة.

وقد قمنا بتحليل إسهامات القطاعات الاقتصادية المختلفة إلى إجمالي الناتج المحلي، خلال الفترة منذ إنجاز تلك الدراسة لتبين مدى صلاحيتها بعد مضي قرابة ثلاثة عشر عاماً على إنجازها (انظر ملحق رقم (3) والرسوم البيانية أدناه)، وتبين لنا أن قطاع السياحة (هنا فقط الفنادق والمطاعم، وهما مؤشران على مجمل القطاع الذي يضم أيضاً مكاتب السياحة والسفر، وشركات النقل السياحي،

رسم بياني 1: الناتج المحلي الإجمالي  
(للأعوام 1994 - 2010 بالأسعار الثابتة (2004 سنة الأساس)،  
مليون دولار أمريكي)



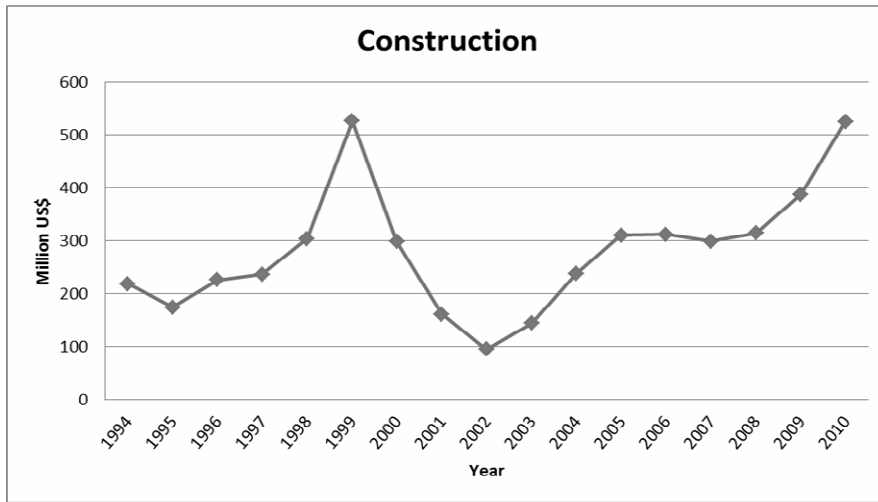
المصدر: جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني

تبين الرسوم البيانية التالية القيمة المضافة للناتج المحلي (مليون دولار أمريكي) لمجموعة من النشاطات الاقتصادية للفترة نفسها.

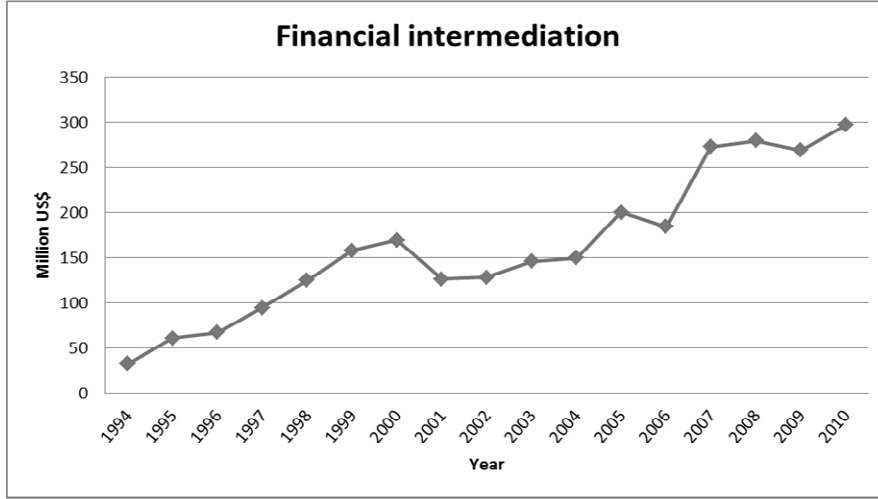
رسم بياني 2: قطاع المطاعم والفنادق



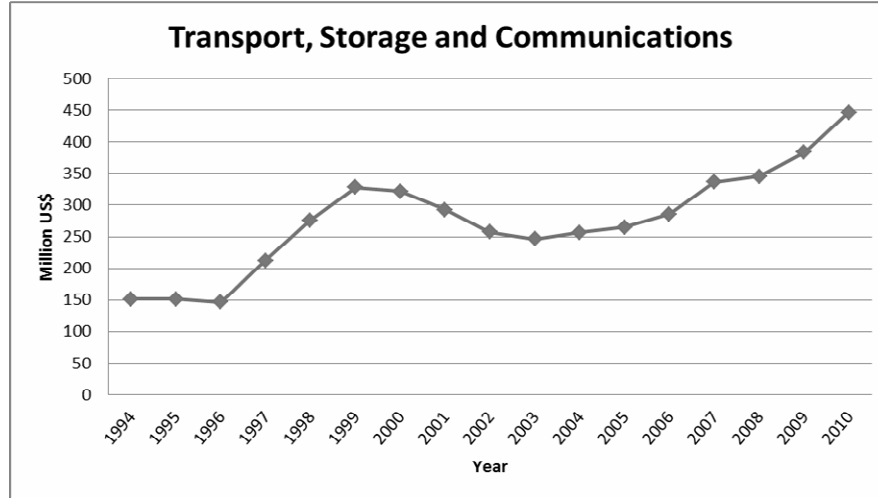
رسم بياني 3: قطاع الإنشاءات



رسم بياني 4: قطاع الوساطة المالية

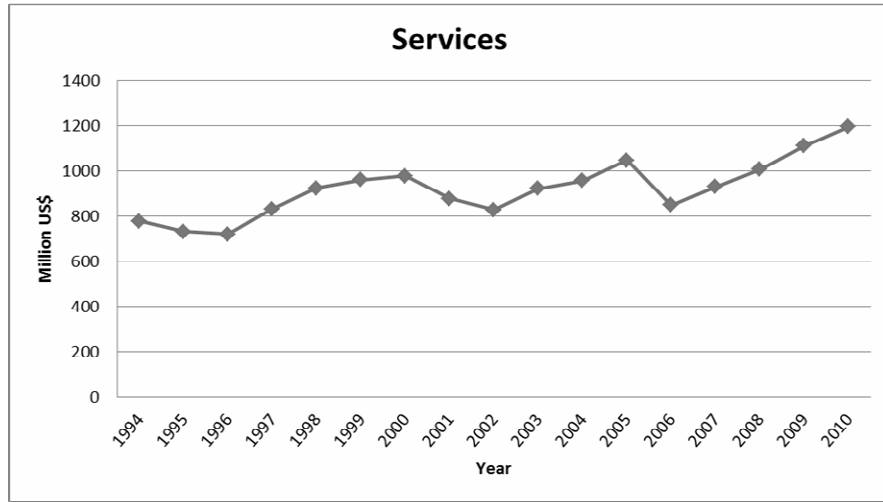


رسم بياني 5: قطاع النقل والتخزين والاتصالات

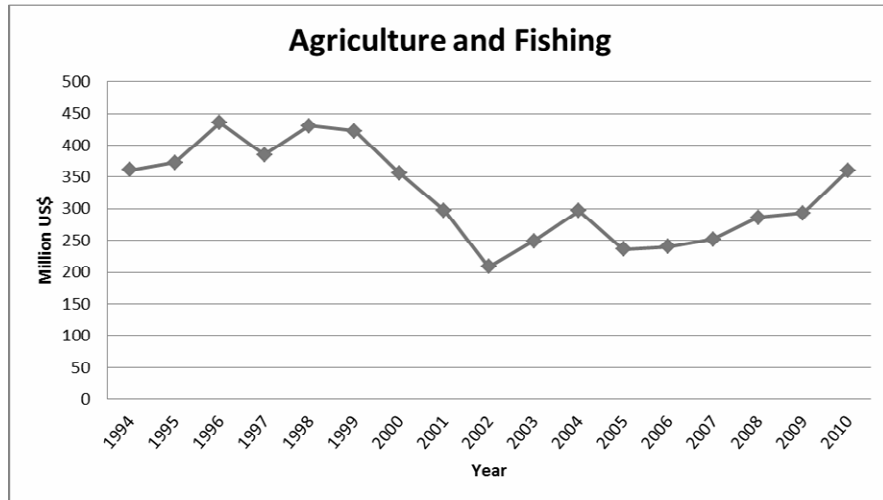




رسم بياني 6: قطاع الخدمات



رسم بياني 7: قطاع زراعة وصيد الأسماك



وخدمات الدليل السياحي، وصناعة التذكاريات) لم ينم وفق الإمكانيات التي توقعتها دراسة ماس-البنك الدولي، إذ بقيت حصته بالمطلق تحت أعلى قيمة وصلها عام 1999، كما أن حصته في الناتج المحلي الإجمالي بقيت أقل من 2.15% أما قطاع الإسكان والإتشاءات فقد شهد بالفعل نمواً بالمطلق بما يتفق مع الإمكانيات التي توقعتها دراسة ماس-البنك الدولي، مع أنه بقي تحت الحد الذي وصله عام 1999، وهو العام الذي جرت فيه استثمارات بارزة ضمن مشروع بيت لحم 2000، ووصل الدخل المحلي الإجمالي للفرد فيه أعلى مستوياته منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بما يربو على 1750 دولاراً أميركياً<sup>16</sup>. كذلك الأمر مع قطاع المصارف الذي حقق نمواً بارزاً ولكنه بقي محدوداً من حيث نسبة الإقراض إلى الودائع، وكذلك نسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي<sup>17</sup>، وهو ما توقعته دراسة ماس-البنك الدولي. أما قطاع الاتصالات، فقد حقق توسعاً خلافاً للصورة المتشائمة التي رسمتها الدراسة عن واقع الحال، وعن الإمكانيات في ذلك الوقت؛ بسبب أمور رقابية إسرائيلية وأخرى داخلية. إلا أن هذا النمو الذي نلاحظه بقي محصوراً في خدمات وبيع غير قابلة للتداول ولا يشكل أساساً لنمو مستدام<sup>18</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن قطاعي الزراعة وصيد الأسماك، والصناعات التحويلية، لم يعودا إلى ما كانا عليه في التسعينيات من القرن المنتهي، وإن كان الثاني قد بدأ يسترجع عافيته بالتدريج، ولكن ببطء.

إذن، الصورة الإجمالية للنشاطات الاقتصادية الفلسطينية حالياً سمتها غياب قطاع اقتصادي بارز يمكن التعويل عليه كمحرك للنمو، وأن الاقتصاد ككل ينمو ببطء شديد

<sup>15</sup> القطاعات الفرعية الأخرى للسياحة دخلت ولا شك في قطاعات الخدمات والنقل والصناعات التحويلية والتجارة (جملة وتجزئة)، ومن الصعب تقدير جزء السياحة فيها، ولكن تبين الجداول في ملحق (3) أن ثمة نمواً دراماتيكياً في هذه القطاعات لم يحدث في تلك الفترة، على اعتبار أن النمو الظاهر الذي حصل في قطاع النقل والاتصالات يعزى إلى النمو الذي شهدته أراضي السلطة الوطنية في قطاع الاتصالات.

<sup>16</sup> بلغ الناتج المحلي الإجمالي عام 1999 بموجب جداول جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني 4534.9 مليون دولار (دون القدس) وعدد السكان 2.9 مليون (مع القدس). الرقم 1750 دولاراً للضفة الغربية وقطاع غزة، وهو أعلى في الضفة وأقل في القطاع.

<sup>17</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني، عدد 27، شباط 2012، ص. 26

<sup>18</sup> Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions, and Service Delivery. Economic Monitoring Report to the *Ad Hoc Liaison Committee*, April 1, 2011. The World Bank.

وبالكاد يساير النمو في عدد السكان، ويرتبط هذا الاستنتاج بالضرورة بالوضع العام الذي تحكمه ظروف الاحتلال، والقيود التي تفرضها سلطاته على الحركة والتنقل. لذلك، فإن الحلول أو السياسات التي اقترحتها دراسة ماس- البنك الدولي لا تزال صالحة بالمجمل، وقد رأينا أن التحسن الذي طرأ على الاقتصاد الفلسطيني في السنتين الأخيرتين قد تحقق جراء اعتماد سياسات<sup>19</sup>، إذا ما قارناها بالاعتبارات الإستراتيجية الثلاثة التي نوهت إليها الدراسة، نراها في توافق عام معها. هذا، وقد نوه التقرير الأخير للجنة الارتباط الخاصة *Ad Hoc Liaison Committee*<sup>20,21</sup> بالإنجازات الفلسطينية في السنتين الماضيتين، حيث أشار إلى أن النمو الاقتصادي في الضفة الغربية في عام 2010 وصل إلى نسبة 9.3%، ثم عاد واستدرك أن هذا النمو يمثل استعادة لبعض العافية الاقتصادية بعد المستوى المنخفض الذي وصل إليه الاقتصاد الفلسطيني في الانتفاضة الثانية، وهو تحسن محصور في قطاعات السلع والخدمات غير القابلة للتداول *non-tradable*، ويعتمد على المنح الخارجية ولا يبدو قابلاً للاستدامة. ويخلص التقرير إلى الاستنتاج أن النمو الاقتصادي المستدام يحتاج إلى قطاع خاص نشط، وأن هذا القطاع لن يتحسن وضعه بشكل ملحوظ طالما استمرت القيود الإسرائيلية على الوصول إلى المصادر الطبيعية والأسواق الخارجية، وطالما استمر نظام الإغلاقات الذي تمارسه إسرائيل، والذي يشكل حائلاً دون الاستثمار، لما يسببه من كلفة عالية لممارسة الأعمال التجارية. واقترح التقرير بعض السبل التي تستطيع السلطة الوطنية اتباعها لتمكين القطاع الخاص، وتجهيز البيئة القانونية والإدارية اللازمة له، ليقوم بدوره حال قيام الدولة الفلسطينية.

ولا يختلف استنتاج هذا التقرير عن الدراسة الأشمل التي قام بها ماس- البنك الدولي قبل ثلاثة عشر عاماً المشار إليها أعلاه، والتي كانت قد توصلت إلى الاستنتاج أنه من

<sup>19</sup> فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة. برنامج الحكومة الثالثة عشرة. آب 2009

<sup>20</sup> Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions, and Service Delivery. Economic Monitoring Report to the *Ad Hoc Liaison Committee*, April 1, 2011. The World Bank.

<sup>21</sup> Sustaining Achievements in Palestinian Institution-Building and Economic Growth. Economic Monitoring Report to the *Ad Hoc Liaison Committee*, September 18, 2011. The World Bank.

الصورة التي يعرضها هذا التقرير بقيت نفسها في تقرير لاحق صدر أثناء إعداد هذا البحث.

Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee. Chair's Summary. March 21, 2012

الصعب تصور ازدهار للقطاع الخاص قابل للديمومة في الظروف السائدة والمفعمة بالاضطراب السياسي، والقيود على الحركة داخل حدود أرض السلطة الوطنية في الضفة الغربية، وعبرها (والقدس الشرقية جزء منها) وقطاع غزة.

من ناحية أخرى، وكما نوهنا أعلاه، هناك من يعتقد<sup>22</sup> أن الحديث عن "تمو الاقتصاد الفلسطيني" هو مجرد ضرب من الخيال، وأن المطلوب الآن في ظل استمرار الاحتلال العسكري الإسرائيلي هو نموذج اقتصادي جديد، مبني على العدالة الاقتصادية والرعاية الاجتماعية، والتكافل، والاستدامة بهدف واحد فقط، ألا وهو تخفيض كلفة المعيشة لكي يستطيع عدد أكبر من الناس الصمود تحت هذه الظروف القاسية. ولا شك أن هناك الكثيرين ممن يتبنون مثل هذا التوجه، الذي يحاكي النماذج الموجهة نحو معالجة الفقر. ولكن تطبيق النماذج الجاهزة المصممة لهذا الغرض يجابه مشكلتين، الأولى أن هذه النماذج نفسها تحتاج إلى ترشيد، إذ بينت التجربة أن تطبيق البرامج الجاهزة كما هي (Blueprint Approach) لا يفي بالمطلوب، وأنه من الأفضل اتباع نهج يركز على التعلم أثناء التطبيق (Learning Process Approach)<sup>23</sup>، وهذا بحد ذاته نهج عمل يحتاج إلى وقت لا يملك الفلسطينيون منه متسعاً، فيستمررون بالعيش تحت ظروف الاحتلال، ويسعون لتحسين ظروف معيشتهم إلى الحد الذي يجعل الوضع مقبولاً. المشكلة الثانية هي بالطبع ظروف الاحتلال الاستعماري الإحلالي التي يعيشها الفلسطينيون في الأراضي تحت الاحتلال العسكري الإسرائيلي، والتي تعمل بالاتجاه المعاكس لتمكين الصمود، وقد رأينا كيف أن خطط التنمية التي وضعتها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، بصرف النظر عن مدى الرشد والحصافة في تلك الخطط، كانت في الغالب تحبط بسبب القيود والإجراءات والاعتداءات الإسرائيلية، والقتل، والتدمير الذي يصاحبها.

من هذا المنطلق، فإن أية خطة تنمية فلسطينية هي خطة مبنية على افتراضات فيها قدر غير عادي من عدم اليقين، يفوق كثيراً ما هو موجود حكماً في أية خطة تصممها دولة

<sup>22</sup> انظر على سبيل المثال:

Sam Bahour, Palestine's Economic Hallucination, This Week in Palestine(Issue No. 165. January,2012

<sup>23</sup> Simon Maxwell and Tim Conway. New Approaches to Development Planning

أخرى تعيش في ظروف مختلفة. ولربما يمكن أن نتعلم في ظرف كهذا كيف نخطط، وكيف نصل إلى درجة الكفاءة المطلوبة في صياغة الخطط التنموية، فتراكم الخبرة والمعرفة لكي نستفيد منها حال توفر الإمكانية لتنمية اقتصادية حقيقية في ظروف أفضل.

### خطة التنمية الوطنية الفلسطينية 2011-2013<sup>24</sup>

في السنين الأخيرة سادت أوضاع في السلطة الوطنية الفلسطينية سمحت بتنفيذ أفضل للخطط، بمعنى أنه أصبح هناك قدر أقل من عدم اليقين بالنسبة للتوقعات، حتى ولو كانت سلبية. كذلك تحسن الحوار بين صانعي القرار الاقتصادي والباحثين في السياسات الاقتصادية. وإذا قبلنا باستنتاجات آرثور لويس<sup>25</sup> (أنه في بلد نام تعوزه أدوات الإحصاء المتطورة، وأجهزة الإدارة الكفؤة، فإن أول خطة تنمية وحتى الثانية يجب أن تركز على التمكين، وعلى ترتيب الأوضاع في مجالي صياغة برامج القطاع العام، وصناعة السياسات الاقتصادية، بحيث -ربما- تستطيع خطة التنمية الثالثة أن تتطرق إلى بناء نماذج متداخلة interdependent للاقتصاد ككل)، فإنه لربما نستطيع الآن أن ننظر إلى خطة التنمية الفلسطينية 2011-2013 كالنموذج القابل للتحليل في سياق دراسة الدور الذي يمكن أن يلعبه التخطيط التنموي في الاقتصاد الفلسطيني.

تبدو خطة التنمية الوطنية 2011-2013 حائرة بعض الشيء، وليس واضحاً من مقدماتها ما إذا كانت تشكل متابعة لجهود التحضير لإقامة الدولة، أم أنها جهد من نوع جديد ينطلق من افتراض بيئة سياسية جديدة، تحمل معها من الإيجابيات ما يعد بتحقيق نجاحات غير مسبوقة. فهي من ناحية تبني على افتراض "إقامة الدولة الفلسطينية ذات السيادة الكاملة على إقليمها"، حيث يغيب الاحتلال وقيوده، وتتطرق من أجندة للسياسات الوطنية أولى أولوياتها هدف سياسي كمعطى أساسي تتوقع أن يكون قد تحقق عند بداية فترة الخطة، أي استكمال التحضيرات لإقامة الدولة على حدود الرابع من حزيران 1967، وعاصمتها القدس الشرقية، وإقامتها بالفعل، مع كل ما يتبع ذلك من معطيات لها أثر مباشر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية، وبالتحديد السيطرة على

<sup>24</sup> خطة التنمية الوطنية 2011 - 2013، وزارة التخطيط والتنمية الإدارية/ السلطة الوطنية الفلسطينية، نيسان 2011.

<sup>25</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 21.

حدود الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة وعلى معايرها البرية والبحرية والجوية. كذلك يفترض إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي للخطة زوال القيود الاسرائيلية عن حركة الأفراد والبضائع في الحد الأدنى وفي سيناريو حتى أكثر تفاؤلاً<sup>26</sup> يفترض السيطرة الكاملة على إقليم الدولة وحدودها ومعايرها. وبذلك تبدو الخطة منفصلة وبعيدة عن الواقع في ضوء تعقيدات الحل السياسي ومستلزماته الزمنية.

إن خطة تبني على افتراض غياب الاحتلال غير مناسبة لأن تكون "خطة تنمية تحت الاحتلال". من ناحية أخرى تعمل الخطة على تحقيق أهداف تنمية تحت ظروف الاحتلال والتحضير للمرحلة المقبلة المأمولة، والتي يغيب فيها الاحتلال وقيوده، فيستطيع الاقتصاد الفلسطيني استغلال قدراته التنافسية، وبناء قدرات مقارنة تمكنه من النمو السريع، وفي هذا ما يناقض ما توصلت إليه دراسات أشرنا إليها أعلاه عن عدم إمكانية التنمية تحت الاحتلال. وبالتالي يجوز التساؤل ما إذا كانت أهداف الخطة القابلة للتحقيق هي أهداف تنمية بالفعل، أم أننا نتعامل هنا مع خطة إنفاق يُؤمل أن تحقق أهدافاً تنموية، ولكنها قد لا تحقق ذلك بسبب القيود التي يفرضها الاحتلال؟

لا شك أنه من الضروري التفكير في المستقبل والتخطيط له مع مراجعة دورية للخطة المستقبلية، تأخذ بعين الاعتبار التغيرات، لتبقى الخطة ذات صلة عندما يصبح التنفيذ ممكناً. ولكن أية خطة توضع موضع التنفيذ الآن يجب أن تنطلق من أجندة للسياسات الوطنية قابلة للتحقيق وفق جدول زمني، وإلا انتفت فكرة التخطيط نفسها. إن من أهم متطلبات أية خطة التحديد الواضح للأهداف، وخطة التنمية الوطنية 2011-2013 لم تتجح في ذلك لأول وهلة، حيث خلطت الأهداف السياسية، التي يخضع تحقيقها لشروط لا تقع ضمن قدرات الحكومة أو وزارة التخطيط فيها، بأهداف تنموية. إن خطط التنمية هي خطط اقتصادية لها مستلزماتها ومرتكزاتها، ويجب الحرص على التمييز بين المتطلبات المسبقة للتنمية، والتنمية نفسها. بديهي لأية خطة أن تعطي صورة عن الوضع قبل تنفيذ الخطة، وتصوراً للوضع بعد تنفيذ الخطة أو بعد كل مرحلة منها، فهذا أمر

<sup>26</sup> خطة التنمية الوطنية 2011 - 2013، ص 68.

مهم، ولكن الأهم هو تحديد الأدوات والآليات التي سنتقلنا من نقطة البداية إلى المحطات على الطريق نحو تحقيق هدف الخطة.

لقد بُحِثت خطة التنمية الوطنية 2011-2013 في ندوة خاصة، ضمت مسؤولين ومختصين ومهتمين من مختلف القطاعات الرسمية والأهلية<sup>27</sup> وخلصت الندوة إلى توصيات، بعضها يتعلق بعملية التخطيط التنموي بشكل عام، وبعضها بمجالات التركيز والأولويات، ومنها ضرورة "أن تتضمن الخطة مؤشرات كمية، ومخصصات، وبرامج موجهة لقطاعات محددة، بحيث تحظى القطاعات الحيوية ذات الأولوية (كالقطاعات الإنتاجية، وتنمية الموارد البشرية، وتأهيل البنية التحتية) بنسبة أكبر من المخصصات المرصودة في الخطة". وفي هذا السياق، نشير إلى ما ورد في الخطة<sup>28</sup> حول قدرة قطاعي الزراعة والسياحة على النمو السريع كونهما يتمتعان "بقدره تنافسية عالية" وهذه عبارة لا تصف واقع الحال. أما إذا كان القصد وصف الحال بعد إنهاء الاحتلال، فيصعب فهم الاستثمار القليل المخصص لتطوير قطاع السياحة والآثار بمبلغ 16 مليون دولار سنوياً في المعدل على مدى فترة الخطة، وهذا لا يعدو كونه جزءاً يسيراً مما يستطيع القطاع الخاص استثماره في هذا القطاع الاقتصادي الهام<sup>29</sup>، ما يعكس غياب البعد الوطني في خطة التنمية، بمعنى مشاركة جميع القطاعات، وهذه نقطة أخرى أشير إليها في الندوة التي كانت إحدى توصياتها الرئيسية "توسيع دائرة المشاركة في عملية التخطيط التنموي، بحيث تشمل كافة القطاعات المجتمعية". وتطبيق الملاحظة نفسها على قطاع الزراعة، إذ بلغ معدل التخصيص السنوي التطويري له 60 مليون دولار فقط، أي أقل مما خصص لتطوير الأمن، وهو بهذا لا يعكس الأولوية المفترضة للقطاع، والتي تحتاج إلى نقاش في جميع الأحوال.

<sup>27</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، مادة مستديرة (2): الخطة الوطنية العامة للأعوام 2011-2013، نيسان 2011.

<sup>28</sup> مصدر سبق ذكره، ص. 11.

<sup>29</sup> ناهز استثمار القطاع الخاص في منطقة بيت لحم لوحدها في فترة 1998-1999 (مشروع بيت لحم 2000) مبلغ 100 مليون دولار أميركي (معلومات اطلع عليها الكاتب من خلال عمله وزيراً في الحكومة الفلسطينية، و مكلفاً بمشروع بيت لحم 2000).

وللإنصاف، فإن الخطة تتحدث فقط عن التخصيص الحكومي، ولا تتطرق لمجمل الإنفاق في جميع القطاعات (الحكومي، والخاص، والأهلي، ووكالة الغوث) على قطاعات النشاطات الاقتصادية، حيث إن للقطاع الخاص إسهاماته، وكذلك الأمر بالنسبة للقطاع الأهلي، وبخاصة في مجالات التعليم، والصحة، والرفاه الاجتماعي، والزراعة. وبالتالي، فإن الخطة هي في الدرجة الأولى خطة إنفاق حكومي، وليست خطة تنمية وطنية بأجندة واسعة، وهي تخصص ما لا يزيد على 7%-12% من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً للمشاريع التطويرية، مما يجعل تأثيرها على النمو محدوداً ما لم يكن هذا التخصيص محصوراً في عدد قليل من القطاعات القادرة على تحريك الاقتصاد، وأن تكون رافعة نموه. إن الأساس في تحقيق التنمية هو سن السياسات السليمة، وأن تخطيط الإنفاق بحد ذاته - على أهميته - لا يحقق أهداف تنمية إلا بالقدر الذي يخدم تلك السياسات.

#### أجندة السياسات الوطنية

الأساس في وضع خطة للتنمية الاقتصادية هو أجندة السياسات الوطنية: ما الذي يريده المخطط، وما الذي يسعى لتحقيقه؟ ويجب أن تكون الخطة مبنية على دراسة وافية للمدخلات التي تستخدم في العادة في صياغة خطط التنمية مثل: مراجعة التطورات الاقتصادية في السنين الأخيرة (منذ آخر خطة)، والتغيرات في عدد السكان، والناتج القومي، والاستثمار، والادخار، والاستهلاك، والنفقات الحكومية، والضرائب، وميزان المدفوعات، وأداء الصناعات الرئيسية. ويؤكد آرثور لويس<sup>30</sup> إن إعطاء هذه المعلومات ليس هدف الخطة، ولكنها عبارة عن افتتاحية تبين المشاكل التي يجب استهدافها في أجندة سياسات وطنية رشيدة. وقد وضعت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة سياسات لخطة التنمية الوطنية 2011-2013 - نفترض أنها استندت إلى نوع المراجعة الاقتصادية المشار إليها بطريقة ما، مع أن ذلك بقي غير واضح في الخطة التي اكتفت بعرض مقتضب للإطار الكلي الاقتصادي والمالي 2008-2010، حيث استندت فيه على نتائج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية لتلك الفترة، بينما كان بالإمكان الاستفادة من

<sup>30</sup> مصدر سبق ذكره. ص 13.



تقارير المراقب الاقتصادي والاجتماعي، الذي تشارك ثلاث مؤسسات فلسطينية مختصة بإصداره (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، وجهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية) - حددت فيها رؤيتها وأولوياتها وأهدافها الإستراتيجية. وسنقدم رؤيتنا لترشيد عملية التخطيط مستخدمين هذه الخطة - وهي خطة متعددة القطاعات تدرج تحت تصنيف التخطيط الشامل - وأجندة السياسات التي وضعتها كمرجع أو كإحداثيات. ولأن أية أجندة يجب أن تكون واقعية وقابلة للتحقيق فإننا سنستثني أية عناصر وردت فيها، وتبين - بنظرة إلى الوراء- أنها لا تقي بهذه الشروط، إلا أننا لن نحاول ربط أهداف الخطة بمراجعة التطورات الاقتصادية، وسنتعامل مع الأهداف كما وردت، منوهين إلى ضرورة اتباع منهجية أكثر وضوحاً عند صياغة أية أجندة سياسات لخطة قادمة. فإذا ما وضعت أجندة السياسات الوطنية، وأقرت توجهاتها العامة، تكون مهمة هذه الدراسة هي البحث في منهج التخطيط الملائم لتنفيذها (ومقارنة المناهج المختلفة)، واقتراح الآليات التي تكفل قيام كل بدوره في صياغتها وتنفيذها ومتابعتها وتقويمها. ولأن منهج التخطيط الأنسب لا ينفصل عن أهدافه المحددة وآفاقه وأولوياته، سنقدم في هذا السياق اقتراحات حول ما نعتقد أنه يشكل مدخلاً لصياغة أفضل للخطة بناء على ما سبق، وبناء أيضاً على الدروس التي سنستقيها من قصص نجاح التنمية الاقتصادية في دول أخرى، ومن الأدبيات التي تعاملت مع بدائل التخطيط التنموي.

البند الأول في الأولويات التي وضعتها الحكومة لخطة التنمية الوطنية الحالية، هو الإعداد لإقامة الدولة، والتحضير لتحقيق النمو، وإنجاز أعمال التنمية نحو بناء اقتصاد وطني يستطيع تحقيق الرخاء والازدهار حالما تنضم دولة فلسطين إلى أسرة المجتمع الدولي. وقد وضعت الخطة استهدافات قابلة للقياس مثل تعزيز الحكم الرشيد، والارتقاء بالخدمات، وتعزيز عمل المؤسسات، وإدخال تحسينات ملموسة على مستوى المعيشة. وتحكم الخطة مبادئ توجيهية، وهي العدالة الاجتماعية والمساواة، وخلق فرص عمل (أيضاً للنساء والشباب)، وتعديل السياسات في مجال التعليم، والصحة، والعمل، والتنمية الإدارية، مع التركيز على قطاع التعليم بهدف إنشاء اقتصاد قائم على المعرفة، وتعزيز البنية التحتية في مجالات المياه، والكهرباء، والصرف الصحي، والاتصالات، والنقل

والمواصلات، بما في ذلك إقامة رابط بين الضفة الغربية وقطاع غزة يتيح الاستخدام الأنسب للموارد العامة. وقسمت الخطة نشاطاتها في أربعة قطاعات (الحكم، والتنمية الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، والبنية التحتية العامة)، ووضعت برنامج تنمية لكل منها بأهداف إستراتيجية، واستهدافات قابلة للقياس مع تخصيصات إنفاق موزعة على 32 قطاعاً فرعياً، كما حُددت الأهداف الإستراتيجية لتنمية كل قطاع على النحو الآتي:

#### ❖ قطاع الحكم

ويشمل: العدل وسيادة القانون، والأمن، والحكم المحلي والإداري، والتنمية الإدارية، وإدارة المال العام، والسياسات النقدية والمالية والمصرفية والتمويلية، والعلاقات الدولية، والإعلام، والأهداف الإستراتيجية هي:

- توفير الأمن والأمان للوطن والمواطن.
- ضمان العدالة لجميع المواطنين، وفرض سيادة القانون.
- تحديث الإدارة العامة، وتبسيط إجراءاتها (وصولاً إلى حكم نزيه وشفاف، قادر على تلبية احتياجات المواطنين).
- تمكين هيئات الحكم المحلي، وتقريب خدمات المرافق العامة من المواطنين.
- الوصول إلى الاستقلال المالي، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- تعزيز وجود فلسطين باعتبارها دولة مستقلة وسيادية على الساحة الدولية.

#### ❖ قطاع التنمية الاجتماعية

ويشمل: التعليم الأساسي والتعليم العالي، والصحة، والحماية الاجتماعية، والنوع الاجتماعي، والشباب والرياضة، والثقافة والتراث. وأهدافه الإستراتيجية:

- دعم المواطنين والأسر الفقيرة والمهمشة وتمكينها.
- إعداد الأطفال والشباب لعيش حياة واعدة، وخوض غمار الحياة العملية في وطنهم.
- استعادة مكانة فلسطين باعتبارها مركزاً من مراكز التميز في قطاع التعليم العالي والأبحاث الأكاديمية.

- تعزيز صحة المجتمع، وضمان استدامتها.
- صون التراث والثقافة الوطنية.
- تمكين المرأة، وتعزيز مشاركتها في الحياة العامة.
- الاستثمار في الشباب، وتمكينهم من إطلاق طاقاتهم، وتقديم أفضل ما لديهم من قدرات.

#### ❖ قطاع التنمية الاقتصادية

ويشمل: الاقتصاد الوطني، والتشغيل، والزراعة، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والسياحة والآثار. وأهدافه الإستراتيجية:

- خلق البيئة المواتية للاستثمار في فلسطين.
- تعزيز قدرة المنتجات والخدمات الفلسطينية على المنافسة.
- تعزيز التكامل الاقتصادي والوصول إلى الأسواق الخارجية.
- محاربة البطالة، وتعزيز سوق العمل
- تعزيز عمل جمعيات حماية المستهلك

#### ❖ قطاع البنية التحتية العامة

ويشمل: الطاقة، والبيئة، والإسكان، والنقل والمواصلات، والمياه، والمياه العادمة. وأهدافه الإستراتيجية:

- إنشاء شبكات البنية التحتية المتكاملة والمستدامة.
- تأمين وتوفير الطاقة والموارد الطبيعية اللازمة لفلسطين.
- حماية البيئة في فلسطين
- المحافظة على نوعية شبكات البنية التحتية، وضمان قدرة المواطنين على تحمل تكاليفها، وضمان سلامتها على المدى الطويل.
- توفير السكن المناسب والأمن الذي يستطيع المواطنون تحمل كلفته.

من المفيد لأغراض هذه الدراسة مقارنة هذا التقسيم بالمرتكزات الأربعة للإطار الشامل للتنمية CDF الذي وضعه البنك الدولي، والتي تعتبر متطلبات مسبقة، أو متزامنة لخطة التنمية (وليست الخطة نفسها)، وهي:

- الحوكمة الصالحة
- النظام القضائي العادل
- النظام المالي الخاضع للمساءلة
- الحقوق المدنية النافذة.

ويعدّ الإطار الشامل للتنمية مثلاً جيداً للتخطيط متعدد القطاعات، من حيث أنه يؤكد على المدى الطويل، والشمول، والمنحى الإستراتيجي للتخطيط، بينما يعتمد المشاركة والمرونة، والتنفيذ الحريص، وهي عناصر تعدّ ذات أهمية خاصة في التخطيط التنموي. نلاحظ أن الاستهدافات الإستراتيجية في قطاع الحكم من خطة التنمية الوطنية، تغطي بالمجمل متطلبات الإطار الشامل للتنمية، من حيث توفير بيئة الحكم الضرورية لمحاربة الفقر على المستوى الإستراتيجي، ومن ناحية أخرى، فإن استهدافات خطة التنمية الوطنية في القطاعات الأربعة تتقاطع بشكل جلي مع توصيات دراسة ماس-البنك الدولي التي أشرنا إليها آنفاً، ولكن دون أن تعكس التركيز نفسه الذي جاء في تلك التوصيات. من هنا، يمكن القول أن الخطة تندرج تحت فئة التخطيط الشامل، وهي لا تختلف من هذه الناحية عن خطط التنمية الفلسطينية التي سبقتها، إضافة إلى ذلك، فقد عمل مصممو الخطة على أن تكون المشاركة في إعدادها واسعة وبشكل غير مسبوق، بهذا تكون الخطة شاملة من الناحيتين اللتين ترتبطان بخطط التنمية: الشمول في تغطية القطاعات، والشمول في المشاركة، ولكننا ندرك أن لهذا الشمول أبعاداً نوعية إضافة إلى البعد الكمي.

لقد أخذت الخطة الوطنية للتنمية على عاتقها الكثير، فوضعت أهدافاً رقمية في كل قطاع، وقطاع فرعي، ومجال نشاط، وبحسب Simon Maxwell and Tim Conway<sup>31</sup>، فإن

<sup>31</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 4

الخبرة مع خطط التنمية الشاملة (للقطاعات) أثبتت فشلها. وقد وضع البنك الدولي الإطار الشامل للتنمية لكي يتخطى مشاكل خطط التنمية الشاملة التقليدية، والتعامل مع ما يرى أنه يجب أن يكون الهدف الرئيس في البلاد ذات الاقتصاد النامي، ألا وهو الحد من الفقر، وسماته ليس شح الدخل فحسب، إنما أيضاً شح الفرص، وغياب الأمان، وغياب القدرة على المشاركة في اتخاذ القرارات المهمة، مما يتطلب إستراتيجية جديدة. وينطلق الإطار الشامل للتنمية من أربعة مبادئ تمثل التغيير الذي طرأ على التفكير التنموي منذ تسعينيات القرن المنصرم<sup>32</sup>، وهي:

- ✧ يجب أن تخضع إستراتيجيات التنمية الشاملة لرؤية طويلة الأمد، ففي الماضي ركزت خطط التنمية الإستراتيجية على الاستقرار قصير الأمد للاقتصاد الكلي، وتصحيح ميزان المدفوعات. أما الإطار الشامل للتنمية فيؤكد دور الاعتبارات البنوية والاجتماعية طويلة الأمد، كتوسيع الخدمات الصحية والتعليمية وتحسينها، وصيانة البنية التحتية، وتدريب جيل جديد من موظفي الخدمة المدنية.
- ✧ على كل بلد أن يصمم أجندة التنمية الخاصة به ويوجهها اعتماداً على مشاركة المواطنين، لأن الإطار الشامل للتنمية ينطلق من أنه عندما يمتلك البلد برنامج إصلاحه، سيكون هناك التزام أقوى من قبل الحكومة والمواطنين سواء بسواء لإنجاح الخطة.
- ✧ على الحكومات، والمانحين، والقطاع الأهلي، والقطاع الخاص، والمستفيدين الآخرين العمل معاً في شراكة يقودها البلد المتلقي للمساعدة، كي ينفذ إستراتيجيات تنموية. فالشراكة المبنية على الشفافية والثقة المتبادلة والتشاور من شأنها أن تعزز كفاءة المنح وفعاليتها، وأن تساعد البلد في زيادة قدراته على تطوير مجموعة واسعة من البرامج وتنفيذها.
- ✧ يجب تقويم الأداء التنموي على أساس النتائج القابلة للقياس. تقليدياً، كان البنك الدولي يقيم الجهود التنموية مركزاً على مستويات الإنفاق ومدخلات المشاريع، وهذه طريقة تقيس تخصيص الموارد والاستهلاك فحسب، وبالمقابل، يركز الإطار الشامل للتنمية على أثر المعونات على الناس واحتياجاتهم.

<sup>32</sup> من الصفحة الإلكترونية للإطار الشامل للتنمية CDF.

حسب آرثور لويس<sup>33</sup>، "لا يوجد صيغة بسيطة لعمل خطة تنمية. فمن ناحية، أية خطة هي في كنهها مجموعة من التخمينات والتقديرات عن المستقبل محفوفة بقدر من عدم اليقين. فكل خطة تحتاج إلى تحديد للأولويات، وهذه بدورها تُبنى على تقديرات غير أكيدة بطبيعتها للنتائج، وللأرباح، والتكاليف المحتملة. لا توجد صيغة لتوقع المستقبل، وأفضل ما يمكن للمرء أن يفعله هو القياس على حالات مشابهة من الماضي؛ وبهذا فإن وضع خطة للتنمية ينطلق من نظرة فلسفية عن الكيفية التي تتحقق بها التنمية، وتشكل هذه الفلسفة بدورها القاعدة التي يبني عليها عند عمل التقديرات التي لا مفر منها عند دراسة جدوى أي مشروع، وحتى لو أمكن التنبؤ بالمستقبل، تبقى الخطة معقدة بسبب غياب هدف واحد محدد لها."

إذا رجعنا إلى ما كتبه الخبراء عن نماذج التخطيط التنموي، فإننا نرى أن خطة التنمية الوطنية (ال فلسطينية) 2011-2013 (وكذلك سابقتها للأعوام 2008-2010)، تدرج تحت النماذج المعروفة أو المألوفة للتخطيط التنموي، من حيث أنها تحتوي على عناصر حددها آرثور لويس<sup>34</sup> في معرض مراجعته لخطة التنمية التي وضعتها معظم البلدان في آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية بعد الحرب العالمية الثانية، حيث وجد أن "خطة التنمية يمكن أن تحتوي على بعض أو كل ما يأتي: (1) مسح للوضع الاقتصادي القائم؛ (2) مقترحات لتحسين الإطار المؤسسي للنشاط الاقتصادي؛ (3) قائمة بالنفقات الحكومية المقترحة؛ (4) لائحة من الأهداف للقطاع الخاص؛ (5) توقعات للاقتصاد بمجمله مستقاة من حسابات اقتصادية كلية macroeconomic. وبالرجوع إلى الإطار الشامل للتنمية الذي اقترحه البنك الدولي عام 1999، الذي تطرقنا إليه أعلاه، نرى أن خطة التنمية الوطنية 2011-2013 عملت على استيفاء هذه المرتكزات من خلال وضع أهداف إستراتيجية لقطاع الحكم، تتناول العدل وسيادة القانون، والأمن، والحكم المحلي والإداري، والتنمية الإدارية، وإدارة المال العام، والسياسات النقدية والمصرفية والتمويلية. ولكن يبقى هذا كله في السياق النظري، لعدم التطرق إلى كيفية التنفيذ، والمشكلة في خطط التنمية الفلسطينية، كما عرفها "ماس" تكمن في الشروط المرجعية

<sup>33</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 25.

<sup>34</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 13-23.

لهذه الدراسة أي في التنفيذ. وفي هذا البعد بالذات، يؤكد الإطار الشامل للتنمية على ثلاثة عناصر ذات أهمية خاصة للتخطيط التنموي<sup>35</sup>، وهي (1) المقاربة الشاملة للتغيرات طويلة الأمد في الهياكل الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، وهي هياكل مركبة (معقدة) بطبيعتها؛ (2) التأكيد على الشراكة بين الحكومة المركزية، والحكم المحلي، والمانحين، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، بحيث يعملوا معاً نحو أهداف مشتركة، وبحيث يحمل كل منهم عبئاً يتناسب مع قدراته وفق تحليل عقلائي لنقاط القوة والضعف لكل منهم؛ (3) الاحتكام للنتائج، وبالتالي ضرورة تطوير مؤشرات مناسبة، وربطها بعملية التعلم، والمساءلة أثناء التنفيذ.

ويتابع لويس: "التوقعات الاقتصادية الكلية مفيدة في فحص التوافق بين الافتراضات الكمية والمقترحات الواردة في الخطة، ويمكن أن تشكل هذه التوقعات محفزاً للاستثمار من خلال كشفها عن علاقات غير متوقعة، إلا أن فائدتها تعتمد على نوعية المعلومات الإحصائية المستخدمة في حساباتها، فإذا توفرت الإحصاءات الجيدة فستكون مفيدة عند التعامل مع اقتصاد كبير مركب، ولكنها غير مفيدة في حالة الاقتصاد الصغير البسيط. ويكمن الخطر في توقعات الاقتصاد الكلي من حيث أن الأرقام الكثيرة التي تملأ الخطة من الممكن أن تبهر القارئ بالرغم من الشك الذي يعتري دقة هذه الأرقام."

---

<sup>35</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 3

## الفصل الثاني: تقويم تجربة التخطيط الفلسطينية

إن إحدى المشاكل التي دعت للقيام بهذه الدراسة، وفق الشروط المرجعية التي وضعها "ماس"، هي غياب الترابط والتكامل في الخطط التنموية الفلسطينية. لذا، يجدر أولاً التعرف إلى أعراض غياب الترابط والتكامل هذه (بشكل عام وليس فقط خطة 2011-2013)، ومدخلنا إلى ذلك هو تقويم تجربة التخطيط الفلسطينية، والأخذ بالاعتبار وجهة نظر المسؤولين الفلسطينيين الذين شاركوا في وضع خطط التنمية في الفترة الماضية. وقد توخينا عقد لقاءات مع عدد من المسؤولين الحاليين والسابقين، الذين كان لهم دور بارز في وضع الخطط التنموية (وخطط الإنعاش، وإعادة التأهيل، وإعادة الإعمار)، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى القطاعي، منهم وزراء، ووكلاء وزارات، ومديرون عامون في الوزارات، وخبراء، ومستشارون، طرحنا فيها مجموعة من الأسئلة (انظر ملحق 1) بهدف التعرف إلى نقاط القوة والضعف في عملية التخطيط من وجهة نظرهم. وقد طورنا الأسئلة أثناء تنفيذ الاستبانة عندما تبين أنها لا تغطي نواحي معينة، أو عندما بدا أن هذا السؤال أو ذاك لا يؤدي إلى الفائدة المرجوة. ولم يكن هدفنا من الاستبانة الوصول إلى حلول سريعة لمشكلة البحث، وإنما كان التعرف إلى ما رآه المسؤولون أو يرونه الآن مشكلة في الأداء التخطيطي العام للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومع أننا فرغنا الإجابات في جداول تبين التكرار، إلا أننا نعي تماماً أن الحلول المطلوبة لا تتمثل بالضرورة في المسارات أو وجهات النظر التي حازت على تكرار عالٍ، فالاستبانة لم تكن عبارة عن تمرين في الإحصاء، بل وسيلة للتعرف إلى آراء ووجهات نظر نعتقد أن لها وزنها، كونها نتاج خبرة عملية في المجالات المحددة.

وبينما شكلت الإجابات عن أسئلة معينة توافقاً يعكس توجهاً واضحاً إزاء بعض المسائل المثارة، كان هناك تباين كبير في ردود الفعل وفي الإجابات عن مسائل أخرى. التوافق يعكس في رأينا وضوح رؤية وفهماً مشتركاً لمتعلقات التخطيط، نجد أننا نتفق معه إلى



حد كبير، مع أن بعض أبعاد هذا الفهم تحتاج إلى تحليل أعمق. أما التباين فمرده في رأينا إلى العشوائية في الاجتهاد غير المرتبط بالخبرة العملية في النطاق المعني.

**ومن المسائل التي أظهرت الاستبانة وجود توافق حولها:**

✧ **الحاجة لأن يكون التخطيط على المستوى الوطني.**

والمقصود هنا مشاركة جميع القطاعات (الحكومي والخاص والأهلي) في عملية التخطيط، دون أن يشمل التخطيط بالضرورة أنشطة كل من هذه القطاعات، وليس إغفال دور التخطيط الإقليمي (المحافظات) والمحلي في المستويات الجغرافية للتخطيط. وقد شدد وزير التخطيط السابق د. سمير عبد الله<sup>36</sup> على هذه النقطة حيث يرى أن إشراك القطاعات المذكورة في التخطيط لا يحصل كما يجب.

✧ **الحاجة لتشكيل مجلس وطني للتخطيط.**

وقد طرح السؤال عن الحاجة لمجلس وطني للتخطيط بوصفه مؤسسة رسمية تكون مسؤولة عن التخطيط، وكبديل عن وزارة التخطيط، وجاءت الردود تؤكد الحاجة لمجلس وطني للتخطيط، ولكن كان هناك تباين مبرر في تعريف دوره، بحيث يكون استشارياً في حالة بقاء وزارة التخطيط، أو إذا أُنيط التخطيط بوزارة أخرى، كوزارة المالية. هناك اتفاق أن هذا المجلس يمكن أن يكون منبراً يجري من خلاله إشراك القطاعين الخاص والأهلي غير الحكوميين في عملية التخطيط، لكي تصبح الخطط وطنية جامعة تشمل كل القطاعات، فلا تبقى مقتصرة على الحكومة وأجهزتها ونشاطاتها. يرى د. غسان الخطيب، وزير التخطيط الأسبق أن دور المجلس هو التخطيط للبلد بشكل عام<sup>37</sup> وأن مسؤولياته يجب أن تكون عابرة للجغرافيا وعابرة للقطاعات (بمعنى العام والخاص والأهلي) ويتفق وزير التخطيط والتنمية الإدارية حين إعداد هذه الدراسة د. علي جرباوي مع هذا التوجه، إلا أنه يؤكد<sup>38</sup> أن دور المجلس يجب أن يكون استشارياً، وأن لا يطغى عليه الوجود

<sup>36</sup> مقابلة أجراها فادي حمد في 2011/12/12

<sup>37</sup> مقابلة أجراها فادي حمد في 2011/12/22

<sup>38</sup> مقابلة أجراها فادي حمد في 2011/12/26

الحكومي. وقد أضاف د. جهاد الوزير، محافظ سلطة النقد، ووكيل مساعد سابق لوزارة التخطيط، بعداً آخر لعمل المجلس باقتراحه<sup>39</sup> أن يرتبط المجلس بمركز للدراسات، يعمل على أن تتحول الإستراتيجيات القطاعية الحالية إلى إستراتيجيات طويلة الأمد.

#### ❖ **عدم الحاجة لوجود وزارة للتخطيط.**

لم يكن هذا التوجه وليد قناعة بعدم الحاجة إلى التخطيط (وترك التنمية للسوق يتحكم بها)، بل وليد قناعة أن الهيئة الأقدر على القيام بمسؤولية التخطيط يجب أن تتمتع بصلاحيات أكبر من تلك المتوفرة لوزارة، كما يرى وزير التخطيط حين إعداد هذه الدراسة د. علي جرباوي<sup>40</sup>.

#### ❖ **الحاجة لتعزيز دور القطاعات غير الحكومية في التخطيط.**

الفكرة الرئيسية هنا هي ضرورة المشاركة الفاعلة من قبل كل من القطاع الخاص، والقطاع الأهلي، ووضع الإطار التنظيمي الذي يكفل ذلك.

#### ❖ **النقص في الكادر المتخصص، وتفاوت الخبرات في التخطيط بوصفها معيقاً أساسياً للتخطيط الناجح.**

النقص في الكادر المتخصص في التخطيط ليس وليد انطباع خاطئ بل هو حقيقي ومردّه عدم التعامل مع التخطيط التنموي كموضوع متخصص، فقد ارتبط التخطيط في معظم الأحيان بالمختصين بالعلوم الهندسية، وأهمل دور المتخصصين في العلوم الاقتصادية والاجتماعية.

#### ❖ **عدم الالتزام بالخطة بالشكل المحدد.**

المقصود هنا العوامل الداخلية وليس الخارجية التي تفرضها ظروف الاحتلال، التي كثيراً ما تتسبب في تغيير وجهة الخطة (من تنمية إلى إنعاش وإعادة تأهيل،

<sup>39</sup> مقابلة أجراها فادي حمد في 2011/12/22

<sup>40</sup> مقابلة أجراها فادي حمد في 2011/12/26

أو ترميم وإعادة إعمار). ويعود هذا إلى عوامل تتعلق بتقافة العمل من حيث الجَدِّ والسير في كل مرحلة إلى نهايتها.

#### ❖ غياب التخطيط طويل الأمد.

جميع خطط التطوير الفلسطينية كانت قصيرة أو متوسطة المدى (في الحد الأدنى لها أي ثلاث سنوات)، بينما تبين دراسات البنك الدولي التي تطرقنا إليها في أماكن أخرى من هذه الدراسة أنه يجب وضع أهداف طويلة الأمد على مدى عقد وأكثر، والتخطيط للوصول إليها وبخاصة في مجالات التنمية البشرية والتصنيع.

#### ❖ عدم وضوح دور وعلاقة المحافظين والهيئات المحلية بالتخطيط.

الواقع أن الأمر يتجاوز عدم وضوح العلاقة، وي طرح تساؤلاً عن وجودها أصلاً. فالتخطيط الإقليمي (للمحافظات)، والمحلي (للبلديات والمجالس القروية)، يقتصر على ما يتعلق بالأراضي واستعمالاتها، ولا ينترق إلى النواحي الاجتماعية والاقتصادية. وبينما هناك أكثر من معنى ومدخل للتخطيط، اعتماداً على السياق، كما بينا في مقدمة الفصل السابق، إلا أن التنمية الوطنية الشاملة التي تحتاجها السلطة الوطنية الفلسطينية أو الدولة الفلسطينية بعد عقود من الاحتلال والتهميش، تتطلب كوادراً قادرة على وضع الخطط لتنمية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة على المستوى الإقليمي والمحلي، وكذلك على المستوى الوطني.

#### ❖ تقديم وزارة المالية لأولويات أخرى على تلك التي تقدمها الخطة.

هناك سبب واضح لذلك، وسنتطرق له لاحقاً أدناه في سياق تفحص البدائل لإنفاذ التخطيط بالوزارات المختلفة، وسليبات وضع الوكالة المسؤولة عن التخطيط تحت وزارة المالية، وهي بدائل لم يظهر توافق حولها في المقابلات التي أجريناها مع المسؤولين.

- عدم توفر السيولة المالية (كعامل معيق لتنفيذ الخطة).
- نظرة إيجابية إلى موازنة البرامج كعامل مساعد في رفع كفاءة التخطيط.
- رضى عن مدى توجه المانحين نحو الالتزام بالأجندة الوطنية.

- اعتبار وجود بوابة واحدة للتمويل أمراً إيجابياً.
- الحاجة لأن تكون أهداف التخطيط مدروسة بشكل أوفى.

وتعكس وجهة النظر هذه واقعاً مفاده أن أهداف التخطيط لا تكون دائماً واضحة ومقنعة تماماً للمسؤولين. ونعتقد أن ذلك يعود لسببين، الأول يتعلق بعملية المشاركة التي لو كانت قوية بما فيه الكفاية لأدت إلى الشعور بامتلاك الخطة من قبل المعنيين، وبالتالي المبادرة للدفاع عنها، وتفسير أهدافها، بناء على فهم صحيح للسياسات التي بنيت عليها والأولويات التي تتطلبها، والتي تم التوافق عليها. السبب الثاني موضوعي، ويتعلق بعملية التخطيط نفسها، وتفصيلها الفنية، ومدى اعتمادها على الدراسات والتحليلات المتخصصة.

وفي رأينا أن نقاط التوافق هذه تشكل قاعدة جيدة لترشيد عملية التخطيط، وسنستخدمها لاحقاً في هذه الدراسة، مع إضافات تتعلق بتفاصيل توزيع الأدوار وتكاملها.

أما المسائل التي لم يتشكل حولها توافق، ولم يبرز بشأنها توجه واضح لدى المشاركين، فأهمها:

#### ✧ الرضى عن توزيع التخطيط على أربعة قطاعات (كما في الخطة الوطنية للتنمية 2011-2013)

ليس واضحاً ما إذا كان هذا التوزيع يهدف إلى تحكّم ومتابعة أفضل، وكذلك إلى توجيه أفضل للمساعدات الخارجية من قبل المانحين، أم أنه يعكس فلسفة معينة في تحديد اتجاهات أولويات التنمية. الفائدة المرجوة من هذا التجميع ليست واضحة للجميع. من وجهة نظرنا، يخدم هذا التوزيع بشكل جيد غرض حصر مجالات التنمية وتصنيفها، خاصة في حالة التنمية الشاملة التي تطل جميع المجالات، مما يساعد في تحقيق تنمية متوازنة.

#### ✧ الرضى عن كفاءة الموظفين في وزارة التخطيط.

ليس الجميع على اطلاع على المعطيات في الوزارة، لذلك بدت إجابات المسؤولين من خارج وزارة التخطيط مبنية على انطباعات عامة، أما العارفون بأمر الوزارة من داخلها، فكانت تقويماتهم متضاربة. بشكل عام، لا يخاطب هذا السؤال بعد المشاركة الواسعة في التخطيط، والذي يتطلب قدرات تخطيطية على الصعيد اللامركزي، جغرافياً وقطاعياً.

#### ✧ الحاجة إلى وضع وإصدار قانون للتخطيط.

من المطمئن أنه لا يوجد هوس بالقوانين، ووجوب وجود قانون ينظم كل منحنى من نواحي عملنا بما يترك بعض الحيز لتقافة التوافق على ما هو عقلائي، وفي صالح العمل دون الحاجة إلى حوافز وروادع القانون، ولكن بعض الإجابات السلبية عن هذا السؤال كان مردّها التخوف من عدم الالتزام بالقانون، ومن غياب القدرة على تنفيذه إن وُجد. وجهة نظرنا تتفق مع التوجه إلى عدم إصدار قانون يضبط إجراءات وضع خطط التنمية

#### ✧ اعتبار المركزية في اتخاذ القرارات معيماً (في عملية التخطيط وفي تنفيذ الخطة).

هناك عدة أبعاد للمركزية/اللامركزية، فمنها ما له علاقة بالصرف بما يسمح بالتنفيذ، ومنها ما يختص بكيفية تحديد عناصر الخطة وأولوياتها. إن ترشيد عملية التخطيط يجب أن يوضح كل هذه الأبعاد.

#### ✧ دمج وزارة التخطيط بوزارة المالية.

هذا موضوع مهم وجدلي بين المسؤولين الذين اجريت المقابلات معهم، كما أنه كثيراً ما يبحث في دوائر صنع القرار، ولذا من المناسب إلقاء نظرة على ما يقوله الخبراء حوله. يحذر آرثور لويس<sup>41</sup> من أن "وضع وكالة التخطيط تحت وزارة المالية لا يمثل أفضل الحلول؛ لأن تطلعات المسؤول عن المال تختلف عن تلك للمسؤول عن التخطيط. فأي مسؤول مالي يقوم بوظيفته بالشكل السليم، سيكون

<sup>41</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 244-245.

مهتماً في المقام الأول بخفض النفقات، وتحقيق الأهداف المحددة بالحد الأدنى من التكلفة. وهو ليس صانع سياسات، بل يبلغ بالسياسات من الوزارات الأخرى من خلال مجلس الوزراء. بالمقابل، مسؤول التخطيط هو صانع سياسات، وبينما يهتم، كما المسؤول المالي، بتقليل التكلفة، إلا أنه مهتم أكثر بصنع السياسات ووضع أهداف جديدة. تطلعات المخطط إذن توسعية، بينما تطلعات المسؤول المالي انقباضية تقييدية. ولذا، بينما يجب على وكالة التخطيط أن تتعاون عن كثب مع وزارة المالية، إلا أنها يجب أن تكون مستقلة عنها.

ومن أسوأ الحلول لإدارة عملية التخطيط تعيين وزير للتنمية وربط وكالة التخطيط به. فتصميم الخطة ينطوي على فرض نموذج تم إقراره مركزياً على جميع الوزارات، وإجبار كل منها على إلغاء أو تأجيل عدد من مشاريعها المفضلة. ولكي ينجح وزير التنمية في مهمته هذه، يجب أن يتمتع بموقع أعلى من باقي الوزراء، فهو لو كان مثله مثل أي وزير آخر فليس من المحتمل أن تكون لديه السلطة اللازمة للقيام بعمله. في بعض الأحيان، يجري تعيين شخص يشغل موقعاً مهماً في الحزب الحاكم في منصب وزير التنمية، ولكن هذا يؤدي إلى وجود ثلاثة وزراء<sup>42</sup> بصلاحيات استثنائية في الحكومة مما يؤدي إلى تنافس غير حميد يقلل من كفاءة هذا الحل.

في المحصلة، الحل الذي يتم الرسو عليه في الغالب هو جعل وكالة التخطيط مسؤولة مباشرة تجاه رئيس الوزراء، الذي يمكن أن يعين أو أن لا يعين نائب وزير في مكتبه ليتابع شؤون التخطيط. مثل هذا الحل يمكن أن ينجح فقط إذا أعطى رئيس الوزراء نائب الوزير المذكور كل ثقته ودعمه، فلا يتدخل إلا في الحالات الحرجة، مع الحفاظ على دعمه ووضع كل ثقته بجانب مقترحات الوكالة. فما لم يقدم رئيس الوزراء كل الدعم لوكالة التخطيط، سيكون من المستحيل أن تستطيع هذه تحقيق أهدافها، وكل القيود التي وضعها المخطط على استخدام الموارد الشحيحة المتوفرة، والأولويات الاقتصادية التي حددها، والتشابكات التي

<sup>42</sup> الوزير الأول (رئيس الوزراء) وزير المالية ووزير التنمية المكلف بالتخطيط.

بنى عليها، ومحاولاته الحفاظ على التوافق بين أجزاء الخطة، كل هذه قد يتم تجاهلها وتجاوزها والتضحية بها لإرضاء وزير متنفذ لديه مشاريعه المفضلة."

#### ❖ **وضوح الرؤية في عملية التخطيط.**

الرؤية التي تبني عليها عملية التخطيط تكون في العادة أوضح ما تكون لوضعيها. إن غياب التوافق هنا مؤشر على ضعف المشاركة اللازمة لعملية تخطيط ناجحة. ومن اللافت أن من بين المشاركين في المقابلات فقط وزير التخطيط حين إعداد هذه الدراسة د. علي جرباوي، وجد الرؤية واضحة، بينما لم يتفق مع هذا الوصف أي من المسؤولين الآخرين الحاليين.

## الفصل الثالث:

### قصص نجاح في التنمية الاقتصادية

سننظر فيما يلي إلى بعض النماذج في التنمية الاقتصادية، التي حققت نجاحات في بلدان شبيهة في عدد سكانها (وإن كانت مواردها وظروفها السياسية مختلفة) في محاولة للاستفادة منها، متوخين التعرف إلى طرائق مجدية، وتفحص مدى انطباقها على الحالة الفلسطينية، مع إدراكنا أن كل حالة لها خصوصياتها، وأنه لا يوجد نموذج يمكن استعارته من بلد آخر وتطبيقه كما هو. وقد اخترنا لهذا الغرض خمس دول استقلت أو استقرت حديثاً نسبياً هي بتسوانا (جنوب وسط أفريقيا؛ استقلت عن بريطانيا عام 1966)، وسنغافورة (شرق آسيا؛ استقلت عن بريطانيا عام 1965)، وموريشيوس (المحيط الهندي؛ استقلت عن بريطانيا عام 1968) والسلفادور (أمريكا اللاتينية؛ استقلت عن إسبانيا في عام 1821 ولكنها لم تحقق الاستقرار السياسي إلا مؤخراً في عام 1992)، وقبرص (أوروبا؛ استقلت عن بريطانيا عام 1960)، التي لكل منها قصة نجاح في التنمية الاقتصادية. تشترك الدول التي سنسجل تجربتها هنا باختصار في نواح عدة مهمة، وهي الحجم السكاني الصغير (1-6 مليون)، كونها استقلت حديثاً (قبل نصف قرن أو أقل)، كون مؤشراتها الاقتصادية عند الاستقلال ضعيفة للغاية، وكونها استطاعت تحقيق تقدم سريع على طريق النمو، ما جعل من تجربتها التنموية قصة نجاح يعتد بها. وقد أضفنا السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الجدول بهدف المقارنة، وليس لأنها تنتمي إلى الفئة نفسها اقتصادياً، علماً بأن اثنتين من هذه الدول (سنغافورة وقبرص) تعدان من الدول المتقدمة اقتصادياً، وتشكل بالتالي مثلاً يصعب مجارته، وبخاصة في ظل العوامل المشوهة للاقتصاد الفلسطيني، التي لا يبدو أنها ستحسر على المدى القريب. مع ذلك، يوجد في تجربة كل من هذه الدول، على اختلاف قوة اقتصادها، دروس يمكن الاقتداء والاسترشاد بها، ضمن القيود المفروضة، والمعوقات القائمة في الحالة الفلسطينية، وسنعمل على إبرازها بشكل ملخص في نهاية هذا الفصل. ويعطي الجدول أدناه بعض المؤشرات الاقتصادية الرئيسة لكل منها، التي تظهر تبايناً كبيراً، مما يؤكد أن الهدف من انتقاء هذه البلدان هو الاطلاع على طريقة عملها الذي أنتج قصة نجاح، وليس بالضرورة تفاصيل الوضع الاقتصادي الذي وصلت إليه، دون الانتقاص من أهمية ذلك.



جدول 1: مقارنة بعض المؤشرات التنموية للسلطة الوطنية الفلسطينية مع بلدان صغيرة سجلت قصص نجاح في مجال التنمية

نسبة العجز إلى إجمالي الدخل المحلي (2010)	العجز/ النفقات في الموازنة (مليار دولار) OER (2010)	صحة عدد وفيات الأطفال تحت سن الخامسة لكل 1000 ولادة حية (2010)	التعليم % متعلمون فوق سن 15 (2009)	العاطلون % من قوة العمل (2010)	الفقر % من عدد السكان (2010)	الدخل القومي للفرد على أساس سعر الصرف الرسمي المحلي (US\$) (2010)	عدد السكان (مليون) (2010)	سنة الإحصاء البلد
34%	3.84/1.9	24*	95	26.0 (2008)	25.7%* (2010)	1408*	4	السلطة الوطنية الفلسطينية
7%	5.6/1	48	84	17.6 (2008)	30.6 (2003)	7403	1.9	بتسوانا
5.2%	2.5/0.5	15	88	7.2 (2008)	8% (2006)	7593	1.3	موريشيوس
4.6%	4.9/0.9	16	84	5.9 (2008)	37.8 (2009)	3426	6.2	السلفادور
0.2%	32/0.7- (فائض)	3	95	2.2	لا بيانات	41122	5	سنغافورة
5.3%	10.8/1.3	4	98	4.7	لا بيانات	28779	1.1	قبرص

مؤشرات البنك الدولي من صفحاته على الإنترنت. \* (تنبؤات جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني للعام 2010 \$1390 في 2009) الأرقام في الجدول صحيحة في تاريخ استخراجها (كانون الثاني 2012) من مصادر الإنترنت التي يتم تحديثها تبعاً، وبالتالي فإن الرجوع إلى المصدر نفسه على الإنترنت في وقت آخر قد يعطي أرقاماً مختلفة، ولكن هذا لا يغير في الناحية النوعية للتحليل الوارد في هذه الدراسة. ينطبق هذا أيضاً على الأرقام المأخوذة من مصادر الإنترنت الواردة في الصفحات التالية

## أ. بتسوانا

تنتمي جمهورية بتسوانا الواقعة على الحدود الشمالية لجمهورية جنوب أفريقيا إلى الاتحاد الجمركي الجنوب أفريقي، وكذلك إلى مجموعة التنمية الجنوب أفريقية. استقلت بتسوانا عام 1966 بعد ثمانين عاماً قضتها كمحمية بريطانية<sup>43</sup>، وتخضع منذ ذلك الحين لحكم مدني ديمقراطي ناضج، ووضع سياسي مستقر. شجعت الاستثمارات الرأسمالية الكبيرة مع التركيز على استخراج المعادن والماس، فأصبحت واحدة من أكثر الاقتصاديات ديناميكية في أفريقيا، كما استغلت محمياتها الطبيعية الواسعة لتنمي الحركة السياحية كأحدى دعائم الاقتصاد.

**الوضع الاقتصادي:** حافظت بتسوانا منذ استقلالها على معدلات نمو هي بين الأعلى في العالم، وتمكنت من الانتقال من أفقر دول العالم، حيث كان متوسط دخل الفرد عند استقلالها \$70<sup>44</sup> فقط، لتصبح واحدة من دول الدخل المتوسط بدخل للفرد يبلغ \$7400 على أساس سعر الصرف الرسمي للدولار بالعملة المحلية (OER)<sup>45</sup> (\$13100 على أساس القيمة الشرائية المكافئة<sup>46</sup> PPP)، وهذا يزيد على خمسة أضعاف دخل الفرد في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. ولكن لا يعكس هذا الدخل الإجمالي توزيعاً عادلاً إذ لا يزال فيها مناطق فقيرة للغاية، خاصة في الريف، كما أن مؤشرات التنمية فيها منخفضة للغاية.

شكل تعدين الماس في بتسوانا أكثر من ثلث إجمالي ناتجها المحلي، وتراوحت نسبته من الصادرات بين 70-80% وهو يولد نصف إيرادات الحكومة. تلقي توقعات انتهاء إنتاج الماس بعد عقدين بظلالها على التوقعات المستقبلية للبلد، وبهذا تواجه بتسوانا مشكلة شبيهة بالمشكلة المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية من حيث نزوب مصدر رئيس للدخل، وهو الماس في بتسوانا وإن كان على مدى زمني مختلف -- والمعونات

<sup>43</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bc.html>

<sup>44</sup>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/BOTSWANAEX/TN/0,,contentMDK:20183107~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322804,00.html>

<sup>45</sup> Official Exchange Rate

<sup>46</sup> Purchasing Power Parity

الخارجية في الحالة الفلسطينية، مما يستدعي العمل على تنويع مصادر الدخل. في العام 2010 بلغ إجمالي الناتج المحلي 14 مليار دولار (OER)، وبنمو بلغ 8.6%، وبلغت إيرادات موازنة الحكومة 4.6 مليار دولار، ونفقاتها 5.6 مليار دولار، والعجز في الموازنة 7% من إجمالي الناتج المحلي. وتصرف الحكومة 10% من الناتج المحلي على التعليم الذي توفره بالمجان للجميع، ولكن مع ذلك لم تتجح في خلق قوة عمل ماهرة، وبقيت البطالة عالية (20%)، واللامساواة الأكبر في العالم. بالمقارنة، يشابه هذا العجز بالمطلق تقديرات موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2012، ولكن مع اختلاف كبير في نسبته إلى الناتج المحلي، إذ يبلغ خمسة أضعاف النسبة في بتسوانا.

**التخطيط والتنمية:** وزارة المالية والتخطيط التنموي<sup>47</sup> هي المسؤولة عن وضع الخطة الوطنية، حيث إن من مهامها أن توفر للقيادة كافة الأمور المتعلقة بالتخطيط التنموي الوطني، وتنسيق خطط التنمية الوطنية وإعدادها، ويتركز عملها في المجالات الثلاث التالية: الخزينة وإدارة الميزانية - الإدارة الاقتصادية، وتنسيق التخطيط التنموي على المستوى الوطني - والإدارة المالية والإدارية. كما تعمل الوزارة مع مجموعة من المؤسسات شبه الحكومية التي لها علاقات عديدة بالتخطيط التنموي مثل:

Botswana Development Corporation (BDC); Citizen Entrepreneurial Development Agency (CEDA); Botswana Institute of Development Policy Analysis (BIDPA); National Statistics Office; Botswana Development Information Center<sup>48</sup>

ركزت أول خطة للتنمية (1968-1973) على رفع مستوى المعيشة في بتسوانا. الخطة الحالية للتنمية "خطة التنمية الوطنية العاشرة 10 NDP"، تم وضعها لتغطي السنوات 2009-2016 لتحقيق رؤية 2016، وهي "الازدهار للجميع مع مرور خمسين عاماً على الاستقلال". شارك في إعداد الخطة إلى جانب الوزارة المختصة موظفون من

<sup>47</sup> <http://www.finance.gov.bw/>

<sup>48</sup>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/BOTSWANAEXTN/0,,contentMDK:21011078~menuPK:2814130~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322804,00.html>

وزارات أخرى جنباً إلى جنب مع ممثلين عن القطاع الخاص، واتحاد التجارة والمؤسسات الأهلية. اختلفت خطة التنمية العاشرة عن سابقتها في تركيزها على المخرجات في الخطة، التي كانت واضحة، بالإضافة إلى أن فترة الخطة هي سبع سنوات مقابل خمس سنوات كما كانت في الخطط التسع السابقة، وتم وضع آلية تطبيق تسيير يبسر وقوة من خلال تحسين ترتيبات التنفيذ، والمراقبة، والتقييم، ونظم التقارير.

اعتمدت بتسوانا مقاربة إدارية متكاملة تركز على النتائج Integrated Results Based Management Approach (IRBM)، تهدف لأن تكون نتائج لكل مستويات التخطيط، وهي متوافقة مع توجهات خطة التنمية الوطنية العاشرة وأهدافها. ويتكون نظام IRBM من الأنظمة المتكاملة التالية: تخطيط تطويري، وموازنة مبنية على النتائج، والأداء الشخصي، والرقابة والتقييم، وإدارة المعلومات الحكومية الإلكترونية.

إذن، تتمثل قصة نجاح بتسوانا في رفع مستوى المعيشة فيها، والانتقال من فئة أكثر بلدان العالم فقراً، إلى فئة الدول متوسطة الدخل في فترة نقل عن أربعة عقود، استطاعت خلالها ترسيخ حكم ديمقراطي رشيد، والوصول إلى استقرار سياسي، وإلى مؤشرات تنمية مرتفعة نسبياً بالمقارنة بالدول الأفريقية في مجالات التعليم، والصحة العامة، والعمل. وقد اعتمدت في إنجازاتها هذه على خطط تنمية خمسية متتالية، تمت صياغتها ضمن مبادئ الديمقراطية، والتنمية، والوحدة، والاعتماد على الذات، والمواطنة الصالحة، فقد ركزت الأولى منها على رفع مستوى المعيشة، حيث شارك في وضعها منظمات شبه حكومية متخصصة في التنمية بقيادة وزارة للمالية والتخطيط التنموي، تعمل في شراكة مع الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى، ومع مؤسسات القطاع الخاص، والقطاع الأهلي.

**ب. موريشيوس**

استقلت موريشيوس الواقعة في المحيط الهندي شرق الساحل الأفريقي الجنوبي عام 1968، بعد قرنين ونصف من الاستعمار الفرنسي ثم البريطاني، وأصبحت جمهورية

في العام 1992<sup>49</sup>، وجذبت استثمارات خارجية مهمة، أسهمت بشكل كبير في زيادة نمو دخل الفرد، حيث وصل أعلى مستويات دول أفريقيا بالرغم من التباطؤ في السنوات الأخيرة؛ بسبب سوء الأحوال الجوية، وانخفاض سعر السكر.

**الوضع الاقتصادي:** تحولت جمهورية موريشيوس في الفترة بعد استقلالها من دولة منخفضة الدخل تعتمد على الزراعة، إلى فئة الدول متوسطة الدخل باقتصاد متنوع مع نمو في قطاعات الصناعة، والمال، والسياحة، وكان النمو السنوي لمعظم تلك الفترة في حدود 5% إلى 6%. وقد انعكس هذا الإنجاز في توزيع أكثر عدالة للدخل، وارتفاع في معدل الأعمار، وانخفاض بيّن في الوفيات، ويعتمد اقتصاد موريشيوس على السكر، والسياحة، وصناعة الأقمشة والملابس، والخدمات المالية، ويتوسع حالياً في مجالات تعليب الأسماك، وتقنية المعلومات، والاتصالات، والترفيه، وتشديد المباني. وتشكل زراعة قصب السكر حالياً 90% من مساحة الأراضي الزراعية، و15% من عائدات الصادرات.. وتركز إستراتيجية التنمية التي تتبعها الحكومة على إنشاء تجمعات أفقية وعمودية في هذه القطاعات. وقد استقطبت موريشيوس أكثر من 32000 شركة أجنبية مسجلة فيها (Offshore) تتمتع بقدر كبير من الحرية في العمل، وإعفاءات ضريبية، كثير منها يهدف إلى التجارة مع الخارج، بالأخص مع الهند وجنوب أفريقيا والصين (ثلاثة من مجموعة دول البركس BRICS ذات الاقتصاد سريع النمو، التي تضم أيضاً روسيا والبرازيل). وقد بلغ الاستثمار في القطاع المصرفي لوحده مليار دولار. وقد ساعدت السياسات الاقتصادية السليمة، والسياسات البنكية الحسنة في امتصاص آثار الأزمة المالية العالمية في 2008-2009. وبلغ النمو في إجمالي الناتج المحلي في فترة 2010-2011 نسبة 4%، بينما تستمر موريشيوس في توسيع تجارتها واستثماراتها حول العالم.

وفي العام 2010 بلغ إجمالي الناتج المحلي 9.7 مليار دولار (OER)، ومعدل دخل الفرد 7400 دولار (OER) (14000 دولار PPP)، ووصل معدل البطالة 7.8%،

<sup>49</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MAURITIUSEXTN/0,,menuPK:381984~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:381974,00.html>

وبلغت الإيرادات في موازنة الحكومة 2 مليار دولار، أما النفقات فبلغت 2.5 مليار دولار تقريباً بنسبة عجز في الموازنة تبلغ 4.6% من إجمالي الناتج المحلي.

**التخطيط والتنمية:** تناط مهمة التخطيط الاقتصادي التنموي في موريشيوس بوزارة (وزارة التخطيط الاقتصادي والتنمية، أو وزارة المالية والتنمية الاقتصادية) ويرتبط بها مركز إحصاءات موريشيوس، وهو الجهة الرسمية المسؤولة عن جمع البيانات الإحصائية الرسمية وتحليلها ونشرها، المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للبلد. والتخطيط في موريشيوس قطاعي، وقد ركز على ثلاثة قطاعات تشكل المرتكزات الرئيسية لاقتصاد موريشيوس<sup>50</sup> وهي قطاع زراعة قصب السكر، وقطاع مناطق التجهيز للتصدير Export Processing Zones (EPZ) (الأقمشة والملابس بشكل رئيس)، وقطاع السياحة. وقد وضعت الحكومة سياسات محددة لكل من هذه القطاعات استهدفت التنوع في القطاعين الأولين، والريادة والنوعية في قطاع السياحة. كما وضعت الإطار الاقتصادي الكلي الذي يجمع السياسات القطاعية وقوامه الاستقرار المالي العام والسياسات النقدية، التي جعلت القطاع المصرفي قطاعاً رابعاً يعول عليه كدعامة أساسية للاقتصاد، كما تعمل على النهوض بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ليكون المرتكز الخامس للاقتصاد في جهدها للتنوع ومجابهة التحديات التي يواجهها البلد في مجالات البنية التحتية، والموارد البشرية الماهرة، وضعف القدرة المؤسسية، والحد من الإجراءات التي تحد من القدرة التنافسية. يضاف إلى ذلك وضع خطط وإستراتيجيات وأطر في مجالات البيئة، والسلامة البيولوجية، تعكس توجهاً مستنيراً يعد بتوفير الأساس السليم للدولة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

### ج. السلفادور

حصلت جمهورية السلفادور على الاستقلال عن إسبانيا في العام 1821، ومن اتحاد أمريكا الوسطى في العام 1839، وعانت من حرب أهلية طويلة ومكلفة، انتهت في

<sup>50</sup> Louis YeungLamKo, The Economic Development of Mauritius Since Independence. School of Economics, University of New South Wales, Sydney NSW 2052, Australia

العام 1992 عندما قامت الحكومة والثوار اليساريين بالتوقيع على معاهدة تنص على الإصلاحات العسكرية والسياسية<sup>51</sup>.

تقع السلفادور في أمريكا الوسطى ويحيط بها المحيط الهادي وجواتيمالا وهندوراس، تبلغ مساحتها 21 ألف كيلومتر مربع (حوال ثلاثة أرباع مساحة فلسطين)، وأهم مصادرها الطبيعية الطاقة الكهرومائية، والطاقة الحرارية الجوفية، والبتترول، والأراضي الصالحة للزراعة، ويبلغ عدد سكانها 6.2 مليون نسمة، وعاصمتها سان سلفادور وعدد سكانها 1.5 مليون نسمة، وتتكون من 14 محافظة.

**الوضع الاقتصادي:** بالرغم من كونها أصغر بلد مساحة في أمريكا الوسطى، إلا أنها ثالث أكبر اقتصاد فيها، وفي العام 2006 كانت السلفادور أول دولة تصادق على اتفاق التجارة الحرة لجمهوريات أمريكا الوسطى والدومينيكان (CAFTA-DR)، الذي أسهم في زيادة صادراتها. شجعت السلفادور التجارة المفتوحة وبيئة الاستثمار، وشرعت في عمليات خصخصة واسعة، وقامت الحكومة بالتركيز على منطقة الشمال، التي كانت بؤرة الصراع سابقاً، من خلال الاستثمار في التعليم، والخدمات العامة، وتطوير المؤسسات والبنية التحتية، والنقل. وقد اعتمدت السلفادور الدولار كعملة لها في عام 2001 مما أفقدها السيطرة على السياسة النقدية.

في العام 2010 بلغ إجمالي الناتج المحلي حوالي 20 مليار دولار (43.5 مليار دولار على أساس القيمة الشرائية المكافئة PPP)، كما بلغ النمو في GDP 0.7% أما معدل دخل الفرد فقد بلغ 3426 دولاراً (PPP \$7200)، ويشكل قطاع الخدمات 58% من GDP الناتج المحلي الإجمالي، يليه قطاع الصناعة، 31%، أما الزراعة فتشكل 11%. وتبلغ نسبة البطالة 7.2%. شكلت إيرادات الحكومة 18.3% من إجمالي الناتج المحلي بما يقارب 4 مليار دولار، في حين بلغت النفقات 4.9 مليار دولار، وبلغ العجز 4.2% من إجمالي الناتج المحلي. وتواجه السلفادور تحديات صعبة<sup>52</sup> تتمثل في معدلات

<sup>51</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/es.html>

<sup>52</sup>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/ELSALVADOREXT/N/0,,contentMDK:22253598~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:295244,00.html>

الجريمة والعنف العالية، التي تهدد الاستقرار والنمو الاقتصادي، والتي تنعكس على التعليم وفرص العمل، والكوارث الطبيعية المدمرة، التي تفاقمت بسبب تقلبات الطقس والمناخ في السنوات الأخيرة، وارتفاع أسعار المواد الغذائية، الذي يزيد من احتمال حدوث أزمة غذائية.

**التخطيط والتنمية:** يهتم كل رئيس جمهورية منتخب بوضع خطة تنمية خمسية، وقد وضعت السلفادور خططاً خمسية بأهداف اقتصادية واجتماعية، ومنها الخطة المسماة "الشراكة الجديدة" للفترة 1999-2004 وخطة "البلد الآمن" (Pais Seguro)<sup>53</sup> للفترة من 2004-2009 والرؤية الإستراتيجية 2009-2014 (قطاعية/ بيئة). وتعمل السلفادور على تكامل السياسات الاجتماعية مع إستراتيجيات التنمية الاقتصادية، كما تعمل على توسيع شبكة علاقاتها الدولية؛ لتخفيف اعتمادها على الولايات المتحدة الأميركية، وتتلقى معونات دولية لتنفيذ خططها التنموية من الاتحاد الأوروبي، واليابان، والبنك الدولي، والولايات المتحدة الأميركية (USAID)، ووكالات الأمم المتحدة، وبنك التنمية للدول الأميركية InterAmerican-Development Bank.

تركز السلفادور في خططها على محاربة الآفات الاجتماعية كمتطلب أساسي للتنمية الاقتصادية، وتهتم بزيادة فرص العمل، وتطوير الزراعة، وتأمين الدعم للشركات الصغيرة ومتناهية الصغر، كما تهتم بالحد من الجريمة، ومن انعدام الأمن. وتتألف خطة البلد الآمن من 11 خطة فرعية للفترة 2004-2009. وتهدف إلى: (أ) تعزيز مؤسسات الدولة وتحديثها (ب) توليد استقرار الاقتصاد الكلي، والمشاركة العادلة للجميع في الفوائد والنمو الاقتصادي (ج) رفع الإنتاجية والقدرة التنافسية لاقتصاد البلاد (د) تقديم مزيد من الدعم لتنمية الموارد البشرية وكرامة الجميع (هـ) تعزيز الانتعاش واحترام البيئة. كما تؤكد الخطة الالتزام بصحة إدارة الاقتصاد الكلي، وتطوير اقتصاد القطاع الخاص بشكل حر ومفتوح. وقد ركزت الخطة أكثر من سابقاتها على الاهتمام بالفقراء وسياسات النمو من خلال تحسين سلامة المواطنين، والحد من الضعف في

<sup>53</sup> [http://www.eeas.europa.eu/el\\_salvador/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/el_salvador/csp/07_13_en.pdf)



البلاد، وفي هذا المجال أطلقت الحكومة خطة الفرص، والموجهة لأفقر 100 بلدية، ووضعت لذلك خمس أولويات: (1) القروض الصغيرة للتنمية المتكاملة (2) زيادة نطاق الخدمات الطبية المقدمة في الوحدات الصحية المحلية (3) دمج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في النظام التعليمي (4) نحو الاندماج الاجتماعي للشباب، وزيادة الفرص الاقتصادية (5) تحسين جودة الخدمات الاجتماعية وتغطيتها. ونرى في هذه الخطة مثلاً جيداً لأجندة سياسات وطنية مستنيرة تهتم بنوعية المعيشة للمواطنين.

#### د. سنغافورة

تقع جمهورية سنغافورة جنوب شرق آسيا في الأرخيل بين ماليزيا وإندونيسيا وتتكون من 63 جزيرة، وتبلغ مساحتها 697 كم مربعاً (ضعف مساحة قطاع غزة)، وعدد سكانها حوالي 5 مليون نسمة.

تأسست سنغافورة<sup>54</sup> كمستعمرة تجارية بريطانية عام 1819، وانضمت إلى الاتحاد الماليزي عام 1963، وانفصلت عنه بعد عامين، وأصبحت دولة مستقلة في العام 1965. واجهت سنغافورة قبل 40 عاماً تقريباً مشاكل الكثافة السكانية العالية في المدينة، مع ظروف حياة صعبة وفقيرة، وكانت تعاني من شح خدمات البنية التحتية، وأصبحت في وقت لاحق واحدة من أكثر دول العالم ازدهاراً، مع ميناء تجاري دولي هو أحد أكثر الموانئ ازدحاماً في العالم، وأصبح نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يقارن بأعلى النسب في أوروبا الغربية، ويلعب التخطيط المستمر والرائد دوراً رئيساً في ذلك.

إن قصة نجاح سنغافورة في الانتقال من الفقر المدقع إلى الغنى الفاحش، تظهر بشكل بارز الإمكانيات العظيمة للتخطيط العلمي والتكنولوجي، الذي حققت سنغافورة من خلاله ما يمكن اعتباره أسرع ارتقاء إلى المستويات الاقتصادية الاجتماعية العليا وأكثرها توازناً في التاريخ. وقد دفعت التنمية المسيرة والحوافز المرتبطة بها هذا البلد

<sup>54</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html>

الصغير إلى مواقع قيادية على مستوى العالم في قطاعات نمو اقتصادي مهمة للمستقبل. وتنتمي سنغافورة حالياً إلى الدول الخمس الأولى في العالم من حيث الناتج القومي الإجمالي للفرد. وقد نهض هذا البلد الذي كان يعاني من التدمير جراء الاحتلال الياباني، وبعدهما انفصل عن الإمبراطورية البريطانية وماليزيا قبل أن يسترجع عافيته، وبما يشبه الأعجوبة، ليحتل مركزاً قيادياً على مستوى العالم في مجالات الريادة التكنولوجية. ولم يكن هذا وليد الصدفة أو الحظ، بل وليد تخطيط استهدف استحداث مراكز حداثة تشكل القاعدة الاقتصادية، التي ستصبح المرتكز للاقتصاد العالمي بعد سنوات، ومنها مراكز البحوث الطبية البيولوجية، والنانوتكنولوجي، وهندسة الجينوم، والشرائح الإلكترونية البيولوجية، وأبحاث الخلايا الجذعية، وغير ذلك من مجالات التكنولوجيا المتقدمة ضمن المجالات الاقتصادية بأبعاد مستقبلية. ومن الجدير إبرازه هنا أن الخطوة الأولى التي انتهجتها سنغافورة لتحقيق أعجوبتها كانت التركيز على التعليم وخلق جيل متعلم، فكانت توفر فرص التعلم بشكل واسع ودون قيود من أجل تكوين قاعدة موارد بشرية مدربة ومتعلمة ومنقفة وملتزمة، وقادرة على حمل عبء المهام المرتبطة بإحداث التحول المطلوب في اقتصاد البلد وفي حوكمته<sup>55</sup>.

**الوضع الاقتصادي:** يتميز الاقتصاد في سنغافورة بدرجة عالية من التطور والنجاح وهو اقتصاد سوق حر، يعتمد اعتماداً كبيراً على الصادرات، خاصة في مجال الإلكترونيات، ومنتجات تكنولوجيا المعلومات، والمستحضرات الصيدلانية، كما يعتمد على قطاع الخدمات المالية المتنامية. بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 7.1% بين عامي 2004 و2007. انكمش الاقتصاد بنسبة 1.3% في عام 2009 نتيجة للأزمة المالية العالمية، ولكنه عاد وانتعش ليصل النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 14.5% في عام 2010 بسبب قوة الصادرات المتجددة. وتأمل الحكومة على المدى البعيد في وضع مسار النمو الجديد بالتركيز على زيادة الإنتاجية، وقد نجحت سنغافورة في اجتذاب استثمارات كبيرة إليها، خاصة المستحضرات الصيدلانية، والطبية، وإنتاج التكنولوجيا، وتتواصل الجهود لترسيخ دور سنغافورة كمركز مالي في جنوب شرق آسيا، وكرائد في مجال التكنولوجيا المتقدمة Hi-Tech.

<sup>55</sup> ويلي تان يوك منغ Willie Tan Yoke Meng. الإدارة العامة والخدمة المدنية الفلسطينية، ورشة عمل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، معهد طنطور - بيت لحم، 1994

في العام 2010 بلغ إجمالي الناتج المحلي 222 مليار دولار، موزع على قطاع الخدمات 71.7%، وقطاع الصناعة 28.3%، أما قطاع الزراعة فليس له إسهام في الناتج الإجمالي المحلي. وصل الناتج المحلي الإجمالي للفرد إلى 45 ألف دولار OER (62 ألف دولار PPP)، وبلغت القوى العاملة 3.1 مليون شخص، ونسبة البطالة 2.2%، أما بالنسبة لموازنة الحكومة فقد بلغت 32 مليار دولار، والإيرادات الحكومية 32.7 مليار دولار بما يعادل نسبة 14.7% من إجمالي الناتج المحلي GDP مع فائض بالموازنة يشكل 0.3% من GDP.

**التخطيط والتنمية:** تأسست في عام 1959، وزارة التنمية الوطنية<sup>56</sup> وهي الوزارة الرئيسية المسؤولة عن استخدام الأراضي على المستوى الوطني والتخطيط التنموي، وتوجه التخطيط لاستخدام الأراضي، وإعادة تطوير المناطق الحضرية، وتقديم الحلول للسكن بأسعار معقولة وبالجودة المطلوبة، وتطوير صناعة البناء مع ضمان بيئة آمنة، وتوفير الحدائق العامة وإدارتها، والمساحات المفتوحة، والمحافظة على المناطق الطبيعية، والحفاظ على مستوى عالٍ من السلامة الغذائية.

تعمل وزارة التنمية الوطنية جنباً إلى جنب مع عدد من الهيئات المستقلة، التي أنشئت بقانون statutory boards<sup>57</sup> وهي: هيئة الأغذية الزراعية والبيطرية (AVA)، وهيئة البناء والتشييد (BCA)، ومجلس الوكالات العقارية (CEA)، ومجلس الإسكان والتنمية (HDB)، والمجلس الوطني للمتنزهات (NParks)، وسلطة إعادة تطوير المناطق الحضرية (URA)، مما جعل سنغافورة مدينة مميزة عالمياً، ومكاناً محبباً للإقامة لأهلها وزوارها، وذلك من خلال تطوير بنية تحتية عالمية المستوى، وخلق بيئة معيشية مستدامة ونابضة بالحياة، وبناء مجتمعات متماسكة الجذور، وتعتبر URA السلطة الوطنية المسؤولة عن تخطيط استخدام الأراضي، وتركز في سياساتها وخططها على التوفيق بين النمو الاقتصادي ومستوى معيشة متوافق مع البيئة، كما تقوم بدور الوكيل الرئيس لإدارة بيع الأراضي الحكومية لزيادة الاستثمار الخاص وتشجيعه وتوجيهه بما

<sup>56</sup> <http://app.mnd.gov.sg/AboutUs/Introduction.aspx>

<sup>57</sup> نبيل قسيس، بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) 2011، ص. 14.

يخدم الخطط الوطنية، كما تقوم بتقديم برامج التدريب المهني. وكمثل على طريقة العمل الناجحة في سنغافورة نشير إلى أن URD قامت بوضع المخطط والمفهوم لخطة إستراتيجية طويلة المدى، ففي العام 1971 كانت الخطة تمتد على فترة عشر سنوات، ومن أهدافها جعل مطار سنغافورة أحد أفضل مطارات العالم، بالإضافة إلى تطوير نظام مترو الأنفاق، أما في العام 2001 فقد وضعت الخطة لتخدم فترة الـ 40-50 سنة القادمة، على أساس أن عدد السكان سيصل إلى 5.5 مليون نسمة. وقد تم وضع الخطة من خلال مجموعات عمل مركزة، مع مشاركة مجتمعية واسعة، وحوارات، ونقاشات، ومعطيات من خلال الإنترنت، ويتم مراجعة الخطة وتحديثها كل عشر سنوات<sup>58</sup> ورؤية هذه الخطة هي أن تجعل من سنغافورة مدينة مزدهرة، تحتل موقعاً عالمياً على مستوى القرن الحادي والعشرين. وتتعلق هذه الخطة من الفئاعة أن معظم المبادرات والإنجازات البشرية هي نتاج توجه محسوب، وترى أن سياسات التنمية الاقتصادية والتخطيط، هي في الأساس نتاج تولى جهة ما دفعة القيادة، وإعطاء الإحساس بوجود وجهة محددة، مع تحديد الأهداف، وابتكار الطرائق لتحقيقها من خلال إجماع يتم التوصل إليه بطرق عقلانية ومنطقية حول الأولويات والأهداف الوطنية التي تتحكم بمصير الأمة. وفي هذه الرؤية ابتعاد عن الانجراف وراء الأحداث والتجارب العشوائية التي تخطئ وتصيب، وعن ترك الأمور لقوى السوق لتتحكم بها وتسيّرهما. فصانعو السياسات أصبحوا يميلون أكثر لأخذ زمام المبادرة لإحداث التغيير بدلاً من أن يتأثروا به، ويصبحوا رهائن له عندما يحدث. إن نجاح بلد معين في التنمية الاقتصادية باتباع أساليب التخطيط، يشجع بلداناً أخرى على اتباع مثل هذا النهج. وفي هذا المجال يجدر الانتباه إلى أن الإطار الزمني القصير جداً قد يعاني من قصر النظر، وأن حصر مجال التنمية في مجال ضيق قد يؤدي إلى السير في نفق. في الوقت نفسه، فإن النظرة العريضة التي تغطي جميع المجالات قد تؤدي إلى الفشل. ومع أن محاولة التنبؤ بالتطورات الاقتصادية طويلة الأمد لن تكون موثوقة بما فيه الكفاية، إلا أنه لا يوجد سبب لعدم محاولة ذلك.

<sup>58</sup> <http://www.ura.gov.sg/about/ura-conceptplan.htm>

## هـ. قبرص

نالته قبرص استقلالها عن الاستعمار البريطاني في العام 1960، ولكن الوضع فيها بقي متوتراً بسبب النزاع بين القبارصة اليونان والأتراك، الذي أدى إلى احتلال تركيا للثلث الشمالي للجزيرة وتقسيمها عام 1974. واستطاع الجزء الجنوبي الواقع تحت سيطرة الحكومة القبرصية (اليونانية) المعترف بها دولياً تنمية الاقتصاد القبرصي حتى دخلت قبرص بأكملها في الاتحاد الأوروبي عام 2004، إلا أن المكتسبات المتأتية على ذلك تنطبق فقط على المناطق الخاضعة للحكومة المعترف بها دولياً، بينما بقيت معلقة في المناطق التي يديرها القبارصة الأتراك .

تبلغ مساحة قبرص 9250 كم مربعاً (ثلث مساحة فلسطين التاريخية، أو مرة ونصف تقريباً من مساحة الضفة الغربية وغزة)، وتتكون من ست محافظات. بناءً على إحصائيات العام 2010 بلغ عدد سكانها 1.12 مليون نسمة، وعدد سكان العاصمة نيقوسيا 240 ألف نسمة.

**الوضع الاقتصادي:** بلغ إجمالي الناتج المحلي عام 2010 على أساس القيمة الشرائية المكافئة (PPP) 23 مليار دولار، كما بلغت نسبة النمو الحقيقي في إجمالي الدخل المحلي 1%، وإجمالي الدخل المحلي للفرد (PPP) \$21000، ويتوزع إجمالي الناتج المحلي على القطاعات الاقتصادية التالية: 81.3% الخدمات، 16.4% الصناعة، 2.3% الزراعة، ويبلغ عدد القوى العاملة 407 آلاف، و نسبة البطالة 4.7%

بلغت موازنة الحكومة 10.8 مليار دولار في العام 2010، والإيرادات 9.5 مليار دولار بما يعادل 41% من إجمالي الناتج المحلي، وكانت نسبة العجز فيها 5.3% من GDP، أما معدل التضخم فقد بلغ 2.4%، والعجز في الميزان التجاري 1.3 مليار دولار.

**التخطيط والتنمية:** تركز سياسات التنمية الاقتصادية والإقليمية في قبرص<sup>59</sup> على مبدأ التخطيط الإرشادي (التأثيري) Indicative Planning<sup>60</sup> وينفذه "مكتب التخطيط Planning Bureau"<sup>61</sup>، الذي تأسس مباشرة بعد الاستقلال ويديره أمين عام دائم مختص في الاقتصاد بموجب القانون، يختاره مجلس الوزراء. ويعمل المكتب كإدارة مستقلة تحت سلطة وزير المالية، ويهتم بوضع السياسات طويلة الأمد للتنمية على المستوى الإستراتيجي، ويمارس الرقابة على تنفيذها من خلال الموازنة العامة للدولة. من ناحية أخرى، فإن التخطيط المكاني والسياسات الحضرية هي مسؤولية وزير الداخلية، الذي فوض بعض صلاحياته للبلديات الكبرى<sup>62</sup>، ولدائرة تخطيط المدن والإسكان، وهي الدائرة المسؤولة عن تنفيذ التشريعات الخاصة بتخطيط المدن والريف، وعن بعض عناصر السياسات الحضرية والتخطيط المكاني، وكذلك لمجلس التخطيط Planning Board، وهو جسم مستقل له صلاحيات استشارية واسعة بخصوص سياسات التخطيط. ويجري تنفيذ خطط التنمية بناء على مفهوم ثلاثي المستويات: "خطة الجزيرة" وتركز على الإقليم الوطني ككل (الجزء غير المحتل الواقع تحت سيطرة السلطة)، وتوزع الموارد وفرص التنمية بين أجزائه، و"الخطة المحلية"، وتركز على المناطق الحضرية الرئيسة التي تزرع تحت ضغوط جمة بسبب الحاجة للتطوير، و"مخططات المناطق"، وهي الجزء الأدنى في هذا الترتيب، وتأخذ شكل مشاريع تفصيلية تشكل أدوات لا غنى عنها في التعامل مع قضايا الاستدامة، وتمكين تخطيط السياسات.

وقد أسهم مكتب التخطيط بشكل حاسم في نمو الاقتصاد، وكان له دور رئيس في تمكين دخول قبرص في الاتحاد الأوروبي. كذلك لعب مكتب التخطيط دوراً رئيساً في إنشاء مؤسسة تعزيز البحوث Research Promotion Foundation عام 1996، التي يرأسها الأمين الدائم لمكتب التخطيط، وأهم أهدافها تعزيز البحث العلمي والتكنولوجي

<sup>59</sup> <http://www.girltalk.pcs-net.com/b2/property-regulations/the-planning-system-in-cyprus/>

<sup>60</sup> انظر مثلاً كتاب Arthur Lewis ص. 25 الذي أشرنا إليه في أكثر من موقع في هذا البحث.

<sup>61</sup> [http://www.planning.gov.cy/planning/planning.nsf/dmlhistory\\_en/dmlhistory\\_en?OpenDocument](http://www.planning.gov.cy/planning/planning.nsf/dmlhistory_en/dmlhistory_en?OpenDocument)

<sup>62</sup> في الدراسة التي أعدها الكاتب لـ "ماس": الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل الانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة (نيل قسيس 2011) اقترح أن تكون مثل هذه الصلاحيات أصيلة وبموجب القانون وليس بموجب تفويض.

في قبرص. وقد نجح مكتب التخطيط في خدمة الاحتياجات التنموية في البيئة الاقتصادية الدولية الحديثة على أحسن وجه. وتركز أهداف مكتب التخطيط على المحاور التالية :

- ✧ صياغة سياسة التنمية العامة ومتابعتها وتنفيذها على المدى المتوسط، من خلال خطة التنمية الإستراتيجية 2007-2013، والبرنامج الوطني للإصلاح - إستراتيجية لشبونة (2005-2008 و 2008-2011)، والإستراتيجية الوطنية للتعليم مدى الحياة 2007-2013.
- ✧ استخدام الصناديق الهيكلية وصندوق التضامن في إطار التمويل المشترك للمشاريع والبرامج، التي تهدف إلى تحقيق تقارب حقيقي مع الاتحاد الأوروبي من خلال ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي المستدام.
- ✧ صياغة سياسة التنمية الخاصة بالمساعدة التقنية الأجنبية، وكذلك سياسة التعاون الاقتصادي وغيرها من أوجه التعاون مع البلدان الأخرى.
- ✧ إيجاد آليات جديدة للبحوث، وللمنو التكنولوجي، والابتكارات، والعمل على أن يصل إسهام البحوث والنمو التكنولوجي 1% من الناتج القومي الإجمالي حتى عام 2010.
- ✧ صياغة إستراتيجية وطنية لمجتمع المعلومات، تهدف إلى استثمار الإمكانيات التي تقدمها تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.
- ✧ الترويج لاستخدام موارد المجتمع من خلال برامج تنافسية للاتحاد الأوروبي، فضلاً عن المساعدة الاقتصادية من بلدان المنطقة الاقتصادية الأوروبية وسويسرا.

#### استخلاصات من تجارب البلدان الخمس في التنمية الاقتصادية

لا يوجد نمط موحد ينطبق على كل عناصر قصص النجاح التي تطرقنا إليها، ولكن هناك عناصر مشتركة مهمة. لجميع هذه البلدان معطيات سياسية وجغرافية وسكانية تتقاطع مع الوضع في السلطة الوطنية الفلسطينية، وبالتالي هناك في تجربتها ما يمكن محاولة الاستفادة منه في جهود التنمية الوطنية الفلسطينية. ما هو بارز بوصفه عاملاً مشتركاً في هذه البلدان هو وجود حكم ديمقراطي ناضج، ووضع سياسي مستقر فيها

جميعها. كذلك نرى أن التقدم الذي حققته هذه البلدان هو في الأساس وليد سياسات سليمة وحصيفة، تهدف إلى النهوض بالبلد وازدهاره، أكثر منه وليد مهارة في التخطيط والتنفيذ على أهميتها. التخطيط التنموي يدخل أداة في تنفيذ السياسات وليس هدفاً بحد ذاته، وهو مفيد أو ناجح إلى القدر الذي ينجح في تحقيق أهداف تلك السياسات. الجهة المسؤولة عن إعداد الخطط ومتابعتها هي جسم حكومي - وزارة متخصصة، أو مكتب متخصص مستقل، أو ملحق بوزارة المالية - تدعمه مؤسسات شبه حكومية متخصصة في نواح لازمة للتخطيط، كمراكز الإحصاء، ومراكز أبحاث السياسات، ومؤسسات دعم التنمية والاستثمار وغيرها.

الأساس للتنمية في البلدان الخمس إذن هو السياسات، أو أجندة السياسات الوطنية إذا أردنا استخدام التعبير المستخدم في خطة التنمية الوطنية الفلسطينية. ولم تكن أجندة السياسات الوطنية في أي منها معقدة أو مركبة، بل كانت في جميع الأحوال بسيطة، ما مكنها من التركيز على المستهدفات بنجاحة. القطاعات الاقتصادية التي تم التركيز عليها قليلة - قطاعان إلى ثلاثة في معظم الحالات - يشكل كل منها رافعة بارزة في اقتصاد ذلك البلد إن أحسن استغلاله. وبالتالي، كانت الخطط الموضوعية حيز التنفيذ قطاعية، وإن تمت معالجة بضعة قطاعات في الوقت نفسه. الاعتماد المتبادل بين القطاعات التنموية التي جرى العمل على تطويرها، لم يكن ظاهرة بارزة بقدر ما كان اعتماد الاقتصاد ككل على النمو المتحقق في تلك القطاعات، ولكن التنمية القطاعية في جميع الأحوال لم تحدث في فراغ، بل بنت على قاعدة متينة من مؤشرات التنمية البشرية، التي جرى التركيز عليها مبكراً بعد استقلال هذه الدول، حيث جرى العمل على رفعها من خلال خطط وطنية طويلة الأمد، وهذا بعد جدير بالملاحظة، ويتفق مع منظور الإطار الشامل للتنمية الذي دعا لخطط طويلة الأمد يجري العمل على تحقيق أهدافها بثبات واستمرارية، مع مراجعة دورية للتقدم الحاصل.

التقدم الذي حققته هذه البلدان نسبي بالطبع، وقصة نجاح كل منها تختص بالتقدم الذي حصل فيها من النواحي النوعية والكمية ووتيرته، وهو في المجمل كان أسرع في البلدان التي بدأت من مستوى منخفض، كما تبين بيانات معدل نمو دليل التنمية



البشرية<sup>63</sup> على مدى العقود الثلاثة الأخيرة في الجدول على الصفحات التالية.<sup>64</sup> ويبين هذا الجدول أيضاً أن معدل نمو دليل التنمية في البلدان التي تنتمي إلى فئات "منخفضة"، أو "متوسطة"، أو "مرتفعة" أعلى من معدل الزيادة في المنطقة الجغرافية التي تنتمي إليها، بينما نلاحظ العكس من ذلك في البلدان التي تنتمي إلى فئة "مرتفعة جداً". واقع الحال هذا هو انعكاس لحقيقة أن تحقيق نمو في دليل التنمية البشرية يصبح أصعب منالاً كلما ارتفعت قيمته، وهذا متوقع لأن الدليل أو المؤشر يقترب من حده الأعلى (قيمة 1) بشكل تقاربي asymptotic. ولا يعني دليل تنمية بشرية جيد بالضرورة صورة جيدة لجميع مؤشرات التنمية، وكمثل جيد على ذلك يمكن أن نتفحص حالة بتسوانا. فهذا البلد حقق قصة نجاح تنموي دون أدنى شك، ولكن كون نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي فيه يصل إلى خمسة إلى ستة أضعاف ذلك في السلطة الوطنية الفلسطينية، فإنه لا يعكس الصورة نفسها إذا نظرنا إلى باقي المؤشرات، حيث إن مؤشرات الصحة والتعليم الابتدائي في السلطة الوطنية الفلسطينية، تفوق تلك الموجودة في بتسوانا بشكل ظاهر، ما يعكس سوء لتوزيع الثروة في بتسوانا (التي تعتمد على الماس كما تعتمد دول النفط على نفطها)، وفشل في بناء قاعدة موارد بشرية مدربة. بالمقابل، فإن موريشيوس (التي يعتبر قصب السكر وكأنه نفطها) تباها في وصولها إلى مصاف فئة التنمية المرتفعة بمؤشرات تنمية بشرية مرتفعة في جميع المجالات. (انظر جدول رقم (2)).

إن وضع الاحتلال القائم في الأرض الفلسطينية يجعل من التنمية أمراً جديلاً، كما جاء في موضع آخر من هذه الدراسة، إلا أن عناصر التنمية البشرية (التعليم، والصحة، ولنترك الدخول جانباً الآن)، ممكن التأثير عليها حتى في وضع الاحتلال، وبالتالي فإن الاهتمام بالتنمية البشرية هو خيار قائم ودائم، وضروري أيضاً كأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الأشمل في ظروف أفضل. كذلك الأمر فيما يتعلق بإرساء قواعد الحكم الصالح، وغير ذلك من الأسس التي تشكل عناصر التنمية الوطنية المستدامة. من هنا، فإن أية خطة تنمية وطنية تحت ظروف الاحتلال، يمكن أن تستفيد

<sup>63</sup> نستخدم أحياناً مصطلح "مؤشر" بمعنى index بينما يستخدم تقرير UNDP مصطلح "دليل" بالمعنى نفسه، والقصد واحد.

<sup>64</sup> تقرير التنمية البشرية 2011، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP

من الخبرات الإيجابية للبلدان التي شكلت التنمية فيها قصص نجاح، وأن تسترشد بالعناصر الأساسية في برامج التنمية الاقتصادية، والتخطيط التنموي في تلك البلدان. ومن هذه العناصر ما يأتي:

- ✧ وضع سياسي آمن ومستقر.
- ✧ حكم ديمقراطي صالح وناضج.
- ✧ مؤسسات حكم كفؤة ورشيده.
- ✧ أجندة سياسات وطنية سليمة وحصيفة.
- ✧ تركيز مبكر على مؤشرات التنمية البشرية كأساس لتمكين التنمية الاقتصادية.
- ✧ مشاركة واسعة في نقاش السياسات العامة وخطط التنمية.
- ✧ انفتاح اقتصادي وعلاقات تجارية واستثمارات خارجية.
- ✧ التنوع في القطاعات التي تركز عليها التنمية، ولكن مع وجود قطاع أو اثنين يتم التركيز عليهما في أي وقت من الأوقات.
- ✧ إناطة التخطيط التنموي بوكالة حكومية كفؤة، تتمتع بصلاحيات كافية، وبدعم قوي.
- ✧ اعتماد خطط طويلة الأمد، ومراجعتها دورياً، وتغذيتها بنتائج التطبيق.
- ✧ وجود وكالات شبه حكومية كفؤة تدعم عملية التخطيط (إحصاء، وأبحاث سياسات... إلخ)

ليس من الممكن التعاطي مع جميع هذه العناصر في الظروف القائمة، ولكن يجب محاولة التعاطي مع كل ما هو ممكن منها، حتى ولو جزئياً، "فما لا يدرك كله لا يترك جله"، ومع أنه ليس مقتنعاً وضع أهداف تنموية تفترض انتهاء الاحتلال بينما الاحتلال قائم ومستمر، إلا أنه من الضروري الإعداد لتمكين التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة في المرحلة التالية، والتعامل مع المرحلة الحالية كمرحلة تحضير لا بد منها، لذا، يجب النظر إلى العناصر التي أسهمت في تنمية بعض البلدان، التي حققت نجاحات كعناصر من الضروري أن تجد مكاناً لها في أجندة السياسات الوطنية، إذا كان لهذه أن تشكل أساساً متيناً للتنمية وطنية.

جدول 2: مؤشرات التنمية البشرية في بلدان سجلت قصص نجاح  
في مجال التنمية مع مقارنة بمؤشرات عالمية

متوسط سنوات الدراسة المتوقع	متوسط العمر عند الولادة	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (حسب القوة الشرائية المكافئة لعام 2005) بالدولار US\$	دليل التنمية البشرية غير المرتبطة (HDI - Income)	دليل التنمية البشرية HDI	الفئة الجغرافية	مستوى التنمية البشرية	البلد
12.7	72.8	2,656	0.750	0.641	البلدان العربية	متوسطة	السلطة الوطنية الفلسطينية
12.2	53.2	13,049	0.602	0.633	جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى	متوسطة	بوتسوانا
13.6	73.4	12,918	0.745	0.728	جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى	مرتفعة	موريشيوس
13.1	72.2	5,925	0.724	0.674	أميركا اللاتينية والبحر الكاريبي	متوسطة	السلفادور
14.4	81.1	52,569	0.851	0.866	شرق آسيا والمحيط الهادئ	مرتفعة جداً	سنغافورة
14.7	79.6	24,841	0.866	0.840	أوروبا وآسيا الوسطى	مرتفعة جداً	قبرص

المتوسط السنوي لمعدل نمو دليل التنمية البشرية %			دليل التنمية البشرية غير المرتبطة (HDI - بالدخل - Income)	دليل التنمية البشرية HDI	الفئة	البلد أو المنطقة الجغرافية
-2000 2011	-1990 2011	- 1980 2011				
--	--	--				السلطة الوطنية الفلسطينية
0.71	0.30	1.14				بتسوانا
0.73	0.78	0.93				موريشيوس
0.79	1.21	1.2				السلفادور
0.71	--	--				سنغافورة
0.44	0.56	--				قبرص
0.94	1.04	1.19	0.643	0.641		البلدان العربية
1.31	0.90	0.77	0.467	0.463		جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى
0.86	0.76	0.73	0.767	0.731		أميركا اللاتينية والبحر الكاريبي
1.31	1.43	1.46	0.709	0.671		شرق آسيا والمحيط الهادئ
1.45	1.31	1.40	0.569	0.598		جنوب آسيا
0.71	0.47	0.50	0.785	0.751		أوروبا وآسيا الوسطى
0.66	0.66	0.65	0.683	0.682		العالم
0.33	0.44	0.48	0.918	0.889	مرتفعة جداً	
0.70	0.64	0.61	0.769	0.741	مرتفعة	
1.28	1.30	1.31	0.658	0.630	متوسطة	
1.59	1.31	1.19	0.478	0.456	منخفضة	



## الفصل الرابع:

### عرض موجز لمناهج التخطيط الاقتصادي التنموي

نعرض في هذا الفصل بشكل موجز مناهج التخطيط التي وردت في أدبيات التنمية الاقتصادية والتخطيط التنموي، وقد قمنا بتجميعها من مصادر مختلفة<sup>65</sup> ووضعناها في جدول (3) في نهاية هذا الفصل؛ لتسهيل المقارنة فيما بينها، وللوصول إلى تعريفات مختصرة. ونشير بداية إلى أنه لا يوجد نهج تخطيط خالٍ من المشاكل، كما نشير إلى أن المناهج الواردة في الجدول، ليست في جميع الحالات بديلة عن بعضها البعض. فمثلاً، لا يتعارض كون التخطيط قطاعياً، أو متعدد القطاعات مع كونه مركزياً أو لامركزياً، ولا يتعارض ذلك بدوره مع كون التخطيط، مثلاً، مادياً (فيزيائياً) أو مالياً، أو تأثيرياً، وبالتالي هناك عدد كبير من البدائل التي يمكن أن ينتهجها المخطط، بما يتفق مع وضع البلد واحتياجاته وتوجهاته الاقتصادية.

حدد القانون الأساسي الفلسطيني "مبادئ الاقتصاد الحر" كأساس للنظام الاقتصادي في السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>66</sup>، وبناء على ذلك، تنتفي من بحثنا المناهج الواردة في جدول (3) التي تتناقض مع ذلك. وفي هذا السياق يجدر التأكيد أن النموذج المختلط الذي يوصي به معظم الاقتصاديين لا يتعارض مع مبادئ الاقتصاد الحر، وإن كان يتناقض مع مبادئ الاقتصاد الرأسمالي، وكذلك الاشتراكي في أي من صيغها المتطرفة. ويهمننا في هذا الفصل، بعد العرض الموجز الوارد في الجدول، أن نبحث من ناحية في منهجي التخطيط القطاعي والتخطيط الكلي، ومزايا كل منهما ومثالبه، منطلقين من وظائف التخطيط على الأصعدة القطاعية المختلفة، وفي منهجي التخطيط المركزي واللامركزي من ناحية أخرى، كمناهج ركزت عليهما الشروط المرجعية لهذا البحث.

<sup>65</sup> Types of Economic Planning, study notes for the students of M.A. Economics, Karachi University. Visit <http://maeconomics.webs.com>  
W. Arthur Lewis; Development Planning, Harper & Row, New York, 1966 or Routledge Library Editions-Economics, 2003.  
Simon Maxwell and Tim Conway, New Approaches to Planning, OED Working Paper Series. No. 14, World Bank, 2000.

<sup>66</sup> القانون الأساسي المعدل لعام 2003، المادة 23.

يهدف **التخطيط الكلي** إلى الوصول إلى مؤشرات اقتصاد كلي بقيم معينة، مثل إجمالي الدخل المحلي للفرد، وميزان المدفوعات، والتضخم، والبطالة، وأسعار الفائدة، ومبيعات التجزئة، ومؤشر أسعار المستهلك. ومن إيجابياته أنه يعطي إطاراً متماسكاً ومتسقاً في جميع النواحي الكمية للخطة ومن سلبيات هذا النهج أنه قد يكون مضللاً، يُبهر القارئ بأرقامه الكثيرة فينتقل تركيزه في تحليل الخطة من السياسات إلى الأرقام، وبالتالي يمكن أن تختلط الأمور على المرء فيتعامل مع الأرقام وكأنها تعكس الحقيقة لا شيء إلا كونها متسقة، بينما قد تكون بعيدة عن الحقيقة. ومن هنا فإن التخطيط الكلي الناجح يعتمد على توفر البيانات الإحصائية الموثوقة والكاملة، وهو بذلك مناسب للاقتصاد الكبير المركب، وليس بذي فائدة للاقتصاد الصغير البسيط. التخطيط الكلي هو في جميع الأحوال تخطيط شامل، يغطي جميع القطاعات والتفاعلات فيما بينها، ويتطلب فهماً جيداً لعلاقات القطاعات وتأثيراتها المتبادلة، التي قد لا تكون واضحة، مما يستوجب تطوير نموذج للمدخلات والمخرجات، واستخدام وسائل الاقتصاد القياسي macroeconomics لفهمها.

من ناحيته، يهتم **التخطيط القطاعي** بتطوير قطاع اقتصادي معين (أو عدد قليل من القطاعات) بمشاركة جميع المعنيين بهذا القطاع الاقتصادي، ومن ميزات هذا النوع من التخطيط أن أهدافه محصورة ومحددة وواضحة، وأنه يتيح مشاركة واسعة من جميع القطاعات: الحكومي، والخاص، والأهلي، سواء تم التخطيط على الصعيد المركزي أو اللامركزي. ولأن المجال الذي يتم تناوله محصور، فإن تجميع البيانات الإحصائية والمعطيات اللازمة لتخطيط ناجح لا تتطلب جهداً ضخماً. بالمجمل، التركيز على قطاع واحد أو عدد قليل من القطاعات، يحمل معه احتمالات نجاح أكبر. هذا على صعيد الميزات والإيجابيات لهذا النوع من التخطيط، أما على صعيد السلبيات أو المثالب، فإن التخطيط القطاعي لا يأخذ في الاعتبار التأثيرات المتبادلة بين القطاعات بشكل منهجي.

يؤكد آرثر لويس<sup>67</sup> أن الاقتصاد لا ينمو في جميع قطاعاته بالسرعة نفسها، وأنه عند التخطيط لتحقيق نمو في الاقتصاد بقدر معين (كما في التخطيط الكلي)، يبحث المخطط عن قطاعين صناعيين أو ثلاثة، يوفر نموها السريع محركاً لنمو الاقتصاد ككل. وبينما يمكن أن يكون معدل النمو الإجمالي 5% مثلاً، فإن التأثير يجيء من بضعة قطاعات يبلغ النمو فيها 10% أو أكثر، وهناك سببان لذلك، الأول هو أن فرص النمو ليست متساوية لجميع الصناعات، فعلى افتراض أن بلداً ما اكتشف احتياطياً كبيراً من خام (أ)، وليس (ب)، فستتم صناعة (أ) بأسرع من صناعة (ب). إن اكتشاف مصادر طبيعية جديدة، وإدخال تكنولوجيات جديدة، وفتح مسارات تجارية أو مرافق جديدة، وحصول تغيرات في المعايير المؤسسية للنمو، كل هذه تؤثر على بعض الصناعات أكثر من بعضها الآخر، وبالتالي تؤدي إلى معدلات نمو مختلفة. السبب الثاني هو اقتصاديات الحجم "Economies of Scale". فالصناعة التي تنمو بسرعة، تخلق معززات ذاتية تجعلها تنمو بسرعة أكبر، ولكن ذلك إلى حد معين. فهذه الصناعة تجتذب المستثمرين، والمخترعين، والموارد، وتتداعى المرافق المتخصصة من بنوك، ومعاهد بحوث، ومراكز تدريب، ومؤسسات تسويق... إلخ؛ لتعالج مشاكلها، وتخفيض تكاليفها، وبالتالي تتجه العقول والموارد المالية إليها لتسهم في نموها، إلى أن تصل إلى الإشباع عندما تنضب الفرص الجديدة.

وبحسب لويس، يعتمد مقدار تحفيز صناعة جديدة لباقي الاقتصاد على عدة عوامل لكل منها تأثير جزئي، ومن هذه العوامل توظيف الصناعة الجديدة لمصادر محلية، وإمكانية التصنيع محلياً، وحجم الصرف من الدخل الذي تحققه على السلع والخدمات المحلية، ومدى إسهام المرافق التي تنشأ خصيصاً لهذه الصناعة في توفير مناخ أفضل للصناعات الأخرى، وإلى أي قدر يجري استيعاب التكنولوجيا وتقليد المؤسسات التي تستحدث لهذه الصناعة في قطاعات أخرى. ويرى لويس أن أحد أكثر نتائج التخطيط نفعاً يمكن أن يكون استغلال الإمكانيات، التي كان من الممكن أن تضيع سدى، بحيث ينتشر تأثير صناعة أساسية أو صناعة صاعدة على أوسع نطاق ممكن، ولهذا يجب ألا

<sup>67</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 26-27



بيدأ التخطيط التنموي بتنبؤات حول ما يطلبه المستهلك، بل بالبحث عن أكثر إمكانيات الإنتاج وعداً: ما هما الصناعتان الرئيستان أو الثلاثة التي يتوقع أن تستطيع أن تحمل معها الاقتصاد ككل لينمو بنسبة حوالي 5%؟، وما هي المعوقات أمامها؟ وكيف يمكن استغلال الإمكانيات التي توفرها على أوسع نطاق ممكن؟ هنا يبدأ التخطيط لكي يعم بعد ذلك الاقتصاد ككل. ويصل لويس إلى الاستنتاج أنه ما لم يتمكن المخطط من التعرف إلى صناعيتين أو ثلاثة يعتمد عليها لتحفيز نمو اقتصادي نشط، فإن احتمال تحقيق نمو كلي للاقتصاد بنسبة غير هامشية يصبح ضئيلاً جداً.

لقد تفحصنا في الفصل الثالث بضعة بلدان شكلت التنمية الاقتصادية في كل منه قصة نجاح، ورأينا أن التخطيط التنموي في كل منها كان في الأساس قطاعياً، يركز على بضعة قطاعات قادرة على تحريك الاقتصاد ككل، ويتفق واقع الحال هذا مع أطروحة أرثور لويس، أنه من الممكن الوصول إلى أهداف اقتصادية كلية من خلال استهدافات قطاعية، ولكن هذا على الصعيد النوعي، أما على الصعيد الكمي، فإن إيجاد علاقات رياضية بين نمو قطاع صناعي معين ونمو الاقتصاد ككل، يتطلب تطوير نموذج مدخلات ومخرجات input-output model للاقتصاد قيد الدراسة، وهذا تمرين يقوم به المتخصصون في الاقتصاد، والاقتصاد القياسي Econometrics ولن نتطرق إليه هنا، وعلى المخطط الذي يرغب ربط الأهداف الكلية للتنمية بأهداف قطاعية الاستعانة بالخبراء في الاقتصاد، الذين يستطيعون تطوير نماذج من هذا النوع، واستخدامها للوصول إلى العلاقات الرياضية التي تساعد في التنبؤ بمسارات تطور الاقتصاد بناء على معطيات معينة. وفي دراستنا هذه سنفترض أن أجندة السياسات، والأهداف، ونهج التخطيط كلها معطاة أو تم تحديدها، بعد أن بينا أهميتها، بحيث نركز على البحث في الآليات المناسبة لتوحيد الجهود، لتحقيق أهداف الخطط التنموية المتوسطة المدى، وعلى أساليب زيادة القدرة على إعدادها وطرقها بجودة عالية وزمن قصير.

كما ذكرنا سابقاً، فإن مناهج التخطيط التي نعرضها في الجدول أدناه يجري تطبيقها على مستويات مختلفة من حيث الشمولية والمركزية، ولا يشكل أي منها بديلاً عن كل المناهج الأخرى، بل يمكن أن نطبق نهجين على مستويين مختلفين في آن واحد.

وتحديداً فإن انتهاج أسلوب مركزي أو لا مركزي بالمعنى الإداري في التخطيط لا يتعارض مع أن يكون التخطيط قطاعياً أو متعدد القطاعات، وسنركز الآن على مستوى مركزية/لامركزية التخطيط.

تُفهم المفاضلة بين التخطيط المركزي واللامركزي عادة على أنها مفاضلة بين سيطرة الحكومة المركزية على التخطيط الاقتصادي من جهة، وحرية السوق أو حرية الأفراد في التخطيط لأنفسهم بأنفسهم من جهة أخرى. البعد الآخر للمركزية هو المشاركة الواسعة في نقاش أجندة السياسات الوطنية، في إطار يضم الحكومة المركزية ومستويات الحكم اللامركزي، الإقليمي والمحلي، وقطاعات الشعب المختلفة المؤطرة وغير المؤطرة، وصولاً إلى عناصر عامة لخطة قد تُصاغ مركزياً، ولكن يجري العمل لتحقيق أهدافها بشكل لا مركزي في ناحيتي التخطيط والتنفيذ، وكمثل على ذلك، نفترض أنه تم التوصل إلى بند في أجندة السياسات الوطنية يتعلق بالتعليم، أو بالصحة، ففي التخطيط اللامركزي، يقوم كل إقليم في البلد، وكل مستوى محلي بوضع خطة لذلك النطاق الجغرافي وتنفيذها، تلتزم بالمحددات المركزية العامة، ولكنها تكون حرة عدا ذلك في اتباع أنجع الوسائل لتحقيق الهدف العام في الوصول إلى مؤشرات تعليم وصحة أعلى. وإذا أخذنا الصناعات التحويلية أو تطوير الخدمات كمثال آخر لهدف عام، فإنه يترك للإقليم: إدارة، وقطاع خاص وقطاع أهلي، الوصول إلى خطة تفصيلية تناسب الإقليم وميزاته المقارنة، وقدراته التنافسية، وتنفيذها تحت الإشراف العام للحكومة المركزية، ولكن تحت الإشراف المباشر للإقليم نفسه، ومن هنا نرى أنه هناك طيف عريض للتخطيط المركزي واللامركزي، يبدأ بتخطيط وتنفيذ بإشراف مركزي بالكامل، ويمر بالتخطيط المركزي والتنفيذ اللامركزي، وينتهي بلامركزية كاملة في التخطيط والتنفيذ.

في **التخطيط المركزي** (الذي يمارس غالباً في البلدان الاشتراكية والشيوعية)، تأخذ السلطة المركزية أو الحكومة جميع القرارات الاقتصادية، وهي كذلك التي تضع الخطط الاقتصادية، وتحدد الأهداف العامة والتفصيلية والأولويات، ويتوجب على جميع المعنيين تنفيذ التعليمات المرتبطة بالخطة، بدون أن يدور نقاش معهم حول قابليتها

لتحقيق الفائدة المرجوة. ومن إيجابيات التخطيط المركزي أن الحكومة تتحمل مسؤولية نجاح الخطة أو فشلها بمفردها، وهي التي تقرر كميات الاستهلاك والإنتاج وتوزيعها، وكذلك الأجور والأسعار والقروض الممنوحة وأسعار الفائدة، ومن سلبيات التخطيط المركزي الاحتمال العالي للفشل؛ لأن الأفراد ليس مسموحاً لهم بتنفيذ الخطط حسب احتياجاتهم وأفضلياتهم، وبالتالي لا يشعرون بملكية الخطة وما يرتبط بذلك من التزام ورغبة بإنجاحها.

**التخطيط اللامركزي** (يرتبط غالباً بالاقتصاد الرأسمالي)، ويجري تنفيذه من خلال آليات السوق، بحيث تزود الجهة المسؤولة عن التخطيط الجهات المركزية والمحلية بالتعليمات حول الحوافز التي جرى نقلها للقطاع الخاص. ومن إيجابياته أنه يمكن الأفراد والمجموعات الصغيرة من تنفيذ خططهم لتحقيق هدف مشترك، وأن العملية تجري من أسفل إلى أعلى bottom-up approach، وتقوم الجهة المسؤولة عن التخطيط بوضع الخطة بالتشاور مع المكونات المختلفة للاقتصاد، كما توضع الخطط المتعلقة بصناعات محددة من قبل ممثلين عن تلك الصناعات. ومن السهل أن نتصور أن التخطيط اللامركزي يتعايش مع التخطيط الديمقراطي، ومع نموذج الاقتصاد المختلط، وهو بالتالي مناسب تماماً للسلطة الوطنية الفلسطينية، وسنتطرق إلى ذلك لاحقاً في الفصل السادس.

### **اللامركزية في السياق الفلسطيني ودورها في ترشيد التخطيط**

إن منهج التخطيط التنموي المناسب للسلطة الوطنية الفلسطينية في ضوء مختلف المعطيات، هو منهج التخطيط الشامل الديمقراطي اللامركزي في نظام اقتصاد مختلط (انظر جدول رقم 3 أدناه)، حيث يقتصر نشاط القطاع العام على المشاريع التي تتطلب تمويلاً كبيراً كطرق المواصلات، والخطوط الجوية، والموانئ، وسكة الحديد، والجسور، والأنفاق...إلخ. ويضمن الاقتصاد المختلط سيادة المستهلك على قراره، كما يضمن الملكية الشخصية، وآلية الأسعار الحرة. ويعمل القطاع العام في هذا النظام بموازاة القطاع الخاص، وتهتم الحكومة باحتياجات الناس الأساسية كالتوظيف، والصحة، والتعليم. وفي البلدان النامية التي تعتمد النظام المختلط، تهتم الحكومة أيضاً

بتوفير الإسكان للعائلات الفقيرة، كما تعمل على تجنب العمال والمستهلكين الاستغلال، فتصدر قوانين ضد الاحتكار والكارتل، وتتبنى إجراءات السلامة ضد التلوث، وظروف العمل غير الصحية، وتوفر القروض قصيرة الأجل للمزارعين، وتستورد الآليات الزراعية. بالمجمل، هذا هو الوضع الذي تصوره في الحالة الفلسطينية.

للامركزية، كما رأينا، مفهومان، يتعلق الأول بدور السوق حيث يترك تحديد المؤشرات الاقتصادية لآلياته بعيداً عن التحكم المركزي فيها، وهذا معطى في الحالة الفلسطينية بموجب القانون الأساسي الذي حدد "مبادئ الاقتصاد الحر" كأساس للنظام الاقتصادي. أما المفهوم الثاني فيتعلق بدور وحدات الحكم اللامركزية على النطاقين الإقليمي (المحافظات)، والمحلي (البلديات، والمجالس القروية)، وهو ما بقي غير واضح، وغير مفعّل حتى الآن في صياغة خطط التنمية الفلسطينية وتنفيذها.

يعرف جورج كابديبوسك Capdeboscq<sup>68</sup> الحكم أنه الأسلوب الذي تتم بموجبه ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية، لذلك، فإن هيكلية الإدارة العامة الفلسطينية تلعب دوراً في عملية ترشيد التخطيط التنموي، وترابط عناصره وتكاملها، ويجب أن تأخذ بعين الاعتبار عند صياغة خطط التنمية وتوظف المكونات المركزية واللامركزية للهيكليّة، بحيث يلعب كل منها دوره بأعلى درجة من الفاعلية والكفاءة. وعند البحث عن الهيكلية الإدارية الأنسب للسلطة الفلسطينية في ظل المعطيات الجغرافية، ومنها الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، يدخل بُعد التخطيط في تحديد الهيكلية الأنسب؛ لأنه يتوقع منها أن تجعل تنفيذ الخطط أكثر فعالية، ومردودها أكثر نفعاً.

كنا قد اقترحنا في دراسة سابقة<sup>69</sup> نموذجاً لامركزياً للإدارة العامة والحكم الإداري، يبني على تقسيم أراضي السلطة الوطنية أو الدولة الأحادية الفلسطينية إلى أربعة أقاليم أو

<sup>68</sup> جورج كابديبوسك George Capdeboscq ، في "الإدارة العامة والخدمة المدنية الفلسطينية"، ورشة عمل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، معهد طنطور- بيت لحم، 1994

<sup>69</sup> نبيل قسيس، بناء الهيكلية الإدارية المناسبة والفعالة للسلطة الوطنية الفلسطينية بالرغم من الانفصال الجغرافي، ماس، كانون الثاني 2011.

محافظات كبرى، يقوم على إدارة كل منها مجلس منتخب يضطلع بسلطات ومسؤوليات بموجب عملية دستورية تشريعية، وليس بطريق التفويض من المركز، بحيث تشمل اللامركزية أيضاً التخطيط، واتخاذ القرار وليس التنفيذ فحسب<sup>70</sup>. وينطوي نموذج اللامركزية هذا أيضاً على إعطاء السوق والقطاع الأهلي حصصاً من الصلاحيات والمسؤوليات والمهام، التي يمكن في أنظمة أخرى أن تستحوذ عليها السلطة المركزية، ما يشكل ضرباً من اللامركزية في الحكم، وتحريراً للاقتصاد وأدواته نحو ممارسة لامركزية اقتصادية، تعبر عن نفسها من خلال المظاهر الليبرالية في الاقتصاد كالخصخصة، وتحرير الخدمات.

ولعل الدراسة التي أعدتها الهيئة المستقلة لحقوق المواطن<sup>71</sup> تعطي خلفية مناسبة وجيدة لموضوع لامركزية الحكم في سياق فلسطيني، فقد هدفت تلك الدراسة إلى "تقدير الحاجة الفعلية إلى اللامركزية في فلسطين، وتحديد الإطار النظري للامركزية في الحكم المحلي في فلسطين، وفحص مدى إمكانية إيجاد أو تبني أنماطاً لامركزية للحكم المحلي في فلسطين" وخرجت باستخلاصات، أنه بينما حاربت الأنظمة الإدارية والقانونية التي تعاقبت على فلسطين فكرة اللامركزية، إلا أن المجتمع الفلسطيني، ومن خلال نخبه السياسية والاجتماعية، مستعد الآن لممارستها بشكل مؤسستي ومنهجي. وفي ما تراه هذه الدراسة كغياب لتوجه واضح عن كيفية ممارسة اللامركزية لدى السلطة المركزية، تقترح ما يأتي:

- ✧ بلورة سياسة عامة وواضحة وصريحة مقترنة بالتشريع الضروري، لتطبيق نظام الإدارة اللامركزية في الحكم المحلي.
- ✧ مراجعة قانونية للأسس الدستورية، لتطبيق خطة حكم محلي لامركزي.

<sup>70</sup> لأغراض التخطيط في المنهج الذي نقترحه، يتألف كل إقليم أو محافظة كبرى cluster من مجموعة من المحافظات التي تقع ضمن نطاقه الجغرافي وفق الترتيب القائم حالياً: إقليم الساحل يضم محافظات قطاع غزة، وإقليم الجنوب يضم محافظتي الخليل وبيت لحم وإقليم الوسط يضم محافظات القدس ورام الله والبيره وأريحا، وإقليم الشمال يضم محافظات نابلس وجنين وطولكرم وقلقيلية وسلفيت وطوباس.

<sup>71</sup> تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، طارق طوقان، الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، 1999

- ✧ إعادة النظر في الدور الوظيفي للجهات الممثلة للسلطة المركزية مثل وزارة الحكم المحلي، والمحافظين.
- ✧ مراجعة النظام الضريبي، وتعزيز السلطات الضريبية لهيئات الحكم المحلي.
- ✧ تخويل مجالس الحكم المحلي صلاحيات أوسع في مجال تقديم الخدمات للسكان، وتمكينها من تمويل ذلك.
- ✧ دعم الهيئات المحلية لإنشاء مشاريع البنية التحتية الأساسية (كهرباء، ومياه، وصرف صحي، ونفايات) بهدف الاستقلال عن المشاريع الإسرائيلية.
- ✧ منح دور أكبر إلى مؤسسات المجتمع المدني في مجال الحكم المحلي اللامركزي، وإدماجها في جهود التنمية.

من اللافت أن هذه التوصيات، مثل الكثير غيرها، يبدو أنها لم تلق أي اهتمام أو متابعة من قبل صناع القرار على الرغم من جدارتها.

إن اللامركزية في الدولة الأحادية هي تمرين في تفويض الصلاحيات إلى الأقاليم، ولها محاسنها ومساوؤها، التي تطرق لها تقرير الهيئة المستقلة لحقوق المواطن المذكور. ويمكن الاطلاع على تحليل أوفى لمحاذير اللامركزية في مقالة ريمي برودهوم Rémy Prud'homme<sup>72</sup> الذي يحذر من التطبيق غير الحصيف للامركزية في ظل تنامي التوجه في العالم نحوها؛ بسبب الاعتقاد بأن الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات تزداد عندما تكون السلطات المسؤولة عن تليبيتها أقرب إلى المجتمع، وبالتالي أدرى باحتياجاته، ويقوم هذا الاعتقاد على الافتراض أن أولويات المجتمع وأفضلياته في الإنفاق تختلف بين التجمعات السكانية، لذلك فإن بعض الاستقلالية في تحديد أوجه الإنفاق للسلطات المحلية في هذه التجمعات، سيسهم في تلبية احتياجاتها بشكل أفضل، وتحقيق رفاه ومنفعة أكبر للمجتمع ككل.

<sup>72</sup> Rémy Prud'homme, On the Dangers of Decentralization, Policy Research Working Paper 1252, The World Bank, February 1994

وبحسب برودهوم، فإن صحة هذا الافتراض تصبح موضع تساؤل في حالة تطبيقه على الدول النامية، حيث تقتصر إمكانيات الحكومات على تلبية الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للسكان فقط، وهي في مجملها متشابهة ومشاركة بين التجمعات المختلفة، ولذا فهو يثير التساؤل حول جدوى تحمل تكاليف لامركزية السياسات المالية في ظرف كهذا، ولكنه يؤكد في الوقت نفسه أن الخيار المطروح ليس ما إذا كان يجب تطبيق اللامركزية أم لا، بل أية مهام يجب أن تطالها اللامركزية، وفي أية قطاعات وفي أية مناطق أو أقاليم، وأن المشكلة في الكثير من الحالات ليست ما إذا كان يجب توفير خدمة معينة من خلال حكومة مركزية أو إقليمية أو محلية، بل كيفية تنسيق الجهود بين هذه الأطراف لإعطاء الخدمة المطلوبة، ذلك أن تنسيق الجهود بالطريقة الصحيحة من شأنه أن يحسن من كفاءة القطاع العام وفعاليتيه، بينما يمكن لإجراءات اللامركزية في ظرف معين أن تكون ضارة ولها آثار جانبية سلبية على الاستقرار الاقتصادي، وعلى الكفاءة والفاعلية في التخصيص، والإنتاج، وتوزيع الدخل، وعلى النزاهة (أي أنها ممكن أن تشكل مدخلاً للفساد).

وقد أظهرت دراسة رودريغيز- بوز وإيزكورا Rodriguez-Pose and Ezcurra<sup>73</sup> علاقة سلبية بين اللامركزية المالية والنمو الاقتصادي في 21 دولة من دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD) التي أجريت عليها الدراسة، بينما تبين أن تأثير اللامركزية السياسية والإدارية ضعيف ويعتمد على تعريف اللامركزية السياسية وعمقها، وهذه كلها أمور يجدر دراستها بعناية عند التوجه للامركزية والحكم المحلي دون إغفال لعوامل مساحة الرقعة الجغرافية، وعدد السكان وسهولة الاتصال أو صعوبته بين التجمعات السكانية. أما اللامركزية الإدارية فتعرف من خلال أهدافها<sup>74</sup>، وهي "إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية بين مستويات مختلفة من الإدارة الحكومية... ونقل المسؤوليات عن مسائل التخطيط، والتمويل، والإدارة، المتعلقة بنشاطات عامة معينة، من الحكومة المركزية وأجهزتها التنفيذية، إلى "وحدات ميدانية" من الهيئات الحكومية، أو مستويات أدنى من الناحية الإدارية، أو هيئات عامة

<sup>73</sup> Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from OECD countries, Andres Rodriguez-Pose and Roberto Ezcurra, IDEA, 2010

<sup>74</sup> Kai Kaiser, Decentralization Reforms, World Bank Publications, 2007.

تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الإدارية. ويمكن أن تأخذ اللامركزية الإدارية شكل تخفيف تركيز الصلاحيات، من خلال نقل مستوى صنع القرار الإداري فقط من السلطة المركزية إلى المكاتب الإقليمية أو المحلية، أو تفويض الصلاحيات مع بقاء الإشراف على قرارات الوحدات الفرعية بيد السلطة المركزية، أو نقل الصلاحيات إلى الوحدات الإدارية الفرعية، بحيث تتمكن هذه من القيام بمهامها دون الحاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية.

بالرغم من محاذير اللامركزية، وبالرغم من الحاجة إلى قدر لا بأس به من المركزية في بداية إرساء قواعد متينة للدولة الفلسطينية العتيدة، فإن وضع الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة يستوجب لامركزية إدارية من النوع الذي أشرنا إليه في دراسة سابقة، وهو "اللامركزية الديمقراطية من خلال الحكم المحلي المفوض بصلاحيات حقيقية من الحكومة المركزية، بموجب قانون عصري، من شأنه أن يخدم الغايات التي يتوخاها المواطنون من الدولة، من حيث تعميق مفاهيم الديمقراطية وتطبيقها، والمشاركة الشعبية، وتحسين مستويات الكفاءة والفعالية والشفافية، والاستجابة المباشرة لحاجاتهم، وتحقيق الاستقرار والأمن والرضى، وتحسين الأوضاع المعيشية للجميع"، ولأن اللامركزية هي في الأساس تفويض للصلاحيات من قبل المركز، فيجب أن يصاحبها "حواجز تشجع المجتمعات المحلية لأن تتحمل قدراً أكبر من المسؤولية في تنمية نفسها والنهوض بذاتها من جميع النواحي، اقتصادياً، وتكنولوجياً، واجتماعياً، وثقافياً، حيث يتعاون الحكم المحلي مع القطاعين الخاص والأهلي في الإقليم في استغلال الميزات المقارنة المتوفرة فيه، وفي تطوير ميزات تنافسية يضيفها إلى مقدراته، مما يرفع بشكل مباشر مستوى المعيشة للمواطنين هناك، مع مردود غير مباشر للبلد ككل." أما اللامركزية المالية، فيمكن صرف النظر عنها في الوقت الحاضر تجنباً للسلبات المرتبطة بها.



جدول 3: مقارنة بين مناهج التخطيط الاقتصادي

المتالب	الميزات	وصف مختصر	منهج التخطيط
لا ينجح في تحقيق 100% من أهداف التنمية الاقتصادية؛ وتغلب فيه دوافع الربح على دوافع المصلحة العامة، حيث السلع والخدمات التي لا توفر أرباحاً مجزية (ومنها التعليم، والصحة، والأمن، والدفاع) لا تجذب اصحاب الأعمال، وقد لا ينجح المنتجون وراء المحفزات والإغراءات ضمن سياسات الحكومة، وقد تنشأ نزاعات معها حول الضرائب، وأسعار الفائدة، وسياسات الاستثمار، وغير ذلك، وقد تؤدي آليات السوق إلى ارتفاع الأسعار وخاصة في البلدان غير المتطورة، أو حيث تتحكم بضعة شركات في السوق مع وجود نقص في منتجات معينة مثل البترول والغاز، واحتمال نشوء نزاعات نقابية خطيرة بين العمال والمنتجين.	إطار ديمقراطي، يبقى فيه المستهلك سيد نفسه؛ فضلاً عن حرية اختيار المهنة، وحرية اختيار المشاريع، ومرونة في استخدام التكنولوجيا والموارد؛ وكلفة إدارية أقل، وحل مشاكل النقص في التوريد والفائض من خلال توازن العرض والطلب في اقتصاد سوق حر.	في التخطيط التأشيرى يُفترض أن الاقتصاد يتجاوب مع الطلب المحلي، ويتأثر بشكل رئيس بمتغيرات العرض والطلب المحليين وبالتالي بالمحفزات والإغراءات. هذا النوع من التخطيط مناسب للبلدان الناضجة اقتصادياً وغير مناسب للبلدان الفقيرة، وله ثلاثة مركبات، هي: (1) التنبؤ: يُعطي الأفراد معلومات لتوجههم في اتخاذ قراراتهم، لا تعدو في الواقع كونها تنبؤات قابلة للتحقيق عن المستقبل مطعّمة برغبات، بما فيها تحديد معدل نمو الاقتصاد. (2) السياسات: هنا يجري توفيق السياسات المتعارضة للدوائر الحكومية المختلفة في نموذج إطار متسق، يحافظ على الأهداف المحددة. وتوفر هذه السياسات المنسقة دليلاً للمستهلكين والمنتجين على حد سواء. (3) التنسيق مع الشركاء: تتم عملية التنسيق للتخطيط التأشيرى على مستويين: الأول يتناول سلوكيات المجموعات الاقتصادية كالصناعات، ونقابات العمال، التي تتحكم بالسوق، والثاني يتناول التنسيق بين أنشطة القطاعين الخاص والعام.	التخطيط التأشيرى مقابل التخطيط التوجيهي <b>Indicative Planning vs. Imperative Planning (a.k.a. Directive or Controlling Planning)</b>

منهج التخطيط	وصف مختصر	الميزات	المثالب
	<p>يمارس <b>التخطيط التوجيهي</b> في الدول الاشتراكية، حيث يوجد سلطة مركزية واحدة تخطط، وتوجه، وتأمّر بتنفيذ الخطة بموجب أهداف وأولويات محددة مسبقاً، بما فيها كميات المنتجات ومواعيد تسليمها، وكوتا الإنتاج، والأسعار، وتبديل العملات، وتوزيع الموارد كالعمالة وغيرها بين الذين يحتاجونها.</p> <p>ويقع على كاهل الدولة توفير ما يلزم من مواد خام، وآليات، وعمال، وشركات مقاولات، حيث إن كل هذه مملوكة من قبل الدولة. يفضل المخططون الاستهلاك المستقبلي على الاستهلاك الحالي، وتأخذ الأولويات التي يضعونها الأسبقية على رغبات الجماهير. في هذا النظام ليس المستهلك سيد قراره، ويعتبر هذا النوع من التخطيط شاملاً ويغطي الاقتصاد كله.</p>		<p>غير ديمقراطي، ويهمل بعد رغبة الناس ودورهم، وبيروقراطي وشمولي ينفي سيادة الفرد على قراره، ويؤدي إلى التشفير والفساد وطغيان النخبة، والحصص التموينية تؤدي إلى سوق سوداء، ونقص في بعض أنواع السلع، وفائض في غيرها، وغياب التوازن في الإنتاج، وهو لذلك معقد ولا يسمح بالمرونة في التنفيذ، ولا يوجد ضمان لتحقيق أهداف الخطة، ويشتمل على مبالغة في وضع المعايير وتطبيقها بما يقلل من التنوع، وينتقص من حرية المستهلك في الاختيار، بالإضافة إلى وجود تكلفة إدارية ضخمة.</p>
<p><b>التخطيط المادي مقابل التخطيط المالي</b>  <b>Physical Planning vs. Financial Planning</b></p>	<p><b>التخطيط المادي</b> هو تخطيط شامل أو شبه شامل، يركز على تخصيص الموارد وتوزيعها من جهة، والمنتجات من الجهة الأخرى بهدف تحقيق التوازن بين المدخلات والإنتاج، ويتم لهذا الغرض احتساب معاملات الاستثمار التي تقدر المدخلات اللازمة للحصول على كمية معينة من المنتج، أي يتم تحليل مكونات الاستثمار ونسبها اللازمة لتحقيق زيادة في الإنتاج (مثلاً: كم من السماد، والماء، والطاقة، والمساحة المزروعة، يلزم لإنتاج كمية معينة من زهور الزينة)، كما يجري تقدير عام للمدخلات الحقيقية للاقتصاد (كالمواد الخام والعمالة).</p>		<p>ينتقص من حرية الخيار الشخصي للمستهلك، ويوفر أرضاً خصبة للفهلوة والفساد، ويعرض المسؤولين لاختبارات قاسية في النزاهة،</p>

المثال	الميزات	وصف مختصر	منهج التخطيط
	لا تدخل مباشر من قبل الحكومة في إدارة أو في مجريات العمل في القطاع الخاص، ويترك أصحاب الأعمال والأفراد ليحددوا بأنفسهم ما يتعلق بمنتجاتهم من حيث الكمية، والسعر، والجهات التي يرغبون في الدخول في عمليات تجارية معها.	في <b>التخطيط المالي</b> يتم تحقيق التوازن بين العرض والطلب؛ لتجنب التضخم والوصول إلى استقرار اقتصادي. الفرق بين هذين النوعين من التخطيط هو أن المادي يعطي حجم الاستثمار بدلالة الموارد الحقيقية، بينما المالي يعطيه بدلالة النقود، حيث يحدد المخطط كمية النقود التي يجب استثمارها للوصول إلى أهداف محددة مسبقاً. كما يجري تحديد النفقات الكلية بدلالة النقود على أساس نسبة النمو المطلوب تحقيقها، وأهداف الإنتاج، وتقدير كميات السلع الاستهلاكية والخدمات الاجتماعية، والنفقات على البنى التحتية اللازمة، والإيرادات من الضرائب، والإسنادة، والمدخرات.	منهج التخطيط
احتمال عال للفشل لأن الأفراد ليس مسموحاً لهم تنفيذ الخطط حسب احتياجاتهم وأفضلياتهم.	تحمل الحكومة مسؤولية نجاح الخطة أو فشلها، وهي التي تقرر كميات الاستهلاك، والإنتاج وتوزيعها، وكذلك الأجور والأسعار، والقروض الممنوحة، وأسعار الفائدة .	في <b>التخطيط المركزي</b> (المرتبط غالباً بالأنظمة الاشتراكية والشيوعية) تأخذ السلطة المركزية أو الحكومة جميع القرارات الاقتصادية، والحكومة هي التي تضع الخطط الاقتصادية، وتحدد الأهداف العامة والتفصيلية والأولويات، وعلى جميع المعنيين تنفيذ التعليمات دون طرح أي سؤال حول قابليتها لتحقيق الفائدة المرجوة.	<b>التخطيط المركزي مقابل التخطيط اللامركزي</b> <b>Centralised Planning vs. Decentralised Planning</b>
	يمكن الأفراد والمجموعات الصغيرة من تنفيذ خططهم لتحقيق هدف مشترك، وتجري العملية هنا من أسفل إلى أعلى <b>bottom-up approach</b> ، وتقوم الجهة المسؤولة عن التخطيط بوضع الخطة بالتشاور مع المكونات المختلفة للاقتصاد، توضع الخطط المتعلقة بصناعات محددة من قبل ممثلين عن تلك الصناعات.	<b>التخطيط اللامركزي</b> (يرتبط غالباً بالاقتصاد الرأسمالي)، ويجري تنفيذه من خلال آليات السوق، وتزود الجهة المسؤولة عن التخطيط الجهات المركزية والمحلية بالتعليمات حول الحوافز التي جرى نقلها للقطاع الخاص.	

المثالب	الميزات	وصف مختصر	منهج التخطيط
		يهدف <b>التخطيط الهيكلي</b> إلى إحداث تغيير في البنية الاقتصادية الاجتماعية لبلد ما (مثلما حدث في الاتحاد السوفياتي في 1929 عندما ألغي نظام الإقطاع، واستحدث نظام المزارع الجماعية، وتم تأمين التجارة، والصناعة، ونظام النقل.	<b>التخطيط الهيكلي</b> مقابل <b>التخطيط الوظيفي</b> <b>Structural Planning vs. Functional Planning</b>
		في <b>التخطيط الوظيفي</b> تتم المحافظة على البنية الاقتصادية الاجتماعية، ويجري التخطيط في نطاق المؤسسات القائمة، مثلما يجري التخطيط في فرنسا وألمانيا وبريطانيا في نطاق النظام الرأسمالي القائم.	
		في <b>التخطيط الديمقراطي</b> يتم اتباع فلسفة الديمقراطية، ويجري إشراك الجمهور في جميع مراحل الخطة، بدءاً من الصياغة حتى التنفيذ، ويبحث مشروع الخطة مع الشركات العامة وحتى مع المعارضة، وذلك بهدف إرضاء القطاعات الاقتصادية المختلفة وتأمين دعمها للتوجهات المتعلقة بالنمو وبرامج الرعاية الاجتماعية، وبعد الانتهاء من صياغة الخطة يجري نقاشها في المجلس التشريعي، وبموجب هذا النوع من التخطيط تتم جميع النشاطات الاقتصادية من خلال آليات التسعير، وتمارس الحكومة تأثيرها على القطاع الخاص من خلال سياساتها المالية والنقدية، كما تعمل على حماية المستهلك من الاحتكارات من خلال قوانين خاصة بذلك توفر الحماية لسيادة المستهلك على قراره.	<b>التخطيط الديمقراطي</b> مقابل <b>التخطيط الشمولي</b> <b>Democratic Planning vs. Totalitarian Planning</b>

منهج التخطيط	وصف مختصر	الميزات	المثالب
	في التخطيط الشمولي يوجد تحكم مركزي في جميع النشاطات الاقتصادية من استهلاك وإنتاج وتبادل، ولا مكان فيه لسيادة المستهلك وللحرية الديمقراطية.		
<b>الخطة الثابتة مقابل الخطة المتدرجة Fixed Plan vs. Rolling Plan</b>	في الخطة الثابتة تبقى محتويات الخطة ثابتة على مدى فترة التنفيذ، سواء من حيث الأهداف، أو الأولويات، أو الإستراتيجيات، أو الموارد، عدا في حالة الأحداث الجسيمة.	الجرأة في التخطيط، وهذا هو الأساس حيث لا ينتهي المخططون أجهاز التنفيذ أمام المعوقات، فضلاً عن التنفيذ الفاعل للخطة، ثبات الأهداف ما يضمن استقراراً على الاقتصاد، وكذلك الانضباط في عملية التخطيط.	غياب المرونة، بحيث لا يمكن تغيير الخطة في مرحلة لاحقة، ولا مراجعة للأهداف الاقتصادية العامة والتفصيلية، أو إجراء تعديلات. في حالة البلدان النامية، تضع الخطة الثابتة صعوبات أمام تحقيق الاقتصاد لأهدافه الأساسية في مجالات العمالة، والتصنيع، والتعليم، والصحة...إلخ. ما لم تكن الخطة مصاعة ومنفذة بطريقة صحيحة، فإن الخطة الثابتة تؤدي إلى هدر للموارد.
	المقصود <b>بالخطة المتدرجة</b> الخطة التي تجري مراجعتها بشكل منتظم - عادة كل سنة -- بحيث تصبح خطة لعدة سنوات، وهي في العادة خطة متوسطة المدى.	المرونة، بحيث يمكن تعديل الخطة في مرحلة تالية تسمح بالمراجعة والتعديل، بحيث تصبح المراجعة عملية مستمرة، وتسمح بتحريك المدى الزمني بموازاة التعديلات بحيث يتم إعداد خطة جديدة سنوياً بما يلائم الظروف المتغيرة.	مقلقة بعدم اليقين حيث لا يوجد أهداف اقتصادية ثابتة، وفي مثل هذه الخطة يعزم المخططون عن اتخاذ قرارات صعبة أو شجاعة، فضلاً عن ضعف الالتزام، وقلة الحماس في غياب أهداف ثابتة.

المثالب	الميزات	وصف مختصر	منهج التخطيط
		<p>تسمى <b>الخطط القصيرة المدى</b> أيضاً "خطط سيطرة" وأيضاً "خطط سنوية"، كونها تغطي سنة واحدة هي فترة الموازنة، وفيها تُعرض الموارد المالية وكيفية إنفاقها. وفي خطط التطوير السنوية تُعرض الإيرادات والنفقات الرأسمالية والهدف الرئيس لل خطة قصيرة المدى هو تأمين الإيرادات، وتحقيق أهداف اقتصادية قصيرة الأمد، وتحقيق استقرار في الأسعار، وإزالة العجز في ميزان المدفوعات.</p> <p><b>الخطة المتوسطة المدى</b> تمتد على فترة 3-7 سنوات، وفي العادة 5 سنوات، ولاتتعلق بتخصيص الموارد المالية فحسب، بل أيضاً الموارد المادية. والهدف الرئيس للتخطيط الاقتصادي متوسط المدى هو رفع معدل دخل الفرد، وزيادة العمالة، و تحقيق الاكتفاء الذاتي في الاقتصاد، وتقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية، وزيادة الإيرادات من المصادر المحلية، وإزالة التفاوتات بين الأقاليم وضمنها.</p> <p><b>الخطط طويلة المدى</b> تكون لفترات من 10-30 سنة، وتسمى أيضاً "الخطط المنظورة prescriptive" وأصل هذا التخطيط من الاتحاد السوفياتي، الذي نفذ الخطة المعروفة بخطة غويلرو Goelro من 1920 إلى 1935 ، والهدف الأساسي منها هو إيصال التيار الكهربائي إلى المناطق الريفية. الفلسفة وراء الخطط طويلة المدى هو إحداث تغيرات بنوية في الاقتصاد، وتسمح هذه الخطط بحرية واسعة للاختيار ومجال واسع للتخطيط..</p>	<p>التخطيط قصير المدى والمتوسط المدى والطويل المدى <b>Short-, Medium- and Long-term Planning</b></p>

المثالب	الميزات	وصف مختصر	منهج التخطيط
		يتألف <b>التخطيط التصحيحي</b> من إجراءات مالية ونقدية تهدف إلى إزالة الاختلالات في الاقتصاد، ومن هذه الإجراءات كبح التضخم، والتحكم في إجمالي الطلب من خلال ضبط الاستهلاك، والاستثمار، والإنفاق الحكومي.	<b>التخطيط التصحيحي</b> مقابل <b>التخطيط التطويري</b> <b>Corrective Planning vs. Developmental Planning</b>
		يهدف <b>التخطيط التطويري</b> إلى تطوير الاقتصاد ككل، وينطوي على تطبيق نظام اختيار عقلائي على مجالات الاستثمار المجدية وإجراءات التطوير الأخرى.	
الاقتصاد الرأسمالي أو الحر يتميز بالكثير من المشاكل بما فيها التخصيص غير السليم للمصادر، والعيوب في السوق، والاحتكارات، واحتكارات القلة، واستغلال العمال، واتساع الفجوة بين الذين يملكون والذين لا يملكون، وكذلك استغلال المستهلكين.		يتم <b>التخطيط الرأسمالي</b> في إطار نظام الاقتصاد الرأسمالي. في الأصل لم يكن يوجد في هذا النظام سلطة تتحكم بأنشطة التخطيط، إذ خضعت جميع الأنشطة الاقتصادية للقطاع الخاص واقتصر دور الدولة على جمع الضرائب والدفاع عن البلد، ولم يكن يوجد إجراءات رعاية اجتماعية عامة، ولا تخطيط تطويري، ولا حقوق للعمال. ولكن مع الوقت، وبعد الهبوط الكبير في الاقتصاد في ثلاثينيات القرن المنصرم، وتطور الفكر الاقتصادي والاجتماعي، والاقتصادي السياسي، تبنت الدول الرأسمالية وظائف عصرية مثل: (1) صياغة سياسات مالية ونقدية وتجارية وتنفيذها. (2) إصدار قوانين ضد الاحتكار، وضد الكارتل. (3) العمل من أجل فائدة المجتمع. (4) صياغة خطط تطوير وتنفيذها. (5) توفير المرافق الأساسية للصحة، والتعليم، والنقل، والاتصالات، والترفيه...إلخ.	<b>التخطيط الرأسمالي</b> مقابل <b>التخطيط الاشتراكي</b> <b>Capitalist Planning vs. Socialist Planning</b>

منهج التخطيط	وصف مختصر	الميزات	المثالب
	<p><b>التخطيط الاشتراكي</b> هو التخطيط الذي يتم في إطار نظام الاقتصاد الاشتراكي، حيث يقوم مجلس تخطيط مركزي بإعداد الخطة التي تغطي كل الاقتصاد، ويتمتع مجلس التخطيط المركزي بصلاحيات غير محدودة فيما يتعلق بتخصيص الموارد، وإنتاج السلع والخدمات، وهو الذي يحدد الأهداف والأولويات بالنسبة لتوزيع الدخل القومي، والعمالة، والاحتياجات الاقتصادية، وتراكم الرأسمال والنمو الاقتصادي. تحت النظام الاشتراكي تكون جميع المصانع، والمصادر، والمؤسسات المالية، والحوانيت، والمحال التجارية، والمخازن، والتجارة الخارجية والداخلية، ووسائل الاتصال والمواصلات تحت سيطرة الحكومة.</p>		<p>يمكن أن يخلق الاقتصاد الاشتراكي مشاكل كاحتكار الدولة، وفوقيتها، والقبضة البيروقراطية، والفساد، والإجراءات المعقدة، ونظام الشخصيات المهمة، وخسارة المستهلك لسيادته على قراره، والبضائع المعيارية، والنوعية السيئة، وتراجع التجارة الخارجية...إلخ.</p>
<p><b>التخطيط في ظروف الاقتصاد المختلط</b></p> <p><b>Planning under Mixed Economy</b></p>	<p>يقترح معظم الاقتصاديين العمل بموجب نموذج مختلط لأن أيًا من النموذجين الرأسمالي والاشتراكي في صيغته المتطرفة لا يناسب. يهتم القطاع العام في الاقتصاد المختلط فقط بالمشاريع التي تحتاج إلى تمويل كبير، كخطوط السكة الحديدية، والنقل الجوي، والطرق، والجسور، والأنفاق، وتوليد الطاقة، والري، والاتصالات، والبحث العلمي...إلخ.</p>	<p>بضمن الاقتصاد المختلط سيادة المستهلك على قراره، والملكية الشخصية، وآلية الأسعار الحرة، ويعمل القطاع العام في هذا النظام بموازاة القطاع الخاص، وتهتم الحكومة باحتياجات الناس الأساسية كالتوظيف، والصحة، والتعليم، وتهتم أيضاً في البلدان النامية بتوفير الإسكان للعائلات الفقيرة، وتعمل الحكومة على تجنب العمال والمستهلكين الاستغلال فتصدر قوانين ضد الاحتكار والكارتل، تتبنى إجراءات السلامة ضد التلوث وظروف العمل غير الصحية، وتوفر القروض قصيرة الأجل للمزارعين، وتسنود الآليات الزراعية.</p>	



منهج التخطيط	وصف مختصر	الميزات	المثالب
<b>التخطيط الكلي</b> <b>Macroeconomic Planning</b>	يهدف <b>التخطيط الكلي</b> إلى الوصول إلى مؤشرات اقتصاد كلي معينة، مثل إجمالي الدخل المحلي، وميزان المدفوعات، والتضخم، والبطالة، وأسعار الفائدة، ومبيعات التجزئة، ومؤشر أسعار المستهلك.	يعطى إطاراً متسقاً ومتوافقاً مع نفسه لجميع النواحي الكمية في الخطة.	الميل للإبهار وبالتالي إمكانية الخلط، واعتبار أن الأرقام الكثيرة تعكس الحقيقية فقط لكونها متسقة، احتمال انتقال التركيز من السياسات إلى الأرقام والحساب.
<b>التخطيط متعدد القطاعات</b> <b>Multisectoral Planning</b>	يتناول <b>التخطيط متعدد القطاعات</b> عدداً كبيراً من القطاعات وهو مثال على التخطيط الشامل الإستراتيجي طويل المدى، الذي يعتمد على بيانات إحصائية يمكن الوثوق بها. ويمكن استخدام التخطيط متعدد القطاعات لتطوير منطقة جغرافية محدودة، كأقليم أو محافظة، ضمن البلد الواحد، أو للتعامل مع حاجة أو ظرف عام، كالغذاء، والفقر، والتصنيع، كما يمكن توظيف التخطيط متعدد القطاعات للتعامل مع وضع أو حاجة، مثل الفقر، تحتاج تليبيتها إلى تضايف الجهور في قطاعات عدة.	يعمل على ربط القطاعات المختلفة ببعضها البعض، ويأخذ بعين الاعتبار التفاعلات بين القطاعات، وتأثيرها المتبادل.	يتسم بأهداف طموحة قد تكون غير واقعية، وتركيز زائد على جمع البيانات قد يكون على حساب التنفيذ، وفرض هيكلية إدارية جديدة، وبساطة سياسية بالنسبة إلى مدى الدعم الشعبي الحقيقي، وحوار ضعيف المستوى بين المانح والمتلقى للدعم، وضعف الترابط بين الخطة والتنفيذ.
<b>التخطيط القطاعي</b> <b>Sectoral Planning</b>	يهتم <b>التخطيط القطاعي</b> بتطوير قطاع اقتصادي معين عن طريق مشاركة جميع المعنيين في القطاع العام، والخاص، والأهلي.	يتسم بأهداف واضحة؛ ومشاركة واسعة، وبيانات إحصائية أكثر قابلية للتجميع، واحتمالات نجاح أكبر.	لا يأخذ بالاعتبار التأثيرات المتبادلة بين القطاعات بشكل منهجي.
<b>التخطيط الشامل</b> <b>Comprehensive Planning</b>	يطل <b>التخطيط الشامل</b> جميع القطاعات الاقتصادية، والاجتماعية، والبنية التحتية، وقطاع الحكم، ويحتاج إلى قدرات تحليلية عالية، لذا فإن احتمالات فشله عالية في البلدان النامية. وقد تنبه البنك الدولي لذلك فوضع الإطار الشامل للتنمية، الذي يضمن فرصاً أفضل من النجاح للتخطيط الشامل.		
<b>التخطيط الاستهدافي</b> <b>Target Based Planning</b>	يهتم <b>التخطيط الاستهدافي</b> بأهداف حددتها الأمم المتحدة، تشكل الأساس في خطط الحكومات والمانحين، كالأهداف التنموية للألفية، MDG وأهداف لجنة المساعدات التنموية DAC		خطورة أن تؤدي المتابعة الحثيثة للأهداف إلى تشويه السياسات على مستويات مختلفة.

## الفصل الخامس: آلية التخطيط التنموي

في مقدمة دراستهما عن المقاربات الحديثة للتخطيط، يفيد ماكسويل وكونواي<sup>75</sup> أن مصطلح "التخطيط" له أكثر من معنى، اعتماداً على السياق، فمن ناحية، يمكن أن يفهم التخطيط على أنه أي تدخل مقصود يحدد فيه المخططون أهدافاً ومدخلات، ويقدمون نموذجاً سببياً يربط النشاطات بالأهداف، وتغطي هذه المقاربة الخطط القطاعية (كالتخطيط الصناعي)، والتخطيط متعدد القطاعات أو التخطيط المواضيعي thematic (كتخطيط الأمن الغذائي)، والتخطيط القومي الكلي (كالخطط الخمسية، أو التخطيط المركزي للاقتصاد). وبموجب هذا المفهوم فإن التخطيط بالمعنى العريض هو ببساطة ما تقوم به الحكومات، مع أن الدور الذي تضطلع به الحكومة في القيام بالوظائف التي يحتاجها المجتمع يختلف من دولة لأخرى، وثمة معنى آخر وأكثر تحديداً للتخطيط، يركز فيه على المخططات البيانية، كالتي يضعها المعماريون والمهندسون، كما يركز بالقدر نفسه على نماذج المدخلات والمخرجات التي يضعها الاقتصاديون، فيجري تصميم أنظمة متكاملة للبنية التحتية الانتاجية والاجتماعية، وتنفيذها وإدارتها. ومهما كانت المقاربة، فإن التخطيط تحول منذ نهاية السبعينيات من القرن المنصرم، بحسب ماكسويل وكونواي، من كونه توجيهياً وأصبح بقدر أكبر تمكينياً. وبينما يبقى التخطيط عرضة للفشل في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء، إلا أن احتمالات الفشل أعلى في الدول النامية التي يغلب عليها عادة:

- ✧ محدودية القدرات التحليلية، وبالتالي صعوبة التعرف إلى الخيارات الأفضل عند التعامل مع مشاكل معقدة.
- ✧ غياب المرونة في تحديد وظائف التخطيط المختلفة.
- ✧ ضعف الرقابة، سواء من الأجهزة الحكومية، أو من المجتمع المدني على التخطيط الخاطيء، أو المتأثر بالمصالح.

<sup>75</sup> مصدر سبق ذكره. ص. 5

✧ اعتماد أكثر على الضغط والإجبار منه على الوسائل المؤسسية لتمير الخطط في وجه المعارضة لقرارات التخطيط.

ويمكن لهذه المشاكل أن تتفاقم في الدول النامية إذا ما فشلت الدول المانحة في تنسيق مساعداتها، بحيث يسير المانحون المتعددون في مسارات مستقلة عن بعضها البعض، تكون النتيجة محدودة أو حتى ضارة. وقد طغى دور الدول المانحة في الكثير من البلدان النامية على دور الدولة نفسها. وأحياناً يرى المانحون في هذا طريقة منطقية للتغلب على الصعوبات المرتبطة بالعمل ضمن هياكل حكومية ضعيفة أو فاسدة، ولكن هذه "الحلول" تبقى وهمية، ذلك أن التحسن على المدى الطويل لا يتم إلا من خلال هياكل حكومية أكثر كفاءة.

إن نوع التخطيط الذي نقترح اعتماده، وهو التخطيط الشامل الديمقراطي اللامركزي في اقتصاد مختلط، يمكن ألا يلاقي النجاح المأمول ما لم يتم استيعاب الخبرة مع مشاكل التخطيط الشامل والدروس المستفادة من الخبرة مع التخطيط المتكامل، ويكمن التحدي الرئيس في التخطيط الشامل وفق ماكسويل وكونواي<sup>76</sup> في كيفية الانتقال من ثقافة الدور إلى ثقافة المهمة، أو الانتقال من مقاربة المخطط الجاهز إلى مقاربة التعلم أثناء التنفيذ، وفي هذا السياق، يعرض ماكسويل وكونواي أحد عشر درساً في مجالات التخطيط والتنفيذ والتقييم، يجدر الاستفادة منها لزيادة فرص نجاح أي تخطيط شامل، وهي:

### في التخطيط

- ✧ صياغة رؤية طويلة المدى من أجل تحديد الأهداف وتخطيط الأنشطة.
- ✧ وضع أهداف قصيرة المدى، والعمل على تحقيقها، مع تركيز على المهام في كل حالة.
- ✧ تدريب فريق التخطيط ليعمل كوحدة واحدة، مع تدريبه على مهارات الاتصال، وحل النزاعات، والعمل الذي يتطلب تعدد التخصصات.
- ✧ بناء فريق تخطيط متماسك من خلال العمل الميداني التعاوني والشاركة في القيادة.
- ✧ التواصل مع المستفيدين، وجعل مشاركتهم جزءاً من العملية.

<sup>76</sup> مرجع سبق ذكره، ص 13.

## في التنفيذ

- ✧ تشجيع الفعل المنتج والإنجاز، ولو تطلب ذلك البدء بمهام صغيرة تكبر تدريجياً.
- ✧ عدم التردد أمام المخاطر، والعمل على ابتداع الحلول، واحتضان الخطأ.
- ✧ وضع حدود للتكامل، بحيث يطبق التخطيط المتكامل، ولكن مع استقلالية التنفيذ.
- ✧ في التقويم والعلاقات العامة إدخال عنصر المرونة في الآلية بما يسمح بالانتقال المتكرر ما بين التخطيط والتنفيذ والتقويم.
- ✧ مراقبة التقدم، وتحمل المساءلة من العموم عن الأهداف.
- ✧ طرح المواضيع ذات الاهتمام العام على الملأ، ورفع مستوى الوعي الشعبي بها.

لا شك أن كل من مارس الإشراف على إخراج خطة تنموية إلى حيز الوجود وتابع تنفيذها، قد أصبح ملماً بنوع المشاكل، وإمكانيات الحلول التي تصاحب عملية التخطيط والتنفيذ، ومعظم هذه الأمور أصبح الآن جزءاً من المادة التي يدرسها طلبة الاقتصاد التنموي والتخطيط التنموي، ولأنه من الضروري لأي مشارك في التخطيط، من أي موقع، أن يكون ملماً بالآليات التخطيطية، نحيل القارئ المهتم للفصل الرابع من كتاب الاقتصاد التنموي المرموق آرثور لويس<sup>77</sup>، الذي أشرنا إليه مرات عدة في هذه الدراسة لكي نذكره بما أصبح دارجاً ومألوفاً في دوائر العاملين في مجال التخطيط التنموي. وبنظرة متفحصة إلى ما توصل إليه لويس نرى أن الآلية التي يطرحها تناسب التخطيط الشامل الديمقراطي اللامركزي في إطار اقتصاد مختلط، وهو الإطار العام الذي نفترضه للتخطيط التنموي في السلطة الوطنية الفلسطينية، مع استدراك في تعريف "الشامل" هنا، حيث إن الظروف المعيقة للتنمية التي تطرقنا إليها في الفصل الأول من هذه الدراسة، تحصر إمكانيات التنمية القطاعية التي محرکہا القطاع الخاص في عدد محدود من القطاعات، إضافة إلى ما أكده آرثور لويس من أهمية التركيز على قطاعين أو ثلاثة قابلة للنمو السريع، بحيث ينأى على ذلك نمو للاقتصاد ككل.

---

<sup>77</sup> W. Arthur Lewis, Development Planning. *The Essentials of Economic Policy*. Harper & Row. 1966, or Rutledge 2004. Chapter 4.

ملخص ما توصل إليه لويس بصدد آلية التخطيط هو الآتي:

#### أولاً- فيما يختص بالوكالة المنوط بها مسؤولية التخطيط

- ✧ يجب إنشاء وكالة حكومية خاصة، يناط بها تحضير خطة التنمية وتنفيذها، ويجب أن تكون هذه الوكالة (فيما يلي وكالة التخطيط، التي يمكن أن تكون وزارة، أو مجلساً، أو أي هيئة حكومية أخرى) مسؤولة مباشرة تجاه رئيس الوزراء، أو رئيس الحكومة.

#### ثانياً - فيما يختص بلجان التخطيط

- ✧ إذا كان للخطة أن تلاقي قبولاً حال نشرها، فيجب أن يمثل في تحضيرها جميع أطراف صنع القرار من ذوي الشأن، عامة وخاصة، التي سيكون لها دور في التنفيذ.
- ✧ على مجلس الوزراء أن يعين لجنة وزارية خاصة من أعضائه لاتخاذ القرارات المهمة فيما يتعلق بأهداف الخطة وألوياتها.
- ✧ تحتاج وكالة التخطيط إلى مساعدة لجان فنية لدراسة المشاريع المنفردة، وأية مشاكل أخرى تتعلق باستخدام الموارد قد تبرز.
- ✧ من المفيد إنشاء مجلس تخطيط قومي لمراجعة المسودة الأولى للخطة بعد اكتمال إعدادها، ويمكن أن يخدم هذا المجلس كحلقة وصل بين اللجان الفنية واللجنة الوزارية.

#### ثالثاً - فيما يختص بالتخطيط الإقليمي

- ✧ يجب أن يكون لدى كل محافظة أو إقليم جهاز تخطيط خاص به، مزوداً بما يلزمه من خبراء وأدوات.
- ✧ المشاريع التي يشترك في حمل المسؤولية عنها الإقليم والمركز (مالياً أو إدارياً)، يجب التخطيط لها تعاونياً.
- ✧ على المركز أن يترك قيادة التخطيط في الأقاليم للجهات المسؤولة في الأقاليم، ولكن من غير المجدي أن ينشر المركز خطة تحتوي على مشاريع خاصة بالأقاليم إذا كانت هذه الأقاليم لا تمتلك احتياجات متابعتها والجاهزية لذلك.

#### رابعاً - فيما يختص بتحضير المشاريع

- ✧ يجب تقويم كل مشروع على حدة؛ للتحقق من جدواه وكلفته وفائدته ودرجة الأولوية المعطاة له، وتشكل هذه الخطوة جزءاً من تحضير خطة التنمية الذي يستهلك أكبر قدر من الوقت.
- ✧ مشاركة الوزارات لووكالة التخطيط في تقويم المشاريع، تعتمد على القدرات النسبية لكل منها.
- ✧ تخمين كلفة المشاريع الصناعية الجديدة وفائدتها، هو عمل على درجة عالية من التخصص، الذي من الأفضل تركه لمستشارين ذوي خبرة.

#### خامساً - فيما يختص بالخطة السنوية

- ✧ تغطي خطة التنمية في العادة فترة تمتد على سنوات عدة، لذا يجب توزيع نفقات تنفيذها على أساس سنوي، وتتم في العادة فترة طويلة ما بين الموافقة على مشروع وبدء تنفيذه، لذا على السلطة المسؤولة عن التخطيط أن تحتفظ بجدول زمني يحدد أوقات بدء المراحل المختلفة التي يمر بها المشروع وانتهائها.
- ✧ يجب أن تعطى مسؤولية إعداد الموازنة الرأسمالية السنوية لووكالة التخطيط، إذا كان لخطة التنمية أن تدخل حقاً حيز التنفيذ، وفي قيامها بهذه المهمة، على وكالة التخطيط أن تعمل عن قرب مع دائرة الموازنة التي تعد الموازنة السنوية الجارية.
- ✧ يعتمد نجاح الخطة على اتخاذ وزير المالية الخطوات الضرورية لتأمين الإيرادات اللازمة لتمويلها. وبينما تدفع اعتبارات الاقتصاد الكلي الحسابية للخطة في هذا الاتجاه، إلا أن المسؤولية تقع على مجلس الوزراء.
- ✧ يجب إجراء تقويم للتقدم الذي تحرزه الخطة على فترات منتظمة.
- ✧ يجب مراجعة التقديرات في بنود الخطة باستمرار، ذلك أن الظروف تتغير والمعلومات الجديدة تتوفر باستمرار. وتشكل الموازنة الرأسمالية لثلاث سنوات التي تتم مراجعتها سنوياً أداة مفيدة في التخطيط، ويمكن توقع فروقات كبيرة بين التقديرات في الخطة المنشورة المخصصات السنوية في السنين الأخيرة من فترة الخطة.

#### سادساً - فيما يختص بالقطاع الخاص

- ✧ معظم أهداف الإنتاج التي توضع للسلع المختلفة لا تؤخذ بجديّة، فالمهم هو مجمل الاستثمار والإنتاج وليس النمو في صناعات منفردة.

- ✧ أهداف الإنتاج التي تؤخذ بجدية يجب إخضاعها لمراجعة مستمرة على ضوء التغييرات سواء في المصادر أو في الظروف الأخرى.
- ✧ استعمال الترخيص كأداء في التخطيط فكرة سيئة، إذ إن ذلك لا يعدو كونه مؤشراً على الفشل في استخدام آلية التسعير بكفاءة.
- ✧ الترخيص لا مفر منه في بعض الحالات، وعندها فإن نشر الأنظمة والتعليمات الدقيقة، والتعريف بالمبادئ التي يتم الترخيص بناء عليها، تسرع في الإجراءات، وتقلل من الغموض والعشوائية.
- ✧ المهمة الأساسية للتخطيط في القطاع الخاص، هي إزالة المعوقات من طريق المبادرات الخاصة المشروعة من خلال التعريف الأفضل بالمصادر، وإمكانات استخدامها، ومن خلال تحسين البنية التحتية والإطار المؤسسي للنشاط الاقتصادي.
- ✧ يجب تدعيم هذه المهمة بإجراءات تؤدي إلى تنشيط الريادة بشكل ملحوظ.
- ✧ يعتمد النمو الاقتصادي على استجابة قطاع كبير من السكان - المزارعون، والموظفون، والمهنيون، وأصحاب الأعمال - للفرص المتاحة لتحسين ظروفهم الاقتصادية، وتلعب الحوافز دوراً رئيساً في النمو الاقتصادي.

وسنعود إلى هذه الآلية في الفصل التالي عندما نضع اقتراحاً لترشيد التخطيط بما يعالج النواقص التي يعاني منها، وبخاصة في ما يتعلق بتحقيق الترابط والتكامل في الخطة التنموية. ومن الضروري التأكيد هنا أن مجرد اتباع آلية صحيحة للتخطيط لا يضمن تحقيق التنمية، فالتخطيط أداة يجب أن نحسن استخدامها، والأصل يكمن في السياسات التي يتم تبنيها لتحقيق التنمية الاقتصادية، وقد رأينا في دراستنا الموجزة لبعض الدول التي نجحت في تحقيق نمو اقتصادي أهلها لأن تعتبر قصص نجاح، رأينا أن الأساس كان السياسات التي جرى اعتمادها وتطبيقها. أما التخطيط التنموي، أداة تنفيذ السياسات التنموية، فقد اعتبر معطياً، بمعنى أن الدول التي استخدمته كانت قادرة على استخدام تلك الأداة بكفاءة واقتدار، وأنها قد وفرت سلفاً أو بشكل متزامن القاعدة العريضة من تنمية بشرية وموارد بشرية مدربة، وهذا يجب ألا نهمله في مقاربتنا لترشيد التخطيط في السلطة الوطنية الفلسطينية، لذا فسنعامل معه كمتطلب مسبق ومتزامن للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

## الفصل السادس:

### اقتراحات وتوصيات لترشيد عملية التخطيط التنموي الفلسطيني

يكمن ترشيد عملية التخطيط التنموي في تطبيق آلية تخطيط تنموي مدروسة ومجربة كالتالي عرضناها في الفصل السابق، مع الأخذ بعين الاعتبار الدروس التي استقينها من خبرات بعض الدول، التي سجلت نجاحاً بارزاً في التنمية الاقتصادية انطلاقاً من سياسات وضعتها واعتمدها أساساً للتخطيط التنموي، والتي عرضناها في الفصل الثالث من هذه الدراسة، وأيضاً الاعتبارات التي أفصح عنها المسؤولون الفلسطينيون الذين أشرفوا على أو شاركوا في إعداد خطط التنمية الفلسطينية على مدى الفترة الماضية، كما رأينا في الفصل الثاني، وكذلك الدروس المستقاة من الخبرة في صياغة خطط التنمية الشاملة وتنفيذها. لدينا إذن مجموعة كبيرة من العناصر، مؤلفة من أربع مجموعات، يجب الآن تجميعها ووضعها في مكانها الصحيح في خطة تنمية فلسطينية متوسطة المدى مرشدة قابلة للتنفيذ وللقياس. وسنرى أن هناك توافقاً بين الكثير من هذه الدروس، كما أنه قد يكون هناك تعارض في أماكن محدودة، وفي هذه الحالة تجدر دراسة الخيارات واتخاذ القرار المناسب. ويمكن الرجوع للفصول السابقة لتفحص هذه العناصر، ولكننا نعيد طباعتها في هذا الفصل من أجل عرض سياق أوضح، وهي:

#### 1. عناصر الخبرة المستقاة من التجربة الفلسطينية

- ✧ ضرورة العمل على أن يكون التخطيط على المستوى الوطني.
- ✧ الحاجة إلى تشكيل مجلس وطني للتخطيط.
- ✧ الحاجة إلى ترشيد دور المؤسسة المسؤولة عن التخطيط .
- ✧ ضرورة تعزيز دور القطاعات غير الحكومية في التخطيط.
- ✧ ضرورة بناء القدرات وتعزيز الكادر المتخصص في التخطيط .
- ✧ التأكيد على الالتزام بالخطة وتنفيذها بالشكل المحدد.
- ✧ الحاجة إلى التخطيط طويل الأمد.
- ✧ ضرورة تعريف دور وعلاقة المحافظات والهيئات المحلية بالتخطيط وتفعيلها.



- ✧ الحاجة لتأكيد التزام وزارة المالية بالأولويات التي تضعها الخطة.
- ✧ ضرورة توفير احتياجات الخطة المالية، أو التخطيط ضمن المتوفر.
- ✧ تأكيد العمل بموجب موازنة البرامج كعامل مساعد في رفع كفاءة التخطيط.
- ✧ ضرورة صياغة أجندة وطنية بأهداف واضحة ومدروسة بشكل واف تُلزم المانحين.
- ✧ التأكيد على وجود بوابة واحدة للتمويل.

## 2. عناصر الخبرة المستقاة من تجارب دول أخرى

- ✧ وضع سياسي آمن ومستقر.
- ✧ حكم ديمقراطي صالح وناضج.
- ✧ مؤسسات حكم كفؤة ورشيده.
- ✧ أجندة سياسات وطنية سليمة وحصيفة.
- ✧ تركيز مبكر على مؤشرات التنمية البشرية كأساس لتمكين التنمية الاقتصادية.
- ✧ مشاركة واسعة في نقاش السياسات العامة وخطط التنمية.
- ✧ انفتاح اقتصادي وعلاقات تجارية واستثمارات خارجية.
- ✧ التنويع في القطاعات التي تركز عليها التنمية، ولكن مع وجود قطاع أو اثنين يتم التركيز عليهما في أي وقت من الأوقات؛
- ✧ إناطة التخطيط التنموي بوكالة حكومية كفؤة تتمتع بصلاحيات كافية وبدعم قوي.
- ✧ اعتماد خطط طويلة الأمد، ومراجعتها دورياً، وتغذيتها بنتائج التطبيق.
- ✧ وكالات شبه حكومية كفؤة تدعم عملية التخطيط (إحصاء، وأبحاث سياسات... إلخ)

## 3. عناصر آلية التخطيط التنموي وفق الممارسات الفضلى

### فيما يختص بالوكالة المنوط بها مسؤولية التخطيط

- ✧ يجب إنشاء وكالة حكومية خاصة يناط بها تحضير تنفيذ خطة التنمية ومتابعتها، ويجب أن تكون هذه الوكالة، التي يمكن أن تكون وزارة، أو

مجلساً، أو أية هيئة حكومية أخرى، مسؤولة مباشرة تجاه رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة.

#### **فيما يختص بلجان التخطيط**

- ✧ إذا كان للخطة أن تلاقي قبولاً حال نشرها، فيجب أن يمثل أو يشارك في تحضيرها جميع أطراف صنع القرار من ذوي العلاقة، عامة وخاصة، التي سيكون لها دور في التنفيذ.
- ✧ على مجلس الوزراء أن يعين لجنة وزارية خاصة من أعضائه لبلورة مقترحات القرارات المهمة فيما يتعلق بأهداف الخطة وأولوياتها؛ لتسهيل دراستها وإقرارها في مجلس الوزراء
- ✧ تحتاج وكالة التخطيط إلى مساعدة لجان فنية لدراسة المشاريع المنفردة، وأية مشاكل أخرى تتعلق باستخدام الموارد قد تبرز.
- ✧ من المفيد أن يعقد مؤتمر وطني للتخطيط National Planning Conference، وينشأ لغرض محدد ad hoc وهو مراجعة المسودة الأولى للخطة بعد اكتمال إعدادها، ويمكن أن يخدم هذا المؤتمر كحلقة وصل بين اللجان الفنية واللجنة الوزارية.

#### **فيما يختص بالتخطيط الإقليمي**

- ✧ يجب أن يكون لدى كل محافظة أو إقليم جهاز تخطيط خاص به يضم الطاقم القيادي في الإقليم، وأن يكون مزوداً بما يلزمه من خبراء وأدوات.
- ✧ المشاريع التي يشترك في حمل المسؤولية عنها الإقليم والمركز (مالياً أو إدارياً)، يجب التخطيط لها تعاونياً.
- ✧ على المركز أن يترك قيادة التخطيط في الأقاليم للجهات المسؤولة هناك، ولكن عند إصدار المركز للخطة الوطنية يجب التأكد من عدم احتوائها على مشاريع يمتلك الإقليم المعني احتياجات متابعتها والجاهزية لذلك.

### فيما يختص بتحضير المشاريع

- ✧ يجب تقويم كل مشروع على حدة وفق معايير واضحة، مقرة وموحدة، للتحقق من ارتباطه بالأهداف القطاعية أو الوطنية، وجدواه، وكلفته، وفائدته ودرجة الأولوية المعطاة له، وتشكل هذه الخطوة جزءاً من تحضير خطة التنمية التي تستهلك أكبر قدر من الوقت.
- ✧ مشاركة الوزارات لوكالة التخطيط في تقويم المشاريع تعتمد على توفر على القدرات الفنية لكل منها.
- ✧ تخمين كلفة المشاريع الصناعية الجديدة وفائدتها هو عمل على درجة عالية من التخصص، الذي من الأفضل تركه لمستشارين ذوي خبرة.

### فيما يختص بالخطة السنوية

- ✧ تغطي خطة التنمية في العادة فترة تمتد على سنوات عدة، لذا يجب توزيع نفقات تنفيذها على أساس سنوي، وتمر في العادة فترة طويلة ما بين الموافقة على مشروع وبدء تنفيذه، ولذا على السلطة المسؤولة عن التخطيط أن تحتفظ بجدول زمني يحدد أوقات بدء المراحل المختلفة التي يمر فيها المشروع وانتهائها.
- ✧ يجب أن تعطى مسؤولية إعداد الموازنة الرأسمالية (التنمية الاستثمارية) السنوية لوكالة التخطيط، إذا كان لخطة التنمية أن تدخل حقاً حيز التنفيذ، وفي قيامها بهذه المهمة، على وكالة التخطيط أن تعمل عن قرب مع دائرة الموازنة التي تعد الموازنة السنوية المتكررة.
- ✧ يعتمد نجاح الخطة على اتخاذ وزير المالية الخطوات الضرورية لتأمين الإيرادات اللازمة. وبينما تدفع اعتبارات الاقتصاد الكلي الحسابية للخطة في هذا الاتجاه، إلا أن المسؤولية تقع على مجلس الوزراء.
- ✧ يجب إجراء تقويم للتقدم الذي تحرزه الخطة على فترات منتظمة. (يمكن أن يكون التقويم نصف سنوي لدى جهة الإشراف العام على تنفيذ الخطة وسنوياً لدى مجلس الوزراء، إضافة إلى تقويم التقدم في مشاريع الخطة، كل على

حدة، الذي يجب أن تقوم به جهة المسؤولية المباشرة في فترات أقصر تعتمد على مدة المشروع).

✧ يجب مراجعة التقديرات في بنود الخطة باستمرار، ذلك أن الظروف تتغير والمعلومات الجديدة تتوفر باستمرار. وتشكل الموازنة الرأسمالية لثلاث سنوات التي تتم مراجعتها سنوياً أداة مفيدة في التخطيط، ويمكن توقع فروقات كبيرة بين التقديرات في الخطة المنشورة والمخصصات السنوية في السنين الأخيرة من فترة الخطة.

### فيما يختص بالقطاع الخاص

- ✧ معظم أهداف الإنتاج التي توضع للسلع المختلفة لا تؤخذ بجديّة، فالمهم هو مجمل الاستثمار والإنتاج وليس النمو في صناعات منفردة.
- ✧ أهداف الإنتاج التي تؤخذ بجديّة، يجب إخضاعها لمراجعة مستمرة على ضوء التغييرات سواء في المصادر أو في الظروف الأخرى.
- ✧ استعمال الترخيص كأداء في التخطيط فكرة سيئة، إذ إن ذلك لا يعدو كونه مؤشراً على الفشل في استخدام آلية التسعير بكفاءة.
- ✧ بعض الترخيص لا مفر منه، وفي هذه الحالة فإن نشر الأنظمة والتعليمات الدقيقة، والتعريف بالمبادئ التي يتم الترخيص بناء عليها، تسرع في الإجراءات، وتقلل من الغموض والعشوائية.
- ✧ المهمة الأساسية للتخطيط في القطاع الخاص، هي إزالة المعوقات من طريق المبادرات الخاصة المشروعة، من خلال التعريف الأفضل بالمصادر، وإمكانات استخدامها، ومن خلال تحسين البنية التحتية والإطار المؤسسي للنشاط الاقتصادي.
- ✧ يجب تدعيم هذه المهمة بإجراءات تؤدي إلى تنشيط الريادة بشكل ملحوظ.
- ✧ يعتمد النمو الاقتصادي على استجابة قطاع كبير من السكان - المزارعون، والموظفون، والمهنيون، وأصحاب الأعمال - للفرص المتاحة لتحسين ظروفهم الاقتصادية، وتلعب الحوافز دوراً رئيساً في النمو الاقتصادي.

#### 4. عناصر الخبرة المستقاة من خطط التنمية الشاملة

##### في التخطيط

- ✧ صياغة رؤية طويلة المدى من أجل تحديد الأهداف وتخطيط الأنشطة.
- ✧ وضع أهداف متوسطة وقصيرة المدى، والعمل على تحقيقها، مع تركيز على المهام في كل حالة.
- ✧ تدريب فريق التخطيط ليعمل كوحدة واحدة مع تدريبه على مهارات الاتصال، وحل النزاعات، والعمل الذي يتطلب تعدد التخصصات. (يعتمد تكوين الفريق على الأهداف المتوخاة، ويجب أن يحتوي على خبراء في القطاع المستهدف، وعلى اختصاصي واحد على الأقل في الاقتصاد التنموي، بالإضافة إلى فنيين مختصين).
- ✧ بناء فريق تخطيط متماسك من خلال العمل الميداني التعاوني والشاركة في القيادة.
- ✧ التواصل مع المستفيدين، وجعل مشاركتهم جزءاً من العملية.

##### في التنفيذ

- ✧ تشجيع الفعل المنتج والإنجاز، ولو تطلب ذلك البدء بمهام صغيرة تكبر تدريجياً.
- ✧ عدم التردد أمام المخاطر، والعمل على ابتداع الحلول، واحتضان الخطأ.
- ✧ وضع حدود للتكامل، بحيث يطبق التخطيط المتكامل، ولكن مع استقلالية التنفيذ.

##### في التقويم والعلاقات العامة

- ✧ إدخال عنصر المرونة في الآلية، بما يسمح بالانتقال المتكرر ما بين التخطيط والتنفيذ والتقويم.
- ✧ مراقبة التقدم، وتحمل المساءلة من العموم عن الأهداف.
- ✧ طرح المواضيع ذات الاهتمام العام على الملأ، ورفع مستوى الوعي الشعبي بها.

هذه عملية لن تكون بسيطة، وسنحاول صياغتها في إطار يتناسب والظروف الفلسطينية السائدة، التي تضيف مجموعة خامسة من العناصر تتعلق بمعيقات التنمية التي ستبقى تخيم على جهود التنمية ما استمر الاحتلال، وأهمها:

- ✧ إمكانية الاضطرار دون إنذار مسبق لتغيير أولويات الإنفاق؛ بسبب الممارسات التعسفية لقوات الاحتلال العسكري.
- ✧ انعدام اليقين بشكل عام، وغياب الاستقرار السياسي بسبب الاحتلال وممارساته، وأثر ذلك على تنمية العديد من القطاعات الاقتصادية.
- ✧ انعدام السيطرة على الحدود، والمعابر، والموانئ الجوية والبحرية، وأثر ذلك على التجارة الخارجية والسياحة.
- ✧ هجرة الأدمغة، وصعوبة اجتذاب الكفاءات من الخارج.
- ✧ الاعتماد الكبير على الدعم الخارجي حتى في تمويل المصروفات الجارية، والاعتماد شبه الكامل عليها لتمويل مشاريع القطاع العام التطويرية.

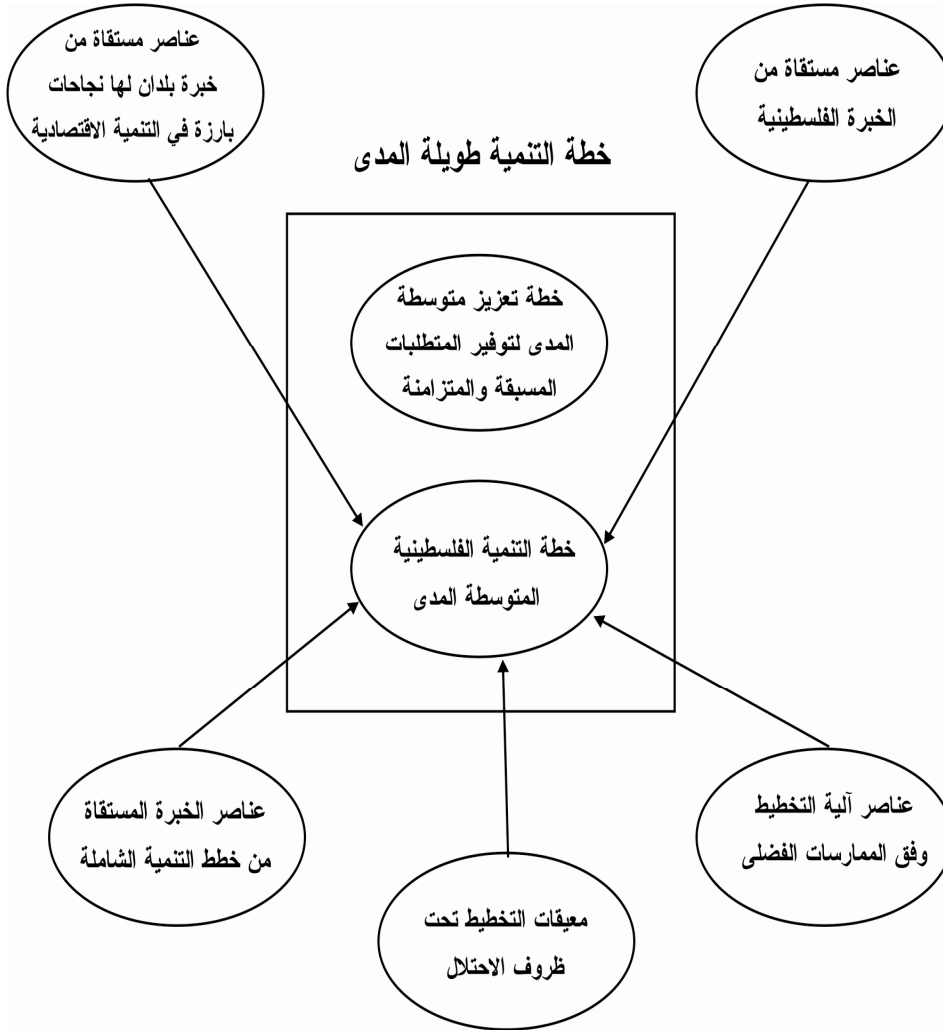
لكي تتكامل عملية التخطيط المرشدة بهذه الطريقة مع البيئة اللازمة لنجاحها، وبحيث تكتسب البعد العملي المطلوب، يجب أن يسبقها أو يترافق معها إجراءات أو عناصر إضافية نعتبرها شروطاً ضرورية لنجاح التنمية الاقتصادية، وإن كانت بحد ذاتها غير كافية لضمان النجاح، وهي:

- ✧ العمل على توفير أكبر قدر ممكن من الاستقرار السياسي ضمن الظروف السائدة، وإيجاد البيئة المناسبة للتنمية الاقتصادية من حيث الحكم الديمقراطي الناضج، والتشريعات الحديثة المتكاملة، ومؤسسات الحكم الكفؤة، والأمان والأمن، والقضاء النزيه الفاعل.
- ✧ إعداد مؤسسة تخطيط مركزية تتألف من اللجنة الوزارية الخاصة، ووزارة التخطيط، ومجلس التخطيط الأعلى، وتحديد صلاحياتها ومهامها بوضوح، وتزويدها بجميع أنواع الدعم اللازم: القانوني/التشريعي، واللوجستي، والمالي، والمعنوي، وهذا الأخير على درجة عالية من الأهمية حيث لا غنى عنه لضمان الانضباط اللازم لتنفيذ الخطة بعد إقرارها، لكي يكون التقويم والمراجعة الدورية للخطة ومكوناتها موضوعية وملتزمة بالأهداف العامة.

- ✧ خطة قصيرة إلى متوسطة المدى لبناء القدرات، وتدريب العدد الكافي من الكوادر البشرية، وتأهيلها للقيام بالنواحي الفنية للتخطيط، ليس مركزياً فحسب، وإنما أيضاً على المستوى المحلي، ويتضمن هذا إنشاء جهاز تخطيط في كل إقليم، وتدريب العدد اللازم من الكوادر وبالتخصصات اللازمة على إعداد المشاريع (مع الاستعانة بالمستشارين حينما يلزم).
- ✧ التنسيق المبكر مع ممثلي القطاع الخاص، والقطاع الأهلي، والهيئات المحلية، والعمل الدؤوب والمنظم معهم لترسيخ ثقافة التخطيط والانضباط في التنفيذ، وبناء قدرات هذه القطاعات بحيث تستطيع ترتيب مشاركتها الفعالة في مختلف مراحل الخطة، وإعداد مشاريع مدروسة قابلة للتنفيذ منسجمة مع أجندة السياسات الوطنية التي شاركوا في نقاشها وتبنيها.
- ✧ خطة طويلة المدى تستهدف القاعدة العريضة للتنمية: التعليم، والصحة، ومعدلات نمو الدخل، والقطاعات الاقتصادية الإستراتيجية.
- ✧ العمل على إرساء ثقافة الاستفادة من بحوث السياسات النوعية، والاقتصادية منها بشكل خاص، والبيانات الإحصائية، وتقوية المراكز والمعاهد التي توفر ذلك.
- ✧ العمل على إقامة علاقات دولية (عربية وأجنبية) داعمة لجهود التنمية الفلسطينية ولتعزيز ما هو قائم.

تشكل هذه العناصر في رأينا مرجعية لإعداد الخطة، ونرى أنه يجب العودة إليها من قبل الوكالة المنوط بها إعداد الخطة وتنفيذها، واستعمالها كمحكات وعلامات على الطريق، ومرشد عند فحص مكونات الخطة التنموية، بحيث يتخذ المخطط القرار الرشيد في جميع مراحل إعداد الخطة ومحطاتها، بحيث يخرج بخطة تنمية متكاملة بأهداف واضحة، وتتمتع بدعم جميع المشاركين في تنفيذها. وبما أنه ليس مطلوباً من هذه الدراسة أن تقترح أو أن تضع مسودة خطة تنمية، فإننا نكتفي بهذا القدر ونترك استخدام العناصر المرجعية التي أوردناها أعلاه للمخطط. على وجه الخصوص، يقع على كاهل المخطط اتخاذ القرار في كيفية التعامل مع المعوقات والمخاطر التي أوردناها أعلاه، وتقويم تأثيرها، وإدخال عناصر مرونة في الخطة تساعد على استيعاب التغيرات الطارئة في الأولويات.

شكل 1: مخطط عام لتجميع عناصر خطة التنمية الفلسطينية المتوسطة







## الفصل السابع:

### تحقيق الترابط والتكامل في الخطة التنموية الفلسطينية

قبل الدخول في تفاصيل تحقيق الترابط والتكامل في الخطة الوطنية الفلسطينية، نحتاج أولاً لإعادة تأكيد مفهوم ما نحن بصدده. يتركز اهتمامنا على "التخطيط التأميني"، وبالتالي على كيفية وضع خطة رشيدة بأهداف تنموية وإطار إنفاق مناسب لذلك. الأهداف السياسية في التحرر وممارسة الحقوق موضوع آخر ويتعلق ببيئة الخطة، والخطة الرشيدة يجب أن تكون متلائمة مع البيئة، كما بينا في الفصل السابق، كما يجب أن تكون واقعية وقابلة للتحقيق إلى حد معقول، كما أن وضع أهداف الخطة هو نقطة البدء، أما كيف نصل إلى تحقيق هذه الأهداف فهذا عمل المخطط، وهو عمل متخصص وفني، كما أنه عمل جماعي يستلزم التشاور والتنسيق على أوسع نطاق ممكن، بحيث يشارك جميع المعنيين في التنفيذ، وبطريقة تعزز الوصول إلى الأهداف، ولا تعرقل ذلك.

لا شك أن نقطة البداية في عملية التخطيط هي تأمين الدراية اللازمة لهذا العمل، بحيث تسخر المعرفة والخبرة باحتراف وبوعي كامل للمعيقات، وتقدير مدروس للفرص من أجل الوصول إلى أفضل النتائج، إضافة إلى ذلك يتطلب تحقيق الترابط والتكامل في التخطيط ما يأتي:

- ✧ مشاركة جميع المعنيين بالتنفيذ في جميع المراحل التحضيرية التي تسبق ذلك، وينطوي ذلك على شراكة بين الحكومة، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي، وممثلي الحكم المحلي في نقاش أجندة السياسات الوطنية، ووضع الأهداف العريضة لخطة تنموية متوسطة المدى وإقرارها.
- ✧ وضع حوافز تشجع المجتمعات المحلية لأن تتحمل قدراً أكبر من المسؤولية في تنمية نفسها، والنهوض بذاتها من جميع النواحي: اقتصادياً، وتكنولوجياً، واجتماعياً، وثقافياً، حيث يتعاون الحكم المحلي مع القطاعين الخاص والأهلي في الإقليم في استغلال الميزات المقارنة المتوفرة فيه، وفي تطوير ميزات تنافسية

يضيفها إلى مقدراته، مما يرفع بشكل مباشر مستوى المعيشة للمواطنين هناك، مع مردود غير مباشر للبلد ككل.

✧ الفهم التام لأجندة السياسات الوطنية بجميع عناصرها وأبعادها، وتبنيها من جميع المعنيين.

✧ على الصعيد العملي، يتطلب ذلك مراجعة جميع الخطط المحلية من قبل الوكالة الحكومية المنوط بها إصدار الخطة، ومناقشة الخطط المحلية في مجلس التخطيط الأعلى، الذي يضع في حسابه أن تصب جميع الخطط في الاتجاهات المقررة، وأن تستجيب لأهداف أجندة السياسات الوطنية.

✧ إخضاع جميع الخطط المحلية لأهداف الخطة الوطنية.

✧ الالتزام بالجدول الزمني.

✧ إنشاء أجهزة تخطيط إقليمية.

إن عناصر الخطة التي يجب ربطها ببعضها البعض كثيرة ومتعددة الجوانب، وأهمها (مع أنها ليست مرتبة هنا بالضرورة حسب الأهمية):

✧ بيئة التنمية من حيث الوضع السياسي الآمن والمستقر، والحكم الديمقراطي الصالح الناضج، ومؤسسات الحكم الكفؤة والرشيدة.

✧ القاعدة العريضة للتنمية: التنمية البشرية والمجالات التي تحتاج إلى جهود متعددة القطاعات.

✧ خطة تنمية طويلة المدى، متزامنة مع الخطط المتوسطة، تستهدف مؤشرات التنمية البشرية.

✧ خطة عمل لتأمين المتطلبات المسبقة والمتزامنة لخطة التنمية.

✧ وكالة حكومية كفؤة تتمتع بصلاحيات كافية وبدعم قوي، يناط بها التخطيط التنموي.

✧ لجان التخطيط الوزارية والفنية.

✧ مجلس التخطيط الأعلى.

✧ التخطيط المركزي.

✧ التخطيط الإقليمي.

- ✧ التخطيط على المستوى الوطني قطاعياً.
- ✧ المشاريع وطرق إعدادها، وجدواها، وكلفتها، وأولوياتها.
- ✧ الخطة السنوية للإنفاق.
- ✧ تقويم الخطة بشكل منتظم.
- ✧ دور القطاع الخاص.
- ✧ دور المجتمع المدني.
- ✧ الجدول الزمني لإعداد الخطة.
- ✧ أجندة سياسات وطنية سليمة وحصيفة.
- ✧ تركيز مبكر على مؤشرات التنمية البشرية كأساس لتمكين التنمية الاقتصادية.
- ✧ مشاركة واسعة في نقاش السياسات العامة وخطط التنمية.
- ✧ انفتاح اقتصادي، وعلاقات تجارية، واستثمارات خارجية.
- ✧ التنوع في القطاعات التي تركز عليها التنمية، ولكن مع وجود قطاع أو اثنين يتم التركيز عليهما في أي وقت من الأوقات.
- ✧ اعتماد خطط طويلة الأمد، ومراجعتها دورياً، وتغذيتها بنتائج التطبيق.
- ✧ وجود وكالات شبه حكومية كفؤة تدعم عملية التخطيط (إحصاء، وأبحاث سياسات...إلخ)

### مخطط خطة التنمية الوطنية القادمة (2014-2017)

هناك فترة من الآن وحتى بدء تنفيذ خطة التنمية الوطنية الفلسطينية القادمة، يجب استغلالها بكل جد وكفاءة للتخصير، ويجب الشروع بذلك فوراً لأن الفترة اللازمة لتحضير خطة من نوع جديد ستكون أطول من العادة. الخطة التنموية الجديدة تحتاج إلى خطة تعزيز مرافقة لتأمين الاحتياجات البشرية والمستلزمات المادية للتخطيط الرشيد، ونورد في المخطط التالي تحديد خطوات إعداد الخطة، وهي خطوات متتابعة تتداخل أحياناً، وسنقترح لها جدولاً زمنياً في نهاية هذا الفصل:

- ✧ تشكل لجنة وزارية خاصة مهمتها إعداد أجندة السياسات الوطنية التي تحكم خطة التنمية، ونقاش تطور الخطة وتقويمها.

- ✧ يشكل مجلس تخطيط أعلى له صفة استشارية، ويضم ممثلين عن الحكومة، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي، ومجالس الأقاليم.
- ✧ ينشأ في كل إقليم مكتب تخطيط، ويتم تزويده باحتياجاته البشرية والفنية.
- ✧ تناقش اللجنة الوزارية الخاصة مشروع أجندة السياسات الوطنية على المدى المتوسط (ثلاث سنوات) مع مجلس التخطيط الأعلى، وتسترشد بتوجيهات اللجان المختصة في المجلس التشريعي، وتتوصل إلى الأجندة، وتعلم بها الوزارات، ومجالس الأقاليم، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي، بوساطة وزارة التخطيط، وتصدر تعليمات عن مجلس الوزراء للالتزام بها.
- ✧ بموازاة ذلك، يجري العمل على وضع خطة تنمية قطاعية طويلة المدى (عشر سنوات)، تستهدف مؤشرات التنمية البشرية والمشاريع طويلة الأمد متعددة القطاعات (مثل مكافحة الفقر، وتوفير الأمن الغذائي، وتطوير مناطق معينة)، فضلاً عن قطاعين اقتصاديين أساسيين قادرين على النهوض بالاقتصاد الفلسطيني، والجهة المختصة بذلك هي وزارة التخطيط ووزارات الاختصاص، ويجري إعدادها بالتنسيق مع مجلس التخطيط الأعلى، ويجري تنفيذها بالتنسيق مع الأقاليم، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي، كما يتم إدماج مشاريع هذه الخطة في خطة الإنفاق السنوية.
- ✧ بموازاة ذلك أيضاً يجري العمل على خطة تعزيز قصيرة إلى متوسطة المدى، تعدها وزارة التخطيط بمشاركة لجنة وزارية خاصة، تهدف إلى توفير المتطلبات المسبقة والمترامنة لخطة التنمية بما فيها تقوية قطاع الحكم (الذي أُدرج كأحد القطاعات التنموية في خطة التنمية 2011-2013)، وكذلك تعزيز وسائل توفير بحوث السياسات والبيانات الإحصائية.
- ✧ تشرع الوزارات، ومجالس الأقاليم، والقطاعان الخاص والأهلي بوضع خططها انطلاقاً من أجندة السياسات الوطنية، وتناقش خططها مع وزارة التخطيط، التي تتواصل مع مجلس التخطيط الأعلى لكي تتوصل إلى توافق على هذه الخطط، التي يصار إلى وضعها في مسودة أولى لخطة التنمية الوطنية.

- ✧ انطلاقاً من المسودة الأولى لخطة التنمية الوطنية، تشرع الوزارات ومجالس الأقاليم، والقطاعان الخاص والأهلي بتحويل الخطة إلى مشاريع، وتستعين بلجان فنية ومستشارين لدراسة جدوى هذه المشاريع واحتياجاتها المادية والزمنية، وتحدد أولوياتها.
- ✧ المشاريع التي تنفذها الوزارات على الصعيد القومي، التي تتقاطع بالضرورة مع خطط الأقاليم، يجري تنسيق تنفيذها مع مجالس الأقاليم .
- ✧ تضع الأقاليم خططها بالتنسيق مع القطاعين الخاص والأهلي العاملة في نطاقها الجغرافي، وتنسق مع الهيئات المركزية فيما يتعلق بالمشاريع القومية المنفذة في منطقتها.
- ✧ يعلم القطاع الخاص الجهات المركزية والإقليمية، وينسق معها بشأن مشاريعه التي يخطط لتنفيذها انطلاقاً من أجندة السياسات الوطنية.
- ✧ يعلم القطاع الأهلي الجهات الإقليمية، وينسق معها بشأن مشاريعه التي يخطط لتنفيذها انطلاقاً من أجندة السياسات الوطنية (لا يتوقع من الهيئات الأهلية تنفيذ مشاريع ذات امتداد يتجاوز حدود الإقليم)
- ✧ تجمع وزارة التخطيط المشاريع، وتعد المسودة الثانية لخطة التنمية الوطنية بعد أن تستثني منها المشاريع غير القابلة للتنفيذ خلال فترة الخطة لأي سبب من الأسباب، سواء كان يتعلق بالجدوى، أو بالتمويل، أو بطريقة التحضير، أو بالأولويات.
- ✧ تناقش وزارة التخطيط المسودة الثانية للخطة مع مجلس التخطيط الأعلى، وتتوصل إلى المسودة الثالثة قبل النهائية للخطة، وترفق بها الموازنة التقديرية مع خطة إنفاق سنوية تعدها بمشاركة دائرة الموازنة العامة، وترسلها إلى المجلس التشريعي أو الجهات المختصة لإقرارها.
- ✧ حال جهوز خطة التنمية في صيغتها النهائية وإقرار موازنتها، تعرض على الرئيس للمصادقة عليها وإصدارها بقانون (المجلس التشريعي)، ويعممها مجلس الوزراء كخطة ملزمة ليبدأ في تطبيقها من قبل القطاعات المعنية.
- ✧ تمارس وزارة التخطيط صلاحياتها في متابعة تنفيذ الخطة وتقويمها بشكل دوري، وتدخل التعديلات اللازمة بالتنسيق مع القطاع المختص، وتعلم مجلس التخطيط

الأعلى بذلك. ولهذا الغرض، تعقد وزارة التخطيط اجتماعات تقييمية شهرية مع أجهزة التخطيط الإقليمية ومع الوزارات التي تنفذ مشاريع مركزية، كما تعقد اجتماعات تقييمية دورية (ربعية) مع اللجنة الوزارية الخاصة، ومع مجلس التخطيط الأعلى.

يعطي الشكل رقم (2) أدناه أيضاً رسماً توضيحياً لترابط عملية التخطيط التتموي وتكاملها، وأدوار الأجهزة الرسمية والقطاعات في هذه العملية، ويعتمد تنفيذ هذا المخطط على كفاءة العنصر البشري المشارك، وعلى توفر الموارد المالية اللازمة وبالتوقيت اللازم. ولا شك أن بعض الصعوبات التي سيواجهها المخطط في تحضير خطة التنمية القادمة ستصبح أقل حدة في الخطط المتتالية، ولكن هذا يعتمد على تراكم الخبرة والاحتفاظ بها وتوفير سبل استدامتها، لكن بعض عناصر الخطة المقترحة، مثل توفير الاحتياجات المسبقة للتخطيط، وإنشاء أجسام وأجهزة جديدة، وكذلك بعض عناصر الخطة طويلة المدى، لن تكون مطلوبة في الخطط اللاحقة، ولذا فإن الخطة الأصعب هي الخطة القادمة، التي كانت ستكون أصعب بكثير لولا تراكم بعض الخبرة وتوفر عدد من الكوادر المدربة في السلطة الوطنية الفلسطينية أثناء المرحلة السابقة، كما يمكن أن تكون أسهل بكثير لو تم ترسيخ ثقافة التخطيط بشكل أفضل، بما يترتب على ذلك من التزام، وانضباط، ودعم للمخطط في قراره، وإزالة العراقيل أمام التنفيذ، والاستفادة من أبحاث السياسات والبيانات الإحصائية، على مدى فترة الخطط السابقة، ولعل هذه الأبعاد هي كل ما نحتاج إلى استدراكه في الأساس، إذ إنه بمقارنة عناصر هذه الخطة مع متطلبات التخطيط السوي، التي توافق عليها وعبر عنها المسؤولون الفلسطينيون، كما جاء في الفصل الثاني، نتبين أن تفكير المخطط الفلسطيني لا يبعد كثيراً عما تتطلبه هذه الخطة، والمشكلة تكمن على الأغلب في محدودية القدرة على تحويل الأفكار إلى إجراءات عملية.

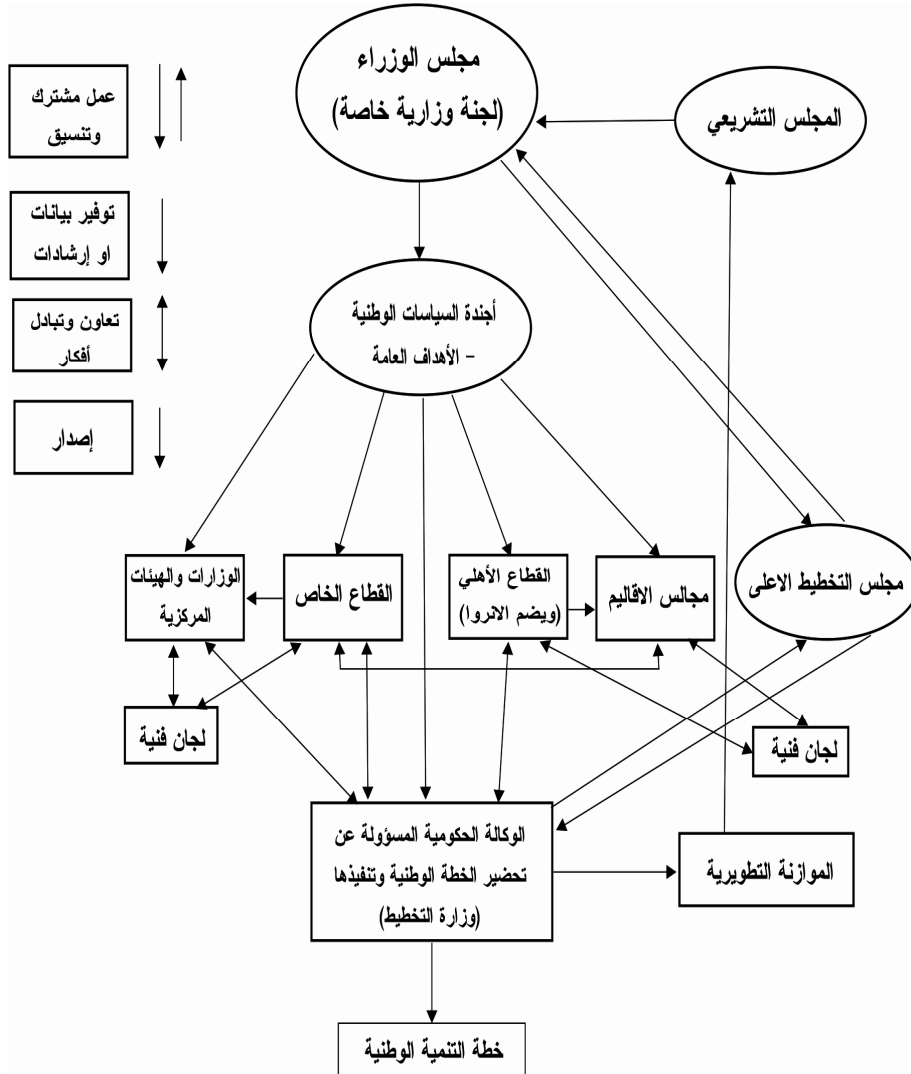
يجدر في هذا السياق التذكير بالمعوقات التي جئنا على ذكرها في الفصل السابق، والتحوط لها بالقدر الممكن. ومع أن الحديث عن "خطة تنموية في سياق تخطيط شامل ديمقراطي لامركزي تحت نظام اقتصادي مختلط"، يوحي بخطة مركبة ومعقدة، إلا أن

الأمر ليس بالضرورة كذلك، كما أنه يمكن تبسيط الخطة وصياغتها بشكل يخفف من أثر المعوقات، ولا شك أن إناطة مهام التخطيط والتنفيذ بالأقاليم، وهو ضرب من اللامركزية كما أسلفنا، سيخفف من أثر المعوقات التي مصدرها ممارسات الاحتلال. كذلك، فإن نجاح خطة التنمية بحد ذاته سيكون عامل جذب للكفاءات المهنية، كما أن النجاح في تنفيذ الخطط التنموية سيقبل من الاعتماد على الدعم الخارجي، ويعزز القدرات الذاتية، ما يقلل من عدم اليقين وأثره السلبي على الحياة الاقتصادية.

عرضنا في هذه الدراسة العناصر التي نرى وجوب أخذها بعين الاعتبار في إعداد خطة التنمية وتنفيذها، ولم نقدم وصفاً مضمونة للتغلب على جميع أنواع الصعاب التي واجهت التخطيط الرشيد في الماضي، ولكننا نعتقد أننا استطعنا تحديد الكثير من العناصر التي سيساعد أخذها بعين الاعتبار على إعداد خطة تنمية أفضل، وعلى تنفيذها بكفاءة أعلى، وتبقى هذه الدراسة في نهاية المطاف - خاصة في فصلها الأخيرين - مجرد ورقة عمل تفصيلية، نرجو أن تحفز النقاش الجدي بين المختصين، على أمل ألا يطول ذلك النقاش فيحول دون البدء بخوض تجربة من نوع جديد نحن في حاجة ماسة لها.



شكل 2: مخطط إرشادي لإعداد الخطة وتنفيذها وتقويمها



شكل 3: مخطط زمني لتنفيذ خطوات تحضير الخطة التنموية

الفترة الزمنية المتوقعة (بوحدة ربع السنة) اعتباراً من الانطلاق								وصف الخطوة	رقم الخطوة
الثامن	السابع	السادس	الخامس	الرابع	الثالث	الثاني	الأول		
							←	تشكيل اللجنة الوزارية الخاصة	1
							←	تشكيل مجلس التخطيط الأعلى	2
							←	إنشاء أجهزة تخطيط إقليمية وتزويد هذه الأجهزة باحتياجاتها البشرية والفنية	3
							←	مناقشة اللجنة الوزارية الخاصة لمشروع أجندة السياسات الوطنية مع مجلس التخطيط الأعلى استماع اللجنة الوزارية الخاصة إلى اللجان المختصة في المجلس التشريعي إنجاز الأجندة وإصدارها. تعلم وزارة التخطيط للوزارات، ومجالس الأقاليم، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي بالأجندة، وتجتمع معهم لتوضيحها والإجابة عن أسئلتهم إصدار مجالس الوزراء لتعليمات الالتزام بأجندة السياسات الوطنية لأية مشاريع تدرج في الخطة التنموية.	4

الفترة الزمنية المتوقعة (بوحدة ربع السنة) اعتباراً من الانطلاق								وصف الخطوة	رقم الخطوة
الثامن	السابع	السادس	الخامس	الرابع	الثالث	الثاني	الأول		
								تضع وزارة التخطيط ووزارات الاختصاص خطة تنمية قطاعية طويلة المدى (عشر سنوات)، (تستهدف مؤشرات التنمية البشرية، والمشاريع طويلة الأمد متعددة القطاعات (مثل مكافحة الفقر، وتوفير الأمن الغذائي، وتطوير مناطق معينة) فضلاً عن قطاعين اقتصاديين أساسيين قادرين على النهوض بالاقتصاد الفلسطيني.) إدماج مشاريع هذه الخطة في خطة الإنفاق السنوية. تنفيذ الخطة طويلة المدى بالتنسيق مع الأقاليم، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي.	5
								تضع وزارة التخطيط ووزارات الاختصاص خطة قصيرة إلى متوسطة المدى لتعزيز القدرات في التخطيط تزويد مراكز البحوث بطلبات بحوث السياسات. تزويد مراكز البحوث لوزارة التخطيط بنتائج البحوث.	6
								تقوم الوزارات، ومجالس الأقاليم، والقطاع الخاص والأهلي بوضع خططها انطلاقاً من أجندة السياسات الوطنية. تعرض الوزارات، ومجالس الأقاليم، والقطاع الخاص	7

الفترة الزمنية المتوقعة (بوحدة ربع السنة) اعتباراً من الانطلاق								وصف الخطوة	رقم الخطوة
الثامن	السابع	السادس	الخامس	الرابع	الثالث	الثاني	الأول		
								والأهلي خططها على وزارة التخطيط، وتناقشها معها. تتواصل وزارة التخطيط مع مجلس التخطيط الأعلى للتوصل إلى توافق حول هذه الخطط. صياغة مسودة أولى لخطة التنمية الوطنية.	
								تشعر الوزارات، ومجالس الأقاليم، والقطاع الخاص والأهلي بتحويل الخطة المقررة إلى مشاريع مع تحديد احتياجاتها المادية والزمنية، وتحدد أولوياتها.	8
								يعلم القطاع الخاص الجهات المركزية والإقليمية، وينسق معها بشأن مشاريعه التي يخطط لتنفيذها انطلاقاً من الأجنحة	9
								ينسق القطاع الأهلي مع مجالس الأقاليم بشأن مشاريعه التي يخطط لتنفيذها انطلاقاً من الأجنحة (لا يتوقع من الهيئات المحلية تنفيذ مشاريع ذات امتداد يتجاوز حدود الإقليم).	10
								تنسيق الوزارات مع مجالس الأقاليم المشاريع القومية التي تنفذها، والتي تتقاطع بالضرورة مع خطط الأقاليم.	11
								تنسق مجالس الأقاليم خططها مع القطاعين الخاص والأهلي العاملة في نطاقها الجغرافي	12

الفترة الزمنية المتوقعة (بوحدة ربع السنة) اعتباراً من الانطلاق								وصف الخطوة	رقم الخطوة
الثامن	السابع	السادس	الخامس	الرابع	الثالث	الثاني	الأول		
								تنسق مجالس الأقاليم مع الهيئات المركزية فيما يتعلق بالمشاريع القومية المنفذة في منطقتها.	
								تجمع وزارة التخطيط المشاريع، وتعد المسودة الثانية للخطة.	13
								تناقش وزارة التخطيط المسودة الثانية للخطة مع مجلس التخطيط الأعلى، وتتوصل إلى المسودة الثالثة قبل النهائية . تعد وزارة التخطيط بالاشتراك مع دائرة الموازنة العامة الموازنة التقديرية للخطة مع خطة إنفاق سنوية. ترسل اللجنة الوزارية الموازنة للجهات المختصة لإقرارها.	14
								إعداد الصيغة النهائية لخطة التنمية بموازنتها المقررة، ورفعها إلى الرئيس للمصادقة عليها وإصدارها بقانون . يعمم مجلس الوزراء الخطة الشروع بتنفيذ الخطة من قبل القطاعات المعنية.	15
								تتابع وزارة التخطيط تنفيذ الخطة وتقومها بشكل دوري، وتدخّل التعديلات اللازمة بالتنسيق مع القطاع المختص، وتعلم مجلس التخطيط الأعلى بذلك.	16

الملاحق



## ملحق 1: أسئلة المقابلات

### أسئلة المقابلات الخاصة بالبحث

" ترشيد فعالية الجهد التخطيطي للتنمية وزيادته في الأرض الفلسطينية المحتلة "

كاتون أول 2011

يهدف هذا البحث إلى الخروج بتوصيات لترشيد فعالية الجهد التخطيطي للتنمية وزيادته في الأرض الفلسطينية المحتلة، هذا ويشمل البحث عقد مقابلات ولقاءات مع مسؤولين لهم علاقات سابقة أو حالية بالتخطيط الوطني في فلسطين، وذلك للاستفادة من تجربتهم وخبرتهم في هذا المجال، وقد تم توزيع أسئلة المقابلة على ثمانية محاور:

### 1. النواحي الفنية والإدارية وهيكلية التخطيط

- ✧ كيف يمكن لربط الموازنة بالتخطيط تحت الغطاء الإداري نفسه، أو ضمن هيكلية واحدة، أن يكون أكثر فاعلية (من حيث التخطيط، والتنفيذ، والرقابة، والمتابعة، والمراجعة، والتقييم، والتدقيق)، وفي أي تلك الجوانب ستظهر فاعلية ذلك، ولماذا؟
- ✧ كيف تعمل أساليب التخطيط المتبعة حالياً على التغطية الشاملة لاحتياجات التخطيط؟ وكيف تأخذ بالاعتبار خصوصية الوضع الفلسطيني؟، وهل تتجح في تحقيق ذلك؟
- ✧ كيف تعمل الخطة الوطنية على التغطية الشاملة لتوحيد أهداف الخطط التنموية؟، وما هي الآليات المستخدمة؟، وما هي الصعوبات التي تواجهها خلال ذلك؟.
- ✧ كيف يتم تحديد الجهات المعنية ودعوتها للمشاركة في وضع مسودة الخطة ومراجعتها؟، وما هي الآلية المتبعة للأخذ بملاحظات هذه الجهات، وإلى أي مدى يكون دور هذه الجهات في الخطة؟ (التخطيط، والمراجعة، والتنفيذ، والتدقيق، والرقابة، والتعديل، والتقييم... إلخ)
- ✧ كيف يتم التأكد من أن الخروج بالخطط سيحقق الأهداف التي تم وضع الخطة من أجل تحقيقها؟، وكيف يتم وضع السقوف الزمنية؟، وكيف يتم التأكد من الالتزام بالجدول الزمني؟.
- ✧ هل يحمل ذوو العلاقة بالتخطيط الكفاءات، والقدرات، والمهارات، والمؤهلات المطلوبة والكافية للإدارة والإشراف على عملية التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم؟، وهل تم توفير التدريبات اللازمة لهم لرفع كفاءاتهم وقدراتهم ومهاراتهم في مجال التخطيط؟، وكيف تم ذلك؟.



- ✧ ما هي أنسب الطرق لزيادة أو رفع القدرات الخاصة بالكوادر المسؤولة عن إعداد الخطط الوطنية بجودة عالية، وضمن الجدول الزمني المحدد، (الاستعانة بخبراء محليين أو دوليين، ودورات متخصصة متقدمة، وزيارات عمل، وإعداد مؤتمرات أو ورشات عمل، وبرنامج تعليمي خاص في الجامعات...إلخ).
- ✧ ما هي الاحتياجات الرئيسية لهيكلية التخطيط التنموي في فلسطين؟، وما هي الفجوات في الهيكلية الحالية؟.
- ✧ هل الجهات التي يتم دعوتها للمشاركة في التخطيط تغطي كافة القطاعات ذات العلاقة بالتخطيط، وتأخذ دورها الطبيعي وتشارك في تحمل المسؤولية؟.
- ✧ هل يتم ربط التخطيط المحلي والإقليمي والمركزي بالشكل الكافي الذي يحقق المطلوب منه من حيث:
  - الترابط القطاعي الأفقي مع بقية القطاعات.
  - الترابط القطاعي العمودي مع القطاع نفسه.
- ✧ كيف يتم الأخذ بملاحظات المسؤولين من ذوي العلاقة بالتخطيط عند تنفيذ البرامج ذات العلاقة؟، وهل يتم الرجوع إليهم أيضا أو إشراكهم في عملية التنفيذ والمراجعة والتقويم؟، وكيف؟.
- ✧ إلى أي مستوى يتم حوسبة العمل في دورة التخطيط والتنفيذ والمراجعة والتقويم، وهل يتم الاستعانة ببرامج محوسبة خاصة تربط دورة التخطيط؟.
- ✧ كيف يمكن لتطبيق هيكل تخطيطي يعتمد على ثلاثة مستويات إدارية: مركزي، وإقليمي، ومحلي، أن يقوم بمعالجة الانفصال الجغرافي بين شطري الوطن؟، وما هي المقترحات بالخصوص؟.
- ✧ هل اللامركزية أكثر فاعلية من المركزية في التخطيط، وفي أية مجالات؟ وكيف؟.

## 2. الوضع القانوني والدستوري

- ✧ ما هو الإطار القانوني الأكثر فاعلية في تجسيد تقسيم العمل الخاص وتوزيعه، بالتخطيط والترابط بين القطاعات والأماكن (قانون أو تشريعات تصدر عن الرئيس وبتوصية من المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء، أو قرار عن مجلس الوزراء، أو لوائح داخلية عن الوزير المختص، أو قرار عن المحافظ، أو من رؤساء البلديات...إلخ) ولماذا؟، وما هي الخطوات القانونية المقترحة لزيادة كفاءة التخطيط وترشيده؟.

- ✧ هل يوجد حاجة لإصدار قانون خاص بالخطة الوطنية (شبيه بقانون الموازنة)؟، وفي حال وجود حاجة لذلك، فمن أين تتبع أهمية ذلك؟، وهل من الأنسب أن يتم مراجعته وتحديثه كل عام حسب الخطة أو مرة عند الانتهاء من وضع الخطة؟.
- ✧ كيف يمكن لتشكيل جسم تنظيمي وطني جديد (كمجلس التخطيط الأعلى) أن يعمل على ترشيد فاعلية التخطيط وزيادته؟، ومن أين تتبع أهمية هذا المجلس؟، وما هي مرجعيته؟.

### 3. الوضع المالي للتخطيط (الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء- التخطيط)

- ✧ هل نجح التخطيط في تطبيق التحول من موازنة البنود سابقاً إلى موازنة البرامج والأداء (توزيع الموازنة على كل مركز مالي، بناءً على البرامج والمشاريع لتحقيق أهداف كل برنامج، وضمن سقف زمنية للتنفيذ)؟، وكيف كان ذلك؟.
- ✧ كيف أسهم التحول إلى موازنة البرامج والأداء واعتماد الإنفاق متوسط المدى في ترشيد كفاءة التخطيط وزيادته؟، وفي أي المجالات بالتحديد نجح ذلك، وفي أيها لم ينجح ولماذا؟
- ✧ يرى البعض أن لامركزية صرف الإيرادات تسهم في ترشيد فاعلية التخطيط وزيادته، هل من الأنسب (الأكثر فاعلية) في اللامركزية المالية أن تقوم كل منطقة جغرافية (بلدية) بصرف إيراداتها أو نسبة من إيراداتها على تلك المنطقة وضمن معايير محددة، ولماذا؟
- ✧ كيف يسهم التدقيق الداخلي والخارجي في ترشيد كفاءة التخطيط وزيادته في السلطة الوطنية الفلسطينية؟.
- ✧ كيف يتم التعامل مع البرامج والمشاريع التي تفتقر للتمويل، وليس هناك جهات مانحة خارجية معنية بتمويلها بالرغم من أهميتها (كمشاريع القدس)؟، وما هي المقترحات لترشيد كفاءة التخطيط فيها وزيادته؟

### 4. مراجعة عملية التخطيط وتقويمه

- ✧ ما هي مزايا ومثالب الأطر التخطيطية الآتية:
- ✧ - الموزعة مكانياً: مركزي - إقليمي - محلي.
- ✧ - الموزعة قطاعياً: القطاعي الكلي.

- ✧ كيف يتم الربط بين التخطيط القطاعي والتخطيط الكلي من جانب، والربط بين التخطيط الإقليمي أو المحلي والمركزي من جانب آخر؟.
- ✧ كيف يتم إيلاء التخطيط في الدول المحيطة (على مستوى دول المنطقة، وعلى المستوى الدولي) الاهتمام والدراسة اللازمين، وأخذهما بعين الاعتبار قبل وعند وضع الخطط الوطنية؟
- ✧ كيف يتم ربط الخطط الوطنية مع التخطيط العربي أو بعض التكتلات الأخرى ذات العلاقة؟، وما هي المقترحات لزيادة كفاءة هذا النوع من التخطيط وفاعليته؟.
- ✧ كيف يتم إيلاء الفلسطينيين بالخارج (اللاجئين والمغتربين وفلسطينيي المهجر) الاهتمام والدور المطلوبين ضمن خطط التخطيط الوطنية؟.
- ✧ ما هي المقترحات لتفعيل دور القدس في التخطيط ودعمها وحصتها، لتأخذ دورها الطبيعي كعاصمة لدولة فلسطين؟.
- ✧ كيف يمكن حصر تأثيرات الانفصال الجغرافي بين الضفة وغزة على التخطيط الوطني؟.

#### 5. التخطيط والقطاعات

- ✧ كيف يعمل التخطيط على الربط بين القطاعات الرئيسية الأربعة لتكوين تكامل في عملية التخطيط؟، وما هي الجوانب أو الخطوات التي تحتاج إلى جهد أكبر لتحقيق ذلك الربط؟.
- ✧ إلى أي مدى نجح التخطيط التنموي في تنمية القطاعات الرئيسية الأربعة (الاقتصادي، والاجتماعي، والبنية التحتية، والحكم)؟، وما هي الأسباب التي تعود لعدم تحقيق أهداف الخطط التنموية بالكامل؟.

#### 6. الجهات المانحة

- ✧ كيف يتم العمل على توجيه تمويل المانحين لدعم الخطط بناءً على أجندة السلطة الوطنية؟، ولماذا يكون التجاوب ضعيفاً في بعض الحالات؟، وكيف تظهر تأثيرات ذلك على فاعلية التخطيط وكفاءته؟.
- ✧ كيف يؤثر فرض بعض المانحين على السلطة الالتزام بالأنظمة المالية والإجراءات الخاصة بهم، وضمن آلياتهم على كفاءة التخطيط وفاعليته، وبخاصة الزيادة في النفقات الإدارية وبذل المزيد من الوقت؟، وما هي المقترحات بالخصوص؟.

## 7. المجتمع المدني والقطاع الخاص

- ✧ كيف يمكن لمؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، أن تسهم في ترشيد كفاءة التخطيط الوطني وزيادته؟.

## 8. معوقات التخطيط ومقترحات لتذليلها

- ✧ ما هي المعوقات التي تواجه التخطيط في فلسطين على المستوى الداخلي والخارجي؟.
- ✧ إلى أي قدر وصلنا في زيادة كفاءة التخطيط وفاعليته في فلسطين؟.
- ✧ ما هي الجوانب التي فشل فيها التخطيط في الانتقال إلى زيادة الكفاءة والفاعلية ولماذا؟
- ✧ بعض الدول لجأت إلى التخطيط الإقليمي اللامركزي لأسباب (إيجاد توزيع عادل، وربط المشاريع بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم، والاتصال المباشر بين السكان والهيئات، وتعزيز فاعلية الهيئات المحلية لتخفيف العبء عن السلطات المركزية، ومراقبة أفضل لتنفيذ المشاريع...إلخ)، أي من هذه الأسباب سيسهم في ترشيد كفاءة التخطيط وزيادته، وكيف؟.



## ملحق 2: القيمة المضافة حسب النشاط الاقتصادي والمنطقة

### القيمة المضافة حسب النشاط الاقتصادي والمنطقة خلال العام 2010 بالأسعار الثابتة: سنة الأساس 2004

القيمة بالمليون دولار أمريكي

النشاط الاقتصادي	الضفة الغربية *	قطاع غزة	الأراضي الفلسطينية *
الزراعة وصيد الأسماك	233.6	126.4	360
التعدين، الصناعة التحويلية والمياه والكهرباء	617.8	88.8	706.6
التعدين واستغلال المحاجر	23.2	0	23.2
الصناعة التحويلية	480.7	27.1	507.8
إمدادات المياه والكهرباء	113.9	61.7	175.6
الإثشاءات	397.7	127.9	525.6
تجارة الجملة والتجزئة	520.9	113.8	634.7
النقل والتخزين والاتصالات	424.6	21.9	446.5
الوساطة المالية	255.3	41.9	297.2
الخدمات	754	442	1196
الأنشطة العقارية والإيجارية والتجارية	279.5	151.4	430.9
أنشطة الخدمة المجتمعية والاجتماعية والشخصية	77.5	15.6	93.1
المطاعم والفنادق	62.5	17.4	79.9
التعليم	238.1	204.4	442.5
الصحة والعمل الاجتماعي	96.4	53.2	149.6
الإدارة العامة والدفاع	497.4	301.4	798.8
الخدمات المنزلية	2.1	2.5	4.6
خدمات الوساطة المالية المقاسة بصورة غير مباشرة	-203	-33.5	-236.5
الرسوم الجمركية	362.7	45.4	408.1
صافي ضريبة القيمة المضافة على الواردات	518.3	68.1	586.4
الناتج المحلي الإجمالي	4381.4	1346.6	5728

البيانات باستثناء ذلك الجزء من محافظة القدس الذي ضمته إسرائيل عنوة بعيد احتلالها للضفة الغربية عام 1967  
ليانات أولية، وهي قابلة للتحديث، كما أنها مبنية على تقديرات ربعية

القيمة المضافة حسب النشاط الاقتصادي للاعوام 1994-2009 بالاسعار الثابتة: سنة الاساس 2004

الاراضي الفلسطينية																النشاط الاقتصادي
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	
293.2	286.1	252.2	240.3	236.2	296.7	249.6	209.1	297.1	356.1	422	430.7	385	435.3	372.9	361.2	الزراعة وصيد الاسماك
747.7	761.1	695.6	648.6	774.9	719	668.1	568.7	653.4	578.6	679	635.5	582.5	564.9	667.4	676.2	التعدين، الصناعة التحويلية والمياه والكهرباء
22.6	21.5	20.8	21.5	27.6	29.7	19.5	19.4	15.4	13.9	29.7	24.4	19.4	22.1	22.3	23.9	التعدين واستغلال المحاجر
539.8	539.3	527.8	505.4	591.8	554	491.6	411.1	499	505.2	584.5	546.9	507.8	500.1	603.4	605	الصناعة التحويلية
185.3	200.3	147	121.7	155.5	135.3	157	138.2	139	59.5	64.5	64.2	55.3	42.7	41.7	47.3	إمدادات المياه والكهرباء
387.7	314.4	299.1	312.3	310.2	238.4	144	94.4	161.1	298.4	526.1	303.5	236.2	225.8	173.9	218.6	الإنشاءات
539.9	497.5	442.3	415	427.5	412.4	395.5	416.4	391.2	439.5	532.5	467.3	452.1	384.6	520.6	578.9	تجارة الجملة والتجزئة
383.7	345.5	336.1	285.5	265.2	256.4	246.2	257.1	292.6	321.9	327.9	276.3	212.2	146.4	151.1	151.7	النقل والتخزين والاتصالات
269.1	280	272.9	184.8	200.5	150.2	146.2	128.2	126.3	169.6	158.4	124.9	95	67.4	61.1	32.8	الوساطة المالية
1,111.10	1,007.00	931.1	849.3	1,047.50	957.2	923.8	829.1	878.9	978.8	960.7	925	833	721.8	733.6	778.4	الخدمات
407.8	363.6	337.3	302.8	465.8	438.7	427.2	394.6	427.9	535.4	445.7	451.5	423.8	357.5	373.7	406.6	الانشطة العقارية والايجارية والتجارية
88.7	75.5	60.8	48.8	54.6	36.5	34.6	25.9	20.9	20.1	20	18.2	14.8	12.7	14.4	14.6	انشطة الخدمة المجتمعية والاجتماعية والشخصية

الاراضي الفلسطينية																النشاط الاقتصادي
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	
41	34.1	36.8	40.3	37.7	30.2	25.9	13.1	26.9	48.8	78.7	74.9	62.8	49.2	55.6	59.7	المطاعم والفنادق
426.1	398.8	372.2	339.3	375.7	326.1	314.4	287.9	297.4	267	289.1	270.1	241	195.3	179.8	184.7	التعليم
147.5	135	124	118.1	113.7	125.7	121.7	107.6	105.8	107.5	127.2	110.3	90.6	107.1	110.1	112.8	الصحة والعمل الاجتماعي
750.6	685.2	658.8	679.1	641.5	598.7	571.3	468.3	572.7	408.5	410.2	372.7	366.9	348.1	310.6	235.7	الادارة العامة والنفقات
4.6	3.7	3.6	2.9	1.8	2.9	6.6	5.9	6	7.5	6.9	6.7	5.6	4.2	4.4	4	الخدمات المنزلية
110.3	127.8	185.4	196.5	157.1	153.7	154.9	106.5	97	179.2	143.9	108.1	82.9	29.5	0	0	الشركات المملوكة للقطاع العام
-231.9	-275.3	-257	-128.9	-116.5	-114.3	111.2	-97	-111.2	-150.1	-125.6	-104.1	-82.6	-62.7	-36.8	-20.2	ناقص: خدمات الوساطة المالية المقاسة بصورة غير مباشرة
345.5	328.9	283.8	286	265.9	204	195.9	102.9	200.1	231.4	245.4	353.5	309.6	224.5	64.7	0	زائد: الرسوم الجمركية
529.8	516.4	450.2	350.9	347.7	323.1	209.5	211.8	245.6	267.3	247.5	297.6	265.6	203	188.9	21.1	زائد: صافي ضريبة القيمة المضافة على الواردات
5,241.30	4,878.30	4,554.10	4,322.30	4,559.50	4,198.40	3,800.50	3,301.40	3,810.80	4,146.70	4,534.90	4,197.70	3,744.00	3,292.80	3,212.40	3,038.40	الناتج المحلي الإجمالي



الضفة الغربية																النشاط الاقتصادي
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	
199.3	196.7	164.6	150	142.7	181.1	150.8	128.6	186	251.1	322.1	316.8	256	320.2	254	251.4	الزراعة وصيد الاسماك
655.4	638.1	609.1	517.1	565.8	535.2	468.6	393	487.9	505.3	501.4	471.7	444.1	418.4	501.3	482.4	التعدين، الصناعة التحويلية والمياه والكهرباء
22.6	21.5	20.8	21.5	27.6	29.7	19.5	19.4	15.4	13.9	29.7	24.4	19.4	22.1	22.3	23.9	التعدين واستغلال المحاجر
511.6	511.2	494.5	420.2	465.5	440.1	359.5	301.8	391.4	458.8	409.9	388.3	374.4	359.2	441.8	426.5	الصناعة التحويلية
121.2	105.4	93.8	75.4	72.7	65.4	89.6	71.8	81.1	32.6	61.8	59	50.3	37.1	37.2	32	إمدادات المياه والكهرباء
349.2	273.9	226.5	217.6	180.1	149.8	95.3	62.1	99.1	200	375.6	194.8	155.4	131.6	107.8	115.1	الإتشاءات
444.2	413	341.7	289.8	256.6	283.1	256.7	285	280.4	363.9	372.1	328.1	323.9	277	345.1	391.1	تجارة الجملة والتجزئة
371.8	337.4	320.3	260.3	211.2	234.2	220.5	227.2	258.5	282.5	251.2	199.3	145.3	94.1	100.1	100.2	النقل والتخزين والاتصالات
228.1	237.3	191.3	129.5	140.5	116.3	113.1	97.7	96.3	129.3	121.1	95.2	72.4	52	48.2	24.4	الوساطة المالية
695.8	612.7	530	497.5	617.9	570.1	537.3	488.7	510.8	590.3	582.1	539.2	490	416.7	429.4	455.5	الخدمات
260	233.8	201.6	198	280.9	266.4	255.8	237.3	259.4	322.5	284.7	272.6	256.8	213.8	224.5	244.3	الانشطة العقارية والإيجارية والتجارية
72.3	54.4	34.8	31.1	36.3	21.8	22.1	18.9	13.1	14.4	13	12.2	10.8	9.2	10	10	انشطة الخدمة المجتمعية والاجتماعية والشخصية

الضفة الغربية																النشاط الاقتصادي	
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994		
33.2	27.6	26.5	26.4	27.1	22.2	15.1	8.5	17.8	37.7	61.9	57.2	49.5	38.9	44	47.3	المطاعم والفنادق	
2.5	23	211.1	189	166.8	195	172.8	166.4	163	157.6	141.8	143.8	130.3	121.5	94.7	88.2	89.7	التعليم
97.8	85.8	78.1	75.2	78.6	86.9	77.9	61	62.9	73.9	78.7	66.9	51.4	60.1	62.7	64.2	الصحة والعمل الاجتماعي	
458.5	420.1	386.2	381.1	324.3	349	332	288.7	313.9	230	231.7	200.1	205.7	187.6	169.8	130.4	الإدارة العامة والدفاع	
2	3.7	3.6	2.5	1.1	1.6	5.2	4.7	4.8	5.8	5.4	5.2	4	2.9	3	2.8	الخدمات المنزلية	
88.3	88.2	131.3	116.9	94.5	100.3	82.4	57.4	59	107.7	86.3	64.9	49.7	17.7	0	0	الشركات المملوكة للقطاع العام	
-196.5	-233.2	-154.1	-77.3	-69.9	-68.6	-66.7	-58.2	-66.7	-90.1	-75.4	-62.5	-49.4	-37.7	-22.2	-12.1	ناقص: خدمات الوساطة المالية المقاسة بصورة غير مباشرة	
307.1	285	222.7	224.5	188	139.3	126.2	85.1	173.2	163.4	186.9	252.5	213	148.8	45.9	0	زائد: الرسوم الجمركية	
468.3	443.8	344	268.2	223.9	216	130.5	174	212.8	188.8	188.6	212.6	182.8	134.6	119.3	13.8	زائد: صافي ضريبة القيمة المضافة على الواردات	
4,071.50	3,716.70	3,317.20	2,977.70	2,876.70	2,807.40	2,451.90	2,234.00	2,616.00	2,928.00	3,149.10	2,817.90	2,492.90	2,163.90	2,101.70	1,955.00	النتائج المحلي الإجمالي	

قطاع غزة																النشاط الاقتصادي
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	
93.9	89.4	87.6	90.3	93.5	115.6	98.8	80.5	111.1	105	99.9	113.9	129	115.1	118.9	109.8	الزراعة وصيد الاسماك
92.3	123	86.5	131.5	209.1	183.8	199.5	175.7	165.5	73.3	177.6	163.8	138.4	146.6	166.1	193.8	التعدين، الصناعة التحويلية والمياه والكهرباء
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	التعدين واستغلال المحاجر
28.2	28.1	33.3	85.2	126.3	113.9	132.1	109.3	107.6	46.4	174.9	158.6	133.4	140.9	161.6	178.5	الصناعة التحويلية
64.1	94.9	53.2	46.3	82.8	69.9	67.4	66.4	57.9	26.9	2.7	5.2	5	5.6	4.5	15.3	إمدادات المياه والكهرباء
38.5	40.5	72.6	94.7	130.1	88.6	48.7	32.3	62	98.4	150.5	108.7	80.8	94.2	66.1	103.5	الإتشاءات
95.7	84.5	100.6	125.2	170.9	129.3	138.8	131.4	110.8	135.6	160.4	139.2	128.2	107.6	175.5	187.8	تجارة الجملة والتجزئة
11.9	8.1	15.8	25.2	54	22.2	25.7	29.9	34.1	39.4	76.7	77	66.9	52.3	51	51.5	النقل والتخزين والاتصالات
41	42.7	81.6	55.3	60	33.9	33.1	30.5	30	40.3	37.3	29.7	22.6	15.4	12.9	8.4	الوساطة المالية
415.3	394.3	401.1	351.8	429.6	387.1	386.5	340.4	368.1	388.5	378.6	385.8	343	305.1	304.2	322.9	الخدمات
147.8	129.8	135.7	104.8	184.9	172.3	171.4	157.3	168.5	212.9	161	178.9	167	143.7	149.2	162.3	الانشطة العقارية والإيجارية والتجارية
16.4	21.1	26	17.7	18.3	14.7	12.5	7	7.5	5.7	7	6	4	3.5	4.4	4.6	انشطة الخدمة المجتمعية والاجتماعية والشخصية

قطاع غزة																النشاط الاقتصادي
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	
7.8	6.5	10.3	13.9	10.6	8	10.8	4.6	9.1	11.1	16.8	17.7	13.3	10.3	11.6	12.4	المطاعم والفنادق
193.6	187.7	183.2	172.5	180.7	153.3	148	124.9	139.8	125.2	145.3	139.8	119.5	100.6	91.6	95	التعليم
49.7	49.2	45.9	42.9	35.1	38.8	43.8	46.6	42.9	33.6	48.5	43.4	39.2	47	47.4	48.6	الصحة والعمل الاجتماعي
292.1	265.1	272.6	298	317.2	249.7	239.3	179.6	258.8	178.5	178.5	172.6	151.2	160.5	140.8	105.3	الإدارة العامة والنفقات
2.6	0	0	0.4	0.7	1.3	1.4	1.2	1.2	1.7	1.5	1.5	1.6	1.3	1.4	1.2	الخدمات المنزلية
22	39.6	54.1	79.6	62.6	53.4	72.5	49.1	38	71.5	57.6	43.2	33.2	11.8	0	0	الشركات المملوكة للقطاع العام
-35.4	-42.1	-102.9	-51.6	-46.6	-45.7	-44.5	-38.8	-44.5	-60	-50.2	-41.6	-33.2	-25	-14.6	-8.1	ناقص: خدمات الوساطة المالية المقاسة بصورة غير مباشرة
38.4	43.9	61.1	61.5	77.9	64.7	69.7	17.8	26.9	68	58.5	101	96.6	75.7	18.8	0	زائد: الرسوم الجمركية
61.5	72.6	106.2	82.7	123.8	107.1	79.1	37.8	32.8	78.5	58.9	85	82.8	68.4	69.6	7.3	زائد: صافي ضريبة القيمة المضافة على الواردات
1,169.80	1,161.60	1,236.90	1,344.60	1,682.80	1,391.00	1,348.60	1,067.40	1,194.80	1,218.70	1,385.80	1,379.80	1,251.10	1,128.90	1,110.70	1,083.40	الناتج المحلي الإجمالي



### ملحق 3: الشروط المرجعية للدراسة<sup>78</sup>

#### نحو ترشيد فعالية الجهد التخطيطي للتنمية وزيادته في الأرض الفلسطينية المحتلة

##### خلفية

بعد نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994، أصبح التخطيط التنموي مسألة في غاية الأهمية، لتوظيف الموارد المتاحة بصورة رشيدة وفعالة؛ لتحقيق تنمية سريعة قادرة على التعامل مع النقص المتراكم في البنى التحتية، والمؤسسية، والمرافق اللازمة، للاستجابة لاحتياجات المجتمع الفلسطيني، وإزالة التشوهات التي تراكمت بفعل نظام الاحتلال الإسرائيلي الذي طبق سياسات كولونيالية عملت بشكل محموم لإقصاء الشعب الفلسطيني عن مصادره، من خلال الاستحواذ على معظمها، وإعاقة استغلال المواطنين الفلسطينيين لما تبقى لديهم منها. هذا بالإضافة إلى التقدير الشديد في إنفاق إدارة الاحتلال على الخدمات والمرافق والبنى التحتية.<sup>78</sup> كما ترى أن "الاستجابة الفلسطينية (لذلك) تميزت بالفوضى، والعشوائية، وغياب التنسيق، حيث أعدت الخطط في بعض البلديات، والمحافظات، والوزارات، بأشكال ومنهجيات ونطاقات وأوقات متباينة، ووفق أهداف تنموية وضعت بدون تنسيق (فيما بينها) ومع الخطط الوطنية وبارتباط وغير منسق مع تلك الخطط. وبالرغم من التقدم الذي جرى خلال السنوات الأخيرة بالانتقال إلى وضع أجندة السياسات الوطنية، وتحديد الأهداف التنموية الأساسية التي توحد الجهد التنموي، واستخدام منهجية إطار الإنفاق (الجاري والاستثماري) متوسط المدى، أي الانتقال إلى موازنة البرامج لتحقيق تلك الأهداف، ما زال الترابط والانسجام والتكامل بين الخطط غير قائم، ومن هنا نشأت فكرة هذا البحث بغرض معالجة تلك النواقص التي تمس جودة تلك الخطط وفعاليتها وجدواها".

وتهدف الدراسة المطلوبة كما يريد المعهد إلى "ترشيد فعالية عملية التخطيط التنموي وزيادته في الأرض الفلسطينية المحتلة من خلال ما يلي، والذي يشكل أهداف الدراسة:

✦ دراسة الدور الذي يمكن للتخطيط التنموي أن يلعبه في الاقتصاد الفلسطيني.

<sup>78</sup> هذه النسخة زودني بها القائم بأعمال مدير البحث، وهي في الجوهر نفسها التي زودني بها مدير عام المعهد، عدا إعادة ترتيب وإضافات إلى الأهداف وتوضيح المطلوب في بعض البنود.

- ✧ البحث في مزايا ومثالب تحقيق التنسيق بين التخطيط القطاعي من جهة، والتخطيط الكلي من جهة أخرى، وبين التخطيط الإقليمي (أو على مستوى البلديات) والتخطيط المركزي.
- ✧ البحث في الآليات المناسبة لتوحيد أهداف الخطط التنموية على مختلف الأصعدة والنطاقات، وتعريف هذه الآليات.
- ✧ أساليب زيادة القدرة وطرقها على إعداد الخطط المتوسطة المدى بجودة عالية وزمن قصير.
- ✧ البحث في خيارات توطيد دورة الجهد التخطيطي للتنمية: إعداد الخطط - ومتابعة تنفيذها - وتجديدها - وتقويمها على مختلف الأصعدة والنطاقات، وتحديد أيها أكثر ملاءمة للظرف الفلسطيني.

(إضافة من وزير التخطيط في حينه:) "الخروج بتوصيات لربط التخطيط المحلي والإقليمي والمركزي مع بعضها، واقتراح الجدولة الزمنية لإعداد الخطط على هذه الصعد الثلاثة، بحيث يتم ضمان ترابطها واعتماديتها على بعضها البعض".

إن هذه الإضافة من قبل وزير التخطيط تفترض ثلاثة مستويات للحكم الإداري - كما في دراستي المشار إليها - وبالتالي أيضاً للتخطيط، مما يشجعي على انتهاز الدراسة بطريقة تأخذ وجود هذه المستويات بعين الاعتبار.

#### منهجية الدراسة

- ✧ عمل مكتبي لمراجعة الأدبيات حول تجارب التخطيط في دول مختلفة، وفي الأرض الفلسطينية المحتلة.
- ✧ إجراء مقابلات مع بعض المسؤولين والخبراء ممن أسهموا بالجهد التخطيطي في مستويات ونطاقات مختلفة.
- ✧ عقد مناقشات لمجموعات بؤرية لمسؤولين وخبراء حول المستويات والنطاقات المختلفة للتخطيط التنموي.
- ✧ عقد ورشات عمل لمناقشة الخيارات الممكنة والعملية لتحقيق نشاط تخطيط تنموي فعال ومتكامل باقل التكاليف، ولمناقشة آليات الانتقال وخطواته لتنفيذ نتائج البحث على أرض الواقع.

## بنية الدراسة

- ✧ مقدمة حول أهمية موضوع البحث، والأهداف المطلوب تحقيقها، ومنهجية الوصول لتلك الأهداف.
- ✧ التجارب الفضلى للتخطيط التنموي في الدول النامية.
- ✧ تجربة التخطيط التنموي في الأرض الفلسطينية المحتلة بعد نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية.
- ✧ وظائف التخطيط التنموي على الأصعدة المكانية المختلفة: البلدية، والإقليمية، والوطنية.
- ✧ وظائف التخطيط على الأصعدة القطاعية المختلفة: الفروع، والقطاعات، والاقتصاد.
- ✧ الإطار الهيكلي لتحقيق الترابط والتكامل بين الخطط التنموية المكانية وعبر - المكانية من حيث: الأهداف، والنطاق، والزمن.
- ✧ الإطار القانوني والتنظيمي المناسب، لتجسيد تقسيم العمل والترابط والانسجام بين الخطط التنموية التنموية.
- ✧ الخطوات المقترحة للانتقال من الوضع القائم إلى الوضع المستهدف.