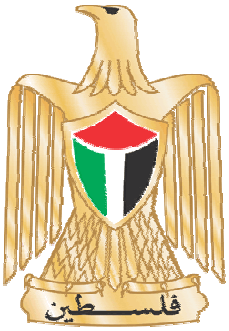


السلطة الوطنية الفلسطينية

خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

2010 – 2008

30 نيسان/ ابريل 2008

وزارة التخطيط

قائمة المحتويات

تقديم (وزير التخطيط) i
الملخص التنفيذي..... ii
1- تمهيد 1
2- الخلفية والسياق..... 7
3- أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية 21
4- الإطار المالي متوسط الأمد 28
5- السياسات والخطط والبرامج الخاصة بالقطاعات 45
الإصلاح المالي..... 58
6- توزيع الموارد المالية 154
7- الأسس اللازمة لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 174
8- متابعة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية..... 181

الملحق رقم (1): إطار إجندة السياسات الوطنية الفلسطينية

الملحق رقم (2): برامج الإصلاح والتنمية

الملحق رقم (3): برنامج إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته

الملحق رقم (4): نموذج الاقتصاد الكلي

الملحق رقم (5): البيانات المتعلقة بتنبؤات الاقتصاد الكلي

ملاحظة

تغطي هذه الوثيقة الفترة الواقعة ما بين 1 كانون ثاني/ يناير 2008 و 31 كانون أول/ديسمبر 2010. وهي لا تغطي أي من التطورات الواقعة منذ 31 كانون أول/ديسمبر 2007، سوى أنه تم تحديث الإطار المالي متوسط الأمد والبيانات المالية ذات العلاقة خاصة من أجل أن تعكس الاهتلاك الكبير الذي طرأ على سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيكل الإسرائيلي.

تقديم

يسعدني أن اقدم للمهتمين والقراء الوثيقة الكاملة لخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008 - 2010 ، التي تم اعدادها خلال الفترة آب2007 ولغاية آذار 2008. وتشتمل هذه الوثيقة على رؤية السلطة التنموية واجندة السياسات الوطنية التي اقرها مجلس الوزراء في أب 2007، ووثيقة خطة الإصلاح والتنمية التي قدمت في مؤتمر المانحين الذي عقد في باريس تحت شعار بناء الدولة الفلسطينية" في 17 كانون أول 2007، والتي اشتملت على اطار متوسط المدى للاقتصاد الفلسطيني الكلي وللانفاق متوسط المدى، وللبرنامج الاستثماري في كافة قطاعات وفروع الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية (بما فيها القدس) وقطاع غزة.

تلخص هذه الوثيقة بداية مرحلة جديدة في عملية التخطيط التي تقودها السطة الوطنية الفلسطينية، والتي تبنت منهج تطبيق إطار الانفاق متوسط الأمد. تلك العملية التي انتجت خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية بقيادة وزارتي المالية والتخطيط، وبمشاركة فاعلة ونشطة من جميع وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية، وبعض مؤسسات المجتمع المدني، وبدعم مشكور من مستشاري مؤسسة DFID البريطانية. وتعمل وزارتي المالية والتخطيط الآن على استكمال الدورة الأولى التي ستتكرر في كل عام، والتي تتضمن اعداد اطار الاقتصاد الكلي واطار الانفاق الكلي للفترة الجديدة 2009ويشمل ذلك تدقيق خطة الاصلاح والتنمية التفصيلية للعام القادم، واضافة خطة سنة جديدة لاطار الانفاق المتوسط المدى.

إن عملية اعداد الموازنة الجارية والتطويرية وفق اجندة السياسات التنموية ومنهج اطار الانفاق المتوسط المدى، تمثل خطوة هامة لتمكين الحكومة من إدارة مصادرها المتاحة بما يضمن استخدام الموارد الوطنية بطريقة رشيدة، وتساعد على تطوير مبدأي الشفافية والمسائلة. وبترسيخ تطبيق هذه المنهجية في اعداد الخطة والموازنة سيكون بامكان الوزارات والمؤسسات الحكومية تقديم تبريرات منطقية لتحديد مخصصاتها في الموازنة العامة.

إننا نتطلع إلى تعاون جميع الاطراف للارتقاء بمستوى صـنع الـسياسات وعمليـة التخطيط ووضع الموازنة والنهوض بعملنا التنموي، وتحقيق اوسع مشاركة من قبـل مؤسسات السلطة الوطنية وشركاء التنمية من مؤسسات المجتمـع المـدني والقطـاع الخاص، و بما يضمن تضافر الجهود الوطنية للاستجابة للتحديات الراهنـة، ورفـع القدرات وتحسين مستوى الأداء في خدمة المواطن الفلسطيني، والاستجابة للمتطلبـات التنموية والاقتصادية والاجتماعية القادرة على تمهيد الطريق نحـو إقامـة الدولـة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشرقية.

د. سمير عبد الله
وزير التخطيط

الملخص التنفيذي

مقدمة

تمثل خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 خطة وطنية تحدد أجندة متوسـطة الأمـد للإصـلاح والتنمية في فلسطين. وتوفر هذه الخطة أساساً متكاملاً لتوزيع جميع الموارد الحكومية، كما تعكـس التـزام السلطة الوطنية الفلسطينية بتبني إجراءات متكاملة لإعداد السياسات والخطط وتحضير الموازنات. كما تمثـل هذه الخطة إطاراً شاملاً للغايات والأهداف ومعايير الأداء، بالإضافة إلى تخصيص الموارد اللازمة لتحقيقها.

وتشتمل خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010 على ثمانية فصول، يتناول كل واحد منها:

- تحديد الخلفية والمنهجية المتّبتعين في إعداد مبادرة خطة الإصلاح والتنمية.
- بيان الخصائص الرئيسية التي يتسم بها السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي العام.
- تحديد إطار أجندة السياسات الوطنية الذي تستند إليه خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.
- تحديد الإطار المالي متوسط الأمد.
- عرض نظرة عامة حول أولويات السياسات والخطط وتوزيع الموارد المالية الخاصة بكل قطاع من القطاعات.
- تلخيص الافتراضات الأساسية الخاصة بالموازنة وتخصيص الموارد في إطار الموازنـة متوسـط الأمد.
- بيان الأسس الرئيسية اللازمة للنجاح في تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.
- وصف الترتيبات الضرورية لمتابعة وتقييم التقدم الذي يتم إحرازه في تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية.

المنهج الذي تتبناه خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

تستند خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في منهجها إلى مبادئ تحظى بالقبول العام وتُطبق في مجال إعـداد أطر الإنفاق متوسط الأمد. ويمثل إطار الإنفاق متوسط الأمد سياسة استراتيجية وإطـاراً للإنفـاق تتبنّاهمـا الحكومة، حيث تقوم من خلاله بتخصيص الموارد لمختلف القطاعات وفق أولويات السياسات الوطنية علـى المدى المتوسط. فإذا كان إطار الإنفاق على المستوى المتوسط يستند إلى تقييم واقعي للموارد المتوفرة، يمكن أن يشكل هذا الإطار كذلك أداة لإدارة الإنفاق العام على النحو المطلوب بهدف دعم النظـام المـالي الكلـي واستخدام الموارد بصورة فعالة وناجعة في تنفيذ الأولويات الاستراتيجية. وفضلاً عن ذلك، يوفر إطار الإنفاق متوسط الأمد قاعدة لإطلاق حوار بنّاء مع الشركاء الداخليين والخارجيين في عملية التنمية.

ويستغرق إعداد إطار الإنفاق متوسط الأمد وتنفيذه بما يتوافق مع أفضل الممارسات المرعية في هذا الـشأن سنوات عدة. وأياً كان الأمر، تهدف خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إلـى الارتقـاء بمـستوى الـشفافية والمساءلة وتعزيز التنسيق والتواصل بين الجهات المعنية، بالإضافة إلى بناء القاعدة اللازمة لإعداد أنظمـة فعالة لإدارة أداء هذه المؤسسات على المدى القريب نسبياً. ويتضمن القسم التالي وصفاً لعملية إعـداد خطـة الإصلاح والتنمية التي تم اعتمادها خلال عام 2007، وبالنظر إلى ضيق الوقت، فقد خضعت هذه الخطة في

إعدادها لبعض القيود المهمة. ولكن المنهج الذي اعتمدناه لإعدادها سيخضع للمراجعة والتنقيح في السنوات المقبلة، وذلك على أساس الدروس التي نتعلمها، بحيث يتيح لنا ذلك إجراء التحليل الشامل وصياغة السياسات المتكاملة التي تقوم في أساسها على التشاور مع الأطراف الأخرى.

إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية خلال عام 2007

تولت وزارتا التخطيط والمالية إدارة دفة العمل لإعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. وقد عمل إلى إخراجها الطاقم المكلف بتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، الذي يتألف من فريق رئيسي يتخذ من وزارتي التخطيط والمالية مقراً له، بالإضافة إلى فرق مشاركة من مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية. وكانت هيكلية العمل على هذه الخطة مقسمة على أساس القطاعات المعنية من أجل تسهيل عملية تحديد الأولويات وضمان انسجام السياسات والخطط وتوزيع الموارد المالية، إلى جانب تشجيع التنظيم المالي لهذه العملية. وتتسق هذه الهيكلية مع هيكلية تنظيم الفريق المختص بتنفيذ استراتيجية تنسيق المساعدات الذي أنشئ خلال شهر كانون الأول/ديسمبر 2005 (وذلك في قطاعات الاقتصاد، والحكم، وتنمية البنية التحتية العامة، والتنمية الاجتماعية).

وقد قدمت جميع وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية وأكبر المؤسسات العامة فيها المشاريع التفصيلية للخطط والموازنات التي أعدتها، حيث حددت فيها أهدافها الاستراتيجية وغاياتها ومقترحاتها المتعلقة بالنفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والنفقات التطويرية. وقامت وزارتا التخطيط والمالية بمراجعة مشاريع الخطط والموازنات المذكورة للوقوف على شموليتها وضمان توافقها مع أجندة السياسات الوطنيةالفلسطينية، بالإضافة إلى التأكد من وضع التبريرات الواضحة لجميع مخصصات الموارد المالية بناء على النتائج المحددة. كما جرت مراجعة هذه المشاريع وتوحيدها على مستوى القطاعات لضمان تطبيق منهج موحد وتفادي مواطن الخلل والتداخل في النشاطات والنفقات المقررة.

الأهداف التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إلى تحقيقها

تهدف خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إلى تحقيق أهداف سياساتية وطنية سامية، إلى جانب الأهداف الثانوية المساندة لها. وتحدد أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية، التي تمثل الإطار السياساتي التوجيهي لخطة الإصلاح والتنمية، هذه الأهداف الرئيسية والثانوية والتي تهدف بمجموعها إلى إعداد: أجندة تتطلع إلى المستقبل لتحقيق التنمية وإصلاح المؤسسات الفلسطينية؛ وبيان واضح للأسباب التي تقف وراء النشاطات التي تؤديها الوزارات والأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة الأخرى؛ والقاعدة اللازمة لتحديد الأولويات في توزيع الموارد المالية؛ وأهداف الأداء على المستوى الوطني وعلى مستوى الوزارات والأجهزة الحكومية.

وتركز أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية على ما تسعى السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إنجازه بالنيابة عن الشعب الفلسطيني على مدى السنوات الثلاث القادمة. وقد تم تصميم إطار الأهداف الرئيسية والثانوية وأولويات السياسات على أساس أربعة مبادئ أساسية وبيان عام حول الرؤية التي تنطلق منها.

الإطار رقم (1): المبادئ التوجيهية التي تحكم أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية

- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية جاهدةً من خلال سياساتها وبرامجها على تعزيز صـمود الـشعب الفلسطيني من أجل البقاء على أرضه والعيش فيها والعمل على بناء الدولة المـستقلة بـالرغم مـن الضغوط والإجراءات التي يفرضها الاحتلال.
- إن السياسات والبرامج التي تتبنّاها السلطة الوطنية الفلسطينية تنصب نحو إنهاء الاحـتلال وإقامـة دولة مستقلة قابلة للحياة وتتمتع بالسيادة.
- أن تتمكن الدولة الفلسطينية العتيدة من العيش بأمان على حدود ما قبل حرب حزيران عـام 1967، والتي تشمل القدس الشرقية وقطاع غزة والضفة الغربية، وأن تكون قادرة على حماية أراضيها من أي توغل عسكري وحماية مواطنيها وممتلكاتهم من المصادرة والتخريب بما يتفـق مـع القـانون الدولي.
- تُقام الدولة الفلسطينية العتيدة على أسس ديموقراطية تتعدد فيها الأحزاب وتزدهر فيها المبادئ والقيم الإنسانية السامية. وتلتزم مؤسسات هذه الدولة بحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون والمساواة بـين الرجل والمرأة، وتعمل على خدمة احتياجات الفئات المهمشة والفقراء حتى يتمكن جميع المـواطنين من تقديم أفضل ما لديهم من قدرات.

الإطار رقم (2): بيان الرؤية

رؤية الدولة الفلسطينية المستقبلية

فلسطين دولة عربية مستقلة ذات سيادة على الضفة الغربية وقطاع غزة تُقام على حدود المنطقة التي احتلتهـا إسرائيل في حزيران العام 1967، وعاصمتها القدس الشرقية. وهي دولة ديمقراطية مستقرة تحترم حقـوق الإنسان وتضمن لمواطنيها كافة حقوقاً وواجبات متساوية، ويعيش سكانها في بيئة آمنة في ظل سيادة القانون، وتعمل على ضمان المساواة بين الرجل والمرأة، وتثمن عالياً ثروتها الاجتماعية، وتماسك مجتمعها وتضامنه، وتتميز بالثقافة العربية الفلسطينية، والقيم الإنسانية والتسامح الديني. وفلسطين دولة تقدمية تـثمن العلاقـات الودية مع الدول الأخرى، وأعضاء المجتمع الدولي كافة. أما الحكومة الفلسطينية، فهـي حكومـة منفتحـة وشفافة ومسؤولة تستجيب إلى حاجات مواطنيها، وتقدم لهم الخدمات الأساسية بنجاعة، وتوفر البيئة التي تتيح للقطاع الخاص مجال التطور والنمو. وتُعتبر المصادر البشرية الفلسطينية، القوة المحركة للتنمية الوطنيـة. أما الاقتصاد الفلسطيني، فهو مفتوح على الاقتصادات الأخرى في أرجاء العالم كافة، ويسعى إلى إنتاج بضائع وخدمات منافسة تتميز بقيمة وجودة عالية. وعلى المدى الأبعد، فإن الاقتصاد الفلسطيني يطمح لأن يـصبح اقتصاداً مبنياً على المعرفة.

ويتضمن إطار أجندة السياسات الفلسطينية، التي يشمل الفصل الثالث من هذه الخطة عرضاً تفصيلياً له، أربعة أهداف سياساتية عليا تمثل التطلعات والمقاصد طويلة الأمد التي يعول عليها الـشعب الفلـسطيني وسـلطته الوطنية. ويتضمن الإطار رقم (3) أدناه ملخصاً مقتضباً بأهداف السياسات الوطنية.

الإطار رقم (3): أهداف السياسات الوطنية الفلسطينية

- **السلامة والأمن**: تعزيز احترام المجتمع للقانون والنظام لتوفير بيئة من السلامة والأمن يستطيع فيها الشعب الفلسطيني العيش والعمل بأمان بمنأى عن الجريمة والفوضى والخوف من العنف.
- **الحكم الرشيد**: إيجاد نظام من الحكم الديمقراطي الذي يتميز بمشاركة المواطنين فيه واحترامه لسيادة القانون والفصل بين السلطات والقدرة على إدارة موارده الطبيعية وتقديم الخدمات للمواطنين بفعالية وكفاءة وبما يتناسب مع احتياجاتهم، ويؤازره في ذلك إطار قانوني مستقر وعملية تـشريعية فعالـة ومؤسسات تتمتع بالشفافية والمساءلة والنزاهة وتعمل على حماية حقوق جميع المواطنين.
- **تعزيز التقدم والازدهار الوطني**: تحقيق الأمن الاقتصادي والاستقرار والقدرة على البقاء والاعتمـاد على الذات من خلال توفير فرص عمل مستدامة وتوزيع متساوٍ وعادل للموارد، مـا يعمـل علـى تقليص الفقر والقضاء عليه ، ويعمل على نمو وازدهار الأفراد والثروة الوطنية.
- **تحسين مستوى الحياة وجودتها**: تحقيق زيادة في الثروات المادية وتحسين الجودة البيئية وتعزيـز الترابط والتماسك والتضامن الاجتماعي ستمكن من الاستمرار في دعم المجموعات المهمـشة فـي المجتمع، وتعزيز الثقافة والهوية الوطنية والتراث الفلسطيني.

لقد تم توظيف أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية كنقطة انطلاق تستخدمها الوزارات والمؤسسات الحكوميـة من أجل إعداد الخطط وتحضير الموازنات، حيث عملت هذه الوزارات والمؤسسات، عبـر تقـديم خططهـا وموازناتها، على توفير معلومات مفصلة حول أهدافها المحددة في كل مجال مـن مجـالات هـذه الأجنـدة، بالإضافة إلى أنشطتها ومشاريعها ونفقاتها المقترحة لتحقيق هذه الأهداف. كما قامت تلك الوزارات والأجهزة الحكومية بتقديم مؤشرات حول الأداء والأهداف كأساس لتقييم التقدم نحو إحراز الأهداف المقررة.

وتمثل أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية التي تعرضها خطة الإصلاح والتنمية إطاراً متفقاً عليـه للأهـداف التي تسعى إلى تحقيق الأهداف الوطنية الرئيسية. وتحدد هذه الأجندة مجالات السياسات التي تحتاج إلى اتخاذ خطوات ذات أولوية قصوى من أجل دعم تحقيق هذه الأهداف. كما أنها تلقي الضوء علـى مؤشـرات الأداء وأهدافه من أجل تقييم التقدم التي يتم إحرازه على هذا الصعيد. إن العملية الشاملة والتشاركية التـي أعـدت أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية بناء عليها عززت ملكيتها من قبل الوزارات والأجهزة الحكومية من جهة، ومسؤوليتها عن الأداء فيما يتعلق بالأهداف الرئيسية والثانوية المحددة من جهة أخرى.

ملخص بالسياسات وتنبؤات الموارد وتوزيعها

تعرض خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية رؤيتنا للدولة الفلسطينية المستقلة، كما توضح بعض الخطوات التي اتخذناها لاستعادة حالة الحكم الرشيد وسيادة القانون في الضفة الغربية. إننا على قناعة بأن هذه الخطـوات تثبت التزامنا بتحقيق هذه الرؤية التي نطمح إلى تكرارها في قطاع غزة. ففي حين لعب جمود عملية السلام وتشديد قبضة الاحتلال دوراً لا يستهان به في مجريات الأحداث، إلا أننا ندرك أننا لم نول قدراً كافيـاً مـن الاهتمام لنقاط الضعف التي واكبت عملنا على تعزيز أسس الحكم والنظام والقانون وتقديم الخدمات الأساسية

لمواطنينا. وإننا عازمون الآن أكثر من أي وقت مضى على إعادة بناء ثقة مواطنينا وشركائنا الدوليين في السلطة الوطنية الفلسطينية عن طريق الشروع في عمليات إصلاح جريئة، وإطلاق خطة تنمية من شأنها أن تؤمن لنا الاستقرار والانتعاش المنشودين.

نحن لا نستخف بحجم المهمة التي نحن بصددها، إذ لا بد من إحراز التقدم على صعيد تطوير المؤسسات الحكومية الفلسطينية كافة. لذلك نحن ملتزمون بخلق وضع داخلي آمن ومستقر، يتيح المجال للشروع بتنمية اجتماعية واقتصادية وتنمية البنية التحتية لمؤسسات الدولة الفلسطينية وازدهارها. ولا بد لذلك من أن يترافق مع تفاوض سياسي جدي ومتواصل، يتزامن مع اتخاذ خطوات سليمة نابعة من التزام جميع الأطراف بالسير قدماً نحو تحقيق السلام الدائم. ونحن بدورنا نؤكد التزامنا بإحلال الأمن والأمان في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويتمثل هدفنا الآني في العودة إلى الحالة التي كانت سائدة قبل تصاعد الأحداث في شهر أيلول من العام 2000، وذلك باستعادة السيطرة الأمنية الكاملة على مناطق (أ). أما هدفنا النهائي فيكمن في تولّي السلطة والمسؤوليات الأمنية الكاملة داخل الدولة الفلسطينية المرتقبة وعلى حدودها.

ويحتل موضوع التنمية والإصلاح في قطاع غزة حيزاً أساسياً من خطتنا الهادفة لإيجاد حالة من الاستقرار والازدهار للفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ونحن ملتزمون باستعادة سيادة القانون، والحكم الرشيد، واحترام حقوق الإنسان في قطاع غزة. لقد أدى استيلاء حركة "حماس" غير الشرعي على القطاع إلى إغلاقه بشكل كامل تقريباً، كما منعت إسرائيل دخول أي واردات إليه باستثناء المساعدات الإنسانية. وقد أدى هذا الوضع إلى تعطيل تصدير البضائع إلى خارج قطاع غزة، وانهيار القطاع الخاص الذي يمثّل ما يزيد على نصف سوق العمل فيه. وفي هذا السياق، نؤكد التزامنا ببذل جهودنا كافة لإنهاء الحصار والعزلة التي يعيشها قطاع غزة، ووضع حد للظروف المريرة التي يعيشها سكانه والقطاع الخاص فيه. وحتى لو تواصلت العزلة المفروضة على القطاع، فإننا سنستمر في تزويد مواطنينا هناك بالمساعدات الإنسانية، وصرف رواتب موظفي القطاع العام، وتحويل مخصصات الحالات الاجتماعية، وتوفير الخدمات الأساسية الملحة، بما فيها التيار الكهربائي، والمياه، والصرف الصحي، والخدمات الطبية والتعليمية. كما سنواصل عملنا المشترك مع وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات الأهلية، التي توفر خدمات الإغاثة للفلسطينيين اللاجئين وغير اللاجئين في قطاع غزة، لضمان تلبية احتياجاتهم كافة.

لقد أدى انعدام الاستقرار السياسي الذي ساد خلال فترة ما بعد أوسلو إلى الحد من قدرتنا على بناء مؤسسات وسياسات حكومية مستدامة وفاعلة. كما أدى قطع المساعدات الدولية عنا في العامين 2006 و2007 إلى تراجع الإصلاحات التي أنجزتها السلطة الوطنية الفلسطينية، ونجم عن ذلك أزمة مالية أسهمت في زعزعة ثقة مواطنينا وموظفي قطاعنا العام بالسلطة الوطنية الفلسطينية. كما تبين هذه الوثيقة الأولويات العامة التي سنعالجها لتحسين حالة الحكم في ظل هذه الظروف الصعبة، كما توضح آلية عملنا لإصلاح القطاع الأمني، وإعادة فرض سيادة القانون، وإحلال العدالة، وخلق وضع اقتصادي يميل بشكل تدريجي نحو الاعتماد على الذات، وتحسين إدارتنا للمال العام، بالإضافة إلى تعزيز قدرات القطاع العام ومؤسسات الحكم المحلي. وفي سبيل ذلك، يتعين علينا بذل المزيد من الجهود في تحديد بعض هذه الإصلاحات وحساب تكلفتها، وهو ما سنقوم بمعالجته في مطلع عام 2008.

من جهة ثانية، يتوجب على القطاع الخاص في فلسطين أن يكون محركاً للنمو الاقتصادي المستدام، كما تقع على عاتقه مسؤولية توفير فرص العمل، وإنتاج البضائع والخدمات ذات القيمة المضافة العالية وتعزيز الازدهار على المستوى الوطني. ونحن نشدد على التزامنا بالعمل على إيجاد بيئة تساعد القطاع الخاص على النمو. فعلى الرغم من أن القطاع الخاص أبدى قدرة على التعامل مع الظروف السياسية والاقتصادية الصعبة، فإن إمكانياته الكاملة يمكن أن تُدرك فقط في حالة رفع القيود المفروضة على حركة الفلسطينيين وما ينتجونه من بضائع، وإحراز المزيد من التقدم الملموس نحو تحقيق السلام بشكل عام. ومن شأن هذا التقدم، إذا ما ترافق مع استثمارات المانحين الدائمة في الإصلاح المؤسساتي وتأهيل البنى التحتية، أن يضع القطاع الخاص، والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، على طريق النمو الدائم. ونأمل أن تمثّل "المشاريع ذات التأثير السريع"، التي أعلن عنها ممثل اللجنة الرباعية بالتنسيق مع إسرائيل، فرصة لإثبات استعداد إسرائيل والمجتمع الدولي للعمل سوياً لتحسين الوضع القائم، واتخاذ خطوات فورية ملموسة نحو إنهاء الاحتلال. كما ستوفر هذه المشاريع فرصة للعمل المشترك، والتعاون بين جميع الأطراف، من أجل إيجاد الطرق الناجعة لإدارة المخاطر التي قد تنجم عن عدم الالتزام بالتعهدات اللازمة لإنجاح خطتنا التي تستهدف تحقيق الإصلاح والتنمية.

نؤكد أننا لن نغفل عن ضمان رفاه المجموعات المهمشة أثناء تبنينا أسلوب إنماء اقتصادي يقوده القطاع الخاص. فسنبقى نستثمر في مجال التنمية الاجتماعية، وسنواصل بناء آليات فاعلة للحماية والمعونة الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، سيخصص ثلث الموارد المحددة لدعم الموازنة لتمويل رواتب المعلمين وتأمين النفقات الجارية المتعلقة بذلك، كما سيكرس خمس حجم هبات المانحين الموجهة للاستثمارات العامة لقطاع التعليم. وبمساندة المجتمع الدولي، نعتقد أن بإمكاننا تحديث نظامنا التعليمي، بما في ذلك المناهج، وتحسين جاهزية شبابنا لمستقبل أفضل.

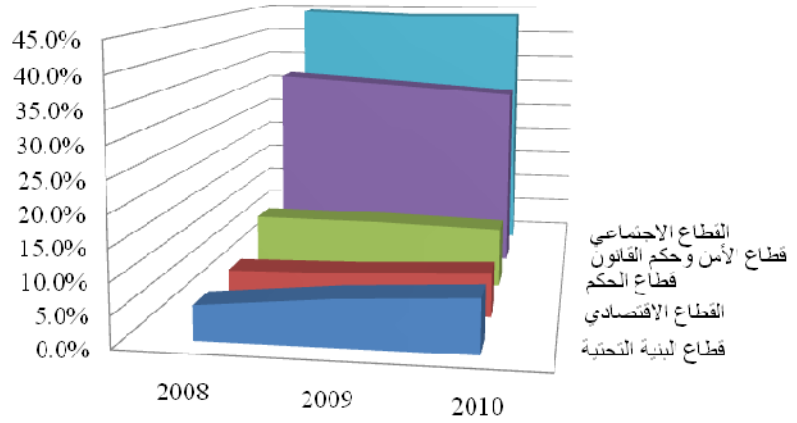
نحن ندرك أن السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية كانت قد اتسمت ببعض الإشكاليات في الماضي. ولذلك، فإنه من الضروري أن نتحرك سريعاً لتجنب الأزمات المالية. وبالفعل، فقد باشرنا بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات المالية لكي نضع أنفسنا على طريق الاستقرار المالي، من أجل فتح المجال لزيادة الاستثمارات الرأسمالية والنفقات التطويرية. ونتوقع أن تساعدنا هذه الإصلاحات على تقليص العجز في الموازنة بمقدار 11.3% من إجمالي الإنتاج المحلي خلال السنوات الثلاث القادمة، ما يعيد العجز إلى المستوى الذي كان عليه العام 2005. يفترض السيناريو الأساسي المعتمد من قبلنا للإطار العام للاقتصاد الكلي والمالي حدوث تحسن طفيف على الظروف السياسية والأمنية، ما يؤدي إلى التخفيف التدريجي من القيود على حركة الأفراد والبضائع، وازدياد تدريجي في حجم النشاط التجاري، وتصاعد في ثقة القطاع الخاص. أما إذا أدى حدوث المزيد من التقدم السياسي وتحسن البيئة الأمنية إلى زوال الاحتلال بسرعة أكبر، وبشكل يتجاوز التوقعات الراهنة، فإن مستوى استثمارات القطاع العام ونشاط القطاع الخاص سيكون قابلاً للزيادة بشكل أكبر. أما في حالة بقاء الاحتلال الإسرائيلي، فإن الأفق الاقتصادي سيكون ضعيفاً للغاية، بحيث يجعل زيادة الاستثمارات العامة في تمويل عملية إعادة بناء حقيقية أمراً في غاية الصعوبة. وسيؤدي أي تردد من جانب المانحين في سد عجز الموازنة إلى تعميق واستفحال الأزمة المالية التي نعيشها، ما يودي بالسلطة الوطنية الفلسطينية

بشكل شبه مؤكد إلى هاوية الانهيار الاقتصادي والمؤسساتي، وارتفاع نسبة البطالة، وزيـادة نـسبة الفقـر، وتدهور مؤشرات الصحة والتعليم، وإلى المزيد من التراجع في الدور الذي يضطلع به القطاع الخاص إلـى درجة يصعب معها إعادة إنعاشه.

كما يتوقع إطار الموازنة للأعوام 2008-2010 تحولاً تدريجياً للموارد المالية للإنفاق على قطـاع التنميـة الاجتماعية لضمان توفير مستويات عالية من الفرص التعليمية والخدمات الصحية، والسماح بضخ الاسـتثمار الضروري لتحديث جودة هذه الخدمات وتحسينها. كما يسمح هذا التوزيع بزيادة طفيفة فـي الإنفـاق علـى المساعدات الاجتماعية ذات الأهداف الأفضل من أجل التخفيف من أثر أجندة الإصلاح المالي علـى الفئـات الأكثر فقراً. وفضلاً عن ذلك، يوفر إطار الموازنة للأعوام 2008 – 2010 تحولاً تدريجياً للموارد لمصلحة النفقات التطويرية التي يتوقع أن ترتفع من 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2007 إلى 10.8% بحلول عام 2010.

ويوضح الرسم البياني رقم (1) أدناه اتجاهات التنبؤات في تخصيص الموارد الكلية لكل قطاع من القطاعـات على المدى المتوسط. وفي حين ستبقى نفقات القطاع الأمني وتعزيز سيادة القانون تستحوذ على نسبة معتبرة تزيد على 30% من النفقات الكلية بحلول عام 2010، فإن التقليص في عدد الموظفين خلال عام 2007 الذي جاء مع تجميد الزيادات في الرواتب، سيمكّن من تحرير قدر لا يستهان به من الموارد من الموازنة الجاريـة بهدف تمويل النفقات في المجالات الأخرى. كما ستستخدم هذه الموارد الإضافية لتمويل توظيـف المعلمـين والعاملين في قطاع الصحة، بالإضافة إلى تمويل النفقات التشغيلية في القطاع الاجتماعي. كما يحتل القطـاع الاجتماعي أولوية متقدمة في تخصيص موارد الموازنة التطويرية – ولا سيما في عام 2008، التي سيستفيد هذا القطاع خلالها من حوالي ثلث النفقات التطويرية الكلية. ونتيجة لذلك، سـيهيمن الإنفـاق علـى القطـاع الاجتماعي على الإنفاق على القطاعات الأخرى، حيث سيقرب معدله من 44% من النفقات الكلية على المدى المتوسط.

الرسم البياني رقم (1): توزيع موارد الموازنة الجارية والتطويرية الكلية على القطاعات



	2008	2009	2010
قطاع البنية التحتية	5.5%	7.4%	8.5%
القطاع الاقتصادي	5.9%	6.2%	7.1%
قطاع الحكم	10.6%	10.4%	9.8%
قطاع الأمن وحكم القانون	33.5%	32.2%	30.7%
القطاع الاجتماعي	44.5%	43.7%	43.9%

تستند تنبؤاتنا المالية إلى الافتراض بأن المانحين سيوفرون قدراً لا يستهان به من المساعدات المتوقعة على مدى السنوات الثلاث القادمة لدعم الموازنة الجارية وبرنامج الاستثمار العام. ففي عام 2008، سنحتاج إلى 1,634 مليون دولار لتمويل نفقاتنا الجارية، بالإضافة إلى 492 مليون دولار لتمويل الاستثمارات التطويرية. وكما يبين الجدول رقم (1)، يتوقع أن يبقى التمويل الخارجي المطلوب قريباً من 2 مليار دولار لعامي 2009 و2010.

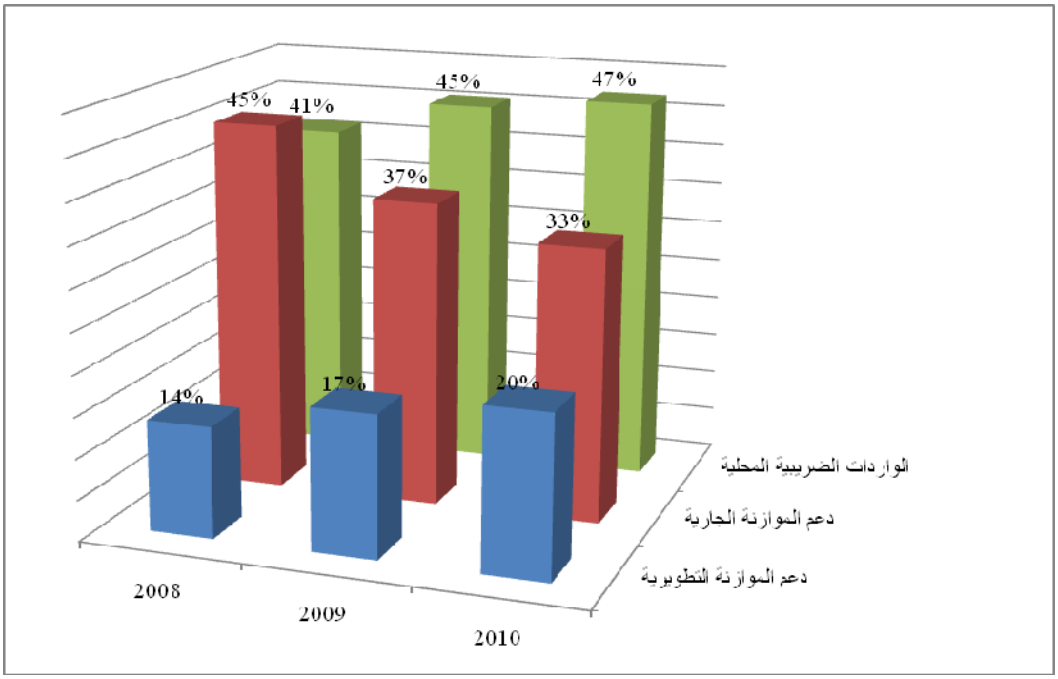
الجدول رقم (1): التمويل الخارجي

	2006	2007	2008	2009	2010
(بملايين الدولارات الأمريكية)	**الحساب**	**المتوقع**	**المتوقع**	**المتوقع**	**المتوقع**
دعم الموازنة	741	1,012	1,634	1,361	1,301
الاستثمار العام	281	310	492	634	769
مجموع التمويل الخارجي	**1,022**	**1,322**	**2,126**	**1,995**	**2,070**
ملاحظة: لا يتضمن دعم موازنة العام 2006 أي مساعدات غير رسمية لم ترد عبر البنوك.					

قد تبدو هذه المبالغ كبيرة، ولكنها تشكّل في الحقيقة الحد الأدنى الذي نحتاجه لتنفيذ خطتنا الرامية إلى تحقيق الإصلاح والتنمية والبدء بالتحضيرات الجدية لمرحلة بناء الدولة. وعلى افتراض قيام الأطراف الثلاثة المعنية باتخاذ إجراءات إيجابية متوازية مع بعضها البعض، يتوقع أن تزيد مساهمة إيرادات الضرائب والرسوم

الجمركية في سقف الموارد الكلية زيادة ملموسة على المدى المتوسط. وعلى نحو ما يعرضه الرسم البياني رقم (2) أدناه، فإن ذلك سيتيح المجال لإجراءات تقليصات مهمة في دعم الموازنة الجارية ورفع سقف دعم الموازنة التطويرية بصورة معتبرة.

الرسم البياني رقم (2): مساهمة مصادر الإيرادات في السقف الكلي للموارد المالية



وقد ناشدنا في مؤتمر باريس الجهات المانحة توفير المعونات المباشرة لدعم الموازنة العامة، ومن خلال التحويل لحساب الخزينة الموحد. وقد كانت الردود التي تلقيناها حتى الآن مشجعة جداً، وهي تمنحنا التحكم بتوقيت النفقات وأهدافها، كما إنها تمكننا من تنفيذ خطتنا الإصلاحية التنموية بشكل أكثر فاعلية. ونحن نحث جميع الجهات المانحة لتقديم المعونات المالية لنا بنفس هذا الأسلوب. وإن لم يكن ذلك ممكناً بسبب المحددات التي يعمل في ظلها شركاؤنا الدوليون، فإننا على استعداد للقبول بآليات تمويل بديلة، شريطة أن تتسم بالنجاعة ومعايير معقولة لضمان الفاعلية والشفافية. وحيثما كانت المعونات الفنية مطلوبة، فإننا نفضل صندوقاً جماعياً يشمل مجموعة من المانحين، بحيث يجري تخصيصه لأحد القطاعات الرئيسية أو الثانوية.

نحن نشدد على التزامنا برؤية واضحة؛ وهي بناء الدولة الفلسطينية القابلة للحياة، والمسالمة والمزدهرة. ونعتبر خطتنا للإصلاح والتنمية خطة طموحة، ومن الضروري أن تكون كذلك. إننا بحاجة إلى المجتمع الدولي ليكون معيناً لنا في تحويل هذه الرؤية إلى حقيقة واقعة، وذلك من خلال توفير المساعدات المالية اللازمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إمكانية تحقيق هذه الرؤية مشروطة بحدوث تقدم ملموس نحو تحقيق السلام وقيام الدولة المستقلة. إن أكثر الحاجات إلحاحاً وأهمية تكمن في أن تثبت إسرائيل التزامها بإنهاء الاحتلال وتنفيذ حل الدولتين. ولا بد لذلك من أن يتضمن فعلاً فورياً وملموساً على الأرض، تماشياً مع روح التفاهمات المشتركة التي تم التوصل إليها في مؤتمر أنابوليس، بما في ذلك وقف الاستيطان، ووقف بناء جدار

الفصل، ورفع القيود الفعلية والإدارية المفروضة على حرية الحركة والتنقل، وإطلاق سراح الأسرى، وإنهاء التوغلات العسكرية. وعلينا التأكيد أن عدم تحقق هذه الخطوات سيؤدي إلى الإضرار بتنفيذ خطتنا بالكامل، وبالتالي لن تكون مساعدات المجتمع الدولي لنا مجدية بالقدر المتوقع. أما في حالة تنفيذ هذه الخطوات، فإننا سنتمكن من تحويل رؤيتنا إلى حقيقة واقعة.

المسائل والمخاطر المترتبة على تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية

في ظل أي سيناريو متوقع، سوف تعتمد استدامة الاقتصاد الفلسطيني على المدى القصير على المعونات. وحتى في ظل أكثر السيناريوهات تفاؤلاً، يتعين توفير معونات مهمة للاقتصاد الفلسطيني على المدى المتوسط. ومن الواضح أن قدرة القطاع الخاص على تبوء مكانته كمحرك يدفع عجلة نمو قطاع الاقتصاد سيترك أثراً كبيراً على قوة للاقتصاد الفلسطيني بصورة مستدامة، وبالتالي ضرورة توفير الدعم له، والذي سيشهد ازدياداً إن لم يطرأ تحسن على ظروف الحركة والتنقل.

وإذا ما قامت الجهات المانحة بتوفير التمويل الكامل لبرنامج الاستثمار العام، الذي يعرض الفصلان الخامس والسادس من هذه الخطة بياناً تفصيلياً حوله، وإذا ما اتخذت إسرائيل الإجراءات اللازمة لرفع القيود الناشئة عن نظام احتلالها، فنحن نعتقد بأن انتعاش القطاع الخاص والتجارة سيسمح لمعدلات النمو بالتسارع إلى مستويات مضاعفة. ويتضمن هذا السيناريو حصول انتعاش في قطاع غزة يترتب على حل الأزمة الراهنة التي تعصف به، وإزالة القيود المفروضة على التنقل والحركة التجارية على الصعيد الداخلي، بما في ذلك إنشاء نظام خاص بالنقاط الحدودية مع إسرائيل يستطيع أن يستوعب مرور الصادرات والواردات من الضفة الغربية وقطاع غزة وإليهما.

تخلّف حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي أثراً سلبياً جسيماً على التنبؤ بالموارد المالية وغيرها من الموارد المتوفرة لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. وتعتبر التوقعات الموثوقة للموارد المتوفرة من كلا المصادر الداخلية والخارجية شرطاً مسبقاً لا غنى عنه لتنفيذ الخطط والموازنات. وقد أثبتت التجارب أن مبالغ الإيرادات المحلية، إلى جانب حجم المساعدات الخارجية وطبيعته، تتأثر بصورة كبيرة بالعلاقات السياسية والأمنية القائمة مع إسرائيل. وبذلك، سيتأثر تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية بمنحى هذه العلاقات واتجاهها وبمدى التزام إسرائيل بالتزاماتها.

إن تطبيق مبادئ وممارسات معتمدة في إعداد وتنفيذ إطار الإنفاق متوسط المدى في سياق الاحتلال العسكري يمثل حالة لا سابقة لها؛ فافتقار الفلسطينيين للسيادة على مواردهم وحدودهم والقيود الجمة المفروضة على قدراتهم لتنفيذ سياساتهم الاقتصادية والمالية تخلق بمجموعها بيئة سياسية واقتصادية تسودها الضبابية والغموض، وتفرض قيوداً ملموسةً على تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية بصورة ناجحة.

ويمثل إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010 الخطوة الأولى نحو إعادة هيكلة شاملة لإجراءات إدارة موارد القطاع العام الفلسطيني. ولذلك، يستلزم النجاح في تنفيذ هذه الخطة إجراء

تغييرات مهمة في سلوكيات وإجراءات السلطة الوطنية الفلسطينية والمؤسسات الدولية المانحة. كما يستدعي إحراز التقدم على صعيد هذه الخطة بذل جهود مستدامة لبناء الإمكانيات المؤسساتية للسلطة الوطنية الفلسطينية من أجل إعداد وتنفيذ المزيد من خطط الإصلاح والتنمية في المستقبل. وأخيراً، يتطلب النجاح في تنفيذ الخطة درجة غير مسبوقة من الاستقرار في البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية في ظلها.

ومع أخذ "شروط النجاح" المذكورة في عين الاعتبار، تتضمن الفئات التالية بياناً تفصيلياً بالمسائل والمخاطر التي يمكن أن تؤثر على تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، وهي تتلخص في: الاستقرار والتنبؤات، والتغيير السلوكي، وبناء القدرات المؤسساتية.

الاستقرار والتنبؤات

إن تطبيق مبادئ وممارسات معتمدة في إعداد وتنفيذ إطار الإنفاق متوسط المدى في سياق الاحتلال العسكري يمثل حالة لا سابقة لها. فافتقار الفلسطينيين للسيادة على مواردهم وحدودهم والقيود الجمة المفروضة على قدراتهم لتنفيذ سياساتهم الاقتصادية والمالية تخلق بمجموعها بيئة سياسية واقتصادية تسودها الضبابية والغموض، وتفرض محددات ملموسة على تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية بصورة ناجحة. وتخلف حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي أثراً سلبياً جسيماً على التنبؤ بالموارد المالية وغيرها من الموارد المتوفرة لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.

وتعتبر التوقعات الموثوقة للموارد المتوفرة من كلا المصادر الداخلية والخارجية شرطاً مسبقاً لا غنى عنه لتنفيذ الخطط والموازنات. وقد أثبتت التجارب أن مبالغ الإيرادات المحلية، إلى جانب حجم المساعدات الخارجية وطبيعته، تتأثر بصورة كبيرة بالعلاقات السياسية والأمنية القائمة مع إسرائيل. وبذلك، سيتأثر تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية بمنحى هذه العلاقات واتجاهها.

وقد أدى عدم الاستقرار السياسي إلى تعاقب حكومات فلسطينية كثيرة، فمجلس الوزراء الحالي، مثلاً، هو المجلس الثاني عشر في ترتيبه منذ شهر تموز/يوليو 1994، وبالمتوسط، لا تستمر مجالس الوزراء المشكلة أكثر من سنة واحدة في عملها. ومن شأن ذلك إضعاف مصداقية الخطط متوسطة الأمد وإضعاف إمكانيات تطبيق هذه الخطط، ناهيك عن التغييرات المحتملة في اتجاهات السياسات الموضوعة. وفي الدول الأخرى، يمكن التخفيف من هذه المخاطرة من خلال ضمان مصادقة السلطة التشريعية في الحكومة على الخطة متوسطة الأمد. ولكن وبسبب اعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي في السجون الإسرائيلية لم يكن هذا الأمر ممكناً.

وبالإضافة إلى ذلك، تسبب عزل قطاع غزة في منع موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية فيه من المشاركة في إعداد خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010. وقد ترك هذا الأمر أثراً سلبياً على مدى إحساسهم

بملكية هذه الخطة من جهة، وعلى عملية إعداد هذه الخطة وجودتها من جهة ثانية. وإذا ما استمر عزل قطاع غزة، فمن المستحيل تنفيذ كافة البرامج الرئيسية التي تخصصها الخطة للقطاع تقريباً.

ومن جهة أخرى، خلّف اضطراب الوضع السياسي خلال العامين المنصرمين أثراً سلبياً على معنويات موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية والمواطنين الفلسطينيين بشكل عام. وكذلك الحال فيما يتعلق بعدم إحراز أي تقدم نحو التوصل إلى تسوية نهائية مع إسرائيل، واستمرار فرض الإغلاق والإجراءات العسكرية التي ينفذها الاحتلال الإسرائيلي ضد المواطنين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة. إن هذه البيئة تخلق مخاطرة حقيقية من شأنها حرمان موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية، الذين تعتبر جهودهم حيوية للنجاح في تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية، من التركيز على الوفاء بالتزاماتهم.

تغيير السلوكيات السائدة

في معظم الدول، تتسبب النزاعات التنظيمية التي تنشأ داخل الحكومة وبين القطاعات الحكومية وغير الحكومية في إعاقة التنسيق والعمل المشترك الذي يهدف إلى تحقيق النتائج الوطنية المنشودة. وفي غالبية الدول النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، تتنافس المؤسسات التي تمتلك صلاحيات متداخلة واستراتيجيات تنموية متباينة في سبيل ضمان شرعيتها على المستوى المحلي والحصول على الدعم الدولي. وتمثل أية مبادرة تحاول أن تجمع ما بين هذه المؤسسات على المستوى الوطني أو على مستوى القطاعات بهدف إعداد خطط وموازنات برامجية منسجمة تهديداً لشرعية كل واحدة من هذه المؤسسات ولمواردها كذلك. وتعمل سلوكيات الجهات المانحة على تعزيز ثقافة التنافس التي تحكم العلاقة بين مؤسسات القطاع العام وبين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية وترسيخها. وعلى وجه التحديد، يمكن أن تحدو الترتيبات الثنائية التي تجري بين بعض الجهات المانحة ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بالوزارات والمؤسسات إلى تخصيص أعداد كبيرة من موظفيها للتفاوض بشأن المشاريع الثنائية بما يتوافق مع المواصفات التي تحددها تلك الجهات، وليس بما يتناسب مع خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.

وبناء على تجربة الدول التي تتمتع بالسيادة في جميع أنحاء العالم، فمن المهم النظر إلى أن تنفيذ منهجية إطار الإنفاق متوسط الأمد وتحقيق جميع الفوائد المعولة عليه يستغرق سنوات عدة. وبمرور الوقت، يجب العمل على إصلاح تشريعات المالية العامة وإجراءاتها وأنظمتها بهدف تنفيذها بصورة تامة ومتكاملة. ولكن هناك بعض المؤشرات المبكرة التي توحي بوجود توقعات غير واقعية لدى شركاءنا الخارجيين في التنمية حول خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية؛ حيث يفترض بعضهم أن الدعم المستقبلي للموازنة قد يصبح مشروطاً بوجود "إطار انفاق متوسط المدى" يتمتع بالمصداقية. وفي الواقع، أثبتت التجارب الدولية في مناسبات كثيرة أن دعم الموازنة ضروري للنجاح في تنفيذ خطط التنمية والموازنات على مدى عدة سنوات. وإذا لم يبد المانحون استعدادهم أو كانوا غير قادرين على تقديم ذي مغزى ومتعدد الجوانب لدعم الموازنة، فسوف تتقوض جهودنا الرامية لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.

تنمية القدرات المؤسساتية

لقد حددت التجارب الدولية عدداً من الشروط المؤسساتية المسبقة اللازمة للنجاح في تنفيذ أطر الإنفاق متوسطة الأمد. فالعديد من الدول النامية، أوالتي تمر بمرحلة انتقالية، والتي أعدت أطراً متوسطة الأمد للإنفاق كانت بحاجة إلى إجراء إصلاحات رئيسية في تشريعاتها بشأن الإدارة المالية العامة، وفي الإجراءات والأنظمة الضرورية لدعم إعداد الموازنات الناجعة، وتنفيذ الموازنات وإعداد التقارير المالية. وبما أن السلطة الوطنية الفلسطينية تُعتبر في وضع مشابه لهذه الدول، فمن المهم بالنسبة لها أن تأخذ بعين الاعتبار تصميم العديد من الإصلاحات في قطاع الإدارة المالية العامة التي تشملها خطة الإصلاح والتنمية (أنظر الفصل 4-3 أدناه) بطريقة تسهل إدخال التحسينات المنهجية لتعزيز تكامل إجراءات إعداد السياسات والخطط والموازنات. ومع إجراء هذه الإصلاحات بمرور الوقت، سوف تتحسن جودة خطط الإصلاح والتنمية التي تعدها السلطة الوطنية الفلسطينية وطريقة تنفيذ هذه الخطط على أرض الواقع.

وقد أظهر العمل على إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية خلال عام 2007 ضرورة بناء الإمكانيات اللازمة لإعداد السياسات والخطط والمالية العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية؛ فكل ما تفتقر إليه بعض الوزارات والمؤسسات الحكومية يتمثل في التدريب الفني على أساليب الإدارة المالية العامة. وفي المقابل، تعاني بعض الوزارات والمؤسسات الأخرى من قصور تام في الإمكانيات المطلوبة لتصميم السياسات والتخطيط. ومما لا شك فيه أن جوانب القصور في إمكانيات تلك الوزارات والمؤسسات ستقوض مدى قدرتها على تنفيذ سياساتها وخططها، فضلاً عن قدرتها على رفع التقارير عن إنجازاتها خلال عام 2008. ومن أجل معالجة هذه المسألة في السنوات المقبلة، سوف نعمل على إعداد خطة شاملة تهدف إلى بناء الإمكانيات الضرورية لصياغة السياسات وإعداد الخطط وتحضير الموازنات وإدارة الأداء.

وباستثناء عدد قليل من الوزارات الكبرى، هناك غياب عام لإجراءات وأنظمة إدارة أداء القطاع العام في السلطة الوطنية الفلسطينية. كما ينعدم وجود وظيفة مركزية تضمن جمع وتحليل المعلومات المتعلقة بأداء القطاع العام ورفع تقارير بشأنه. وبذلك، لم يسبق أن أُعدت مراجعة تفصيلية حول أداء المؤسسات والأفراد، وهو ما يمكن أن يقوض الجهود، من قبيل مبادرة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، والتي تهدف إلى خلق ثقافة للمساءلة عن تحقيق نتائج ملموسة على صعيد التنمية وتقديم الخدمات. ويعرض الفصل الثامن من هذه الخطة نبذة حول الخطط التي وضعتها السلطة الوطنية الفلسطينية لتنفيذ مهام إدارة الأداء والإجراءات المرتبطة بها. وتستغرق هذه العملية وقتاً طويلاً كي تترسخ وتتطور، وبالتالي سيكون مدى التقدم الذي نحرزه في تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية خلال عام 2008 محدوداً في بعض جوانبه.

التحرك إلى الأمام

أخيراً، وعلى الرغم من التزامنا بتحقيق تعهداتنا التي نفصح عنها في هذه الخطة، يتحتم على جميع الأطراف المعنية أن تعي أنه لا يمكننا أن نحقق الرؤية المتمثلة بإقامة الدولة المستقلة وحدنا، بل هناك حاجة إلى تبنّي منهج جديد لبناء الدولة الفلسطينية المنشودة، وهو منهج قائم على التقييم الواقعي لأدوار الفلسطينيين والإسرائيليين والمجتمع الدولي ومسؤولياتهم. كما إن هذا المنهج يتصف بالقدرة على إدراك أدوار جميع

الأطراف التي تساهم في صناعة الأحداث وتفرض عليها تعهدات ملزمة، إذا ما انطلقت معاً، فإن من شأن ذلك أن يخلق بيئة تساعد على تنفيذ عملية الإصلاح والتنمية في فلسطين. ويستلزم هذا الأمر إعداد خطة عمل محددة لكل من الفلسطينيين والإسرائيليين وأعضاء الأسرة الدولية، بحيث يمكن قياس مدى نجاحها، وترتبط بعملية سلام جادة، وتترافق مع الترتيبات الضرورية لمراقبة أداء كل طرف من هذه الأطراف.

1- تمهيد

تمثل خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 خطة وطنية تحدد أجندة متوسـطة الأمـد للإصـلاح والتنمية في فلسطين. كما تمثل هذه الخطة إطاراً شاملاً للغايات والأهداف ومعـايير الأداء، بالإضـافة إلـى تخصيص الموارد اللازمة لتحقيقها. وتوفر هذه الخطة قاعدة متماسكة تهدف إلى تخصيص كافة موارد القطاع العام، سواء كانت من المصادر المحلية أو الخارجية، لتغطية النفقات الجارية ونفقات رأس المـال والنفقـات اللازمة لعمليات التنمية. وتعرض الخطة أيضاً إطاراً شفافاً لإعداد السياسات والبـرامج وتقييمهـا بـصورة متواصلة، إلى جانب تقييم ما إذا كانت عمليات الإنفاق تحقق النتائج المتوخاة منها وتبرز قيمة الأموال المنفَقة.

وتشكل خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010 خطوةً مهمةً نحو تطوير عمليـات وضـع السياسات و إعداد الخطط وتحضير الموازنات، بحيث تتواءم مع أولويات السياسات الوطنية وتقديم الخـدمات وتحقيق نتائج العملية التنموية. ومن خلال إطلاق عملية شاملة لتقييم التكاليف المترتبة على نشاطات القطـاع العام الحالية والمستقبلية وربطها مع التوقعات المتعلقة بالموارد المتوفرة، نحن نهدف إلى تحقيق قدر أكبر من الاستقرار المالي على المدى المتوسط.

وعلى المدى البعيد، تؤدي خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إلى إدخال تحسينات جوهريـة علـى القـوانين واللوائح والإجراءات والأنظمة التي نُعدها لتنظيم قطاع الإدارة المالية. ومن شأن هـذه التحـسينات تعزيـز الشفافية والمساءلة والتنسيق والتواصل بالإضافة إلى توفير القاعدة المطلوبة لإعداد آليات ناجعـة لإدارة أداء المؤسسات.

1-1 المنهج الذي تتبناه خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

تستند خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في منهجها إلى مبادئ تحظى بالقبول العام وتُطبق في مجال إعـداد أطر الإنفاق متوسط الأمد في عدد من الدول النامية أو التي تمر بمرحلة انتقالية. ويمثل إطار الإنفاق متوسط الأمد سياسة استراتيجية وإطاراً للإنفاق تتبنّاهما الحكومة. كما يعتبر هذا الإطار نتاجـاً لعمليـات التخطـيط وإعداد الموازنات الشفافة والمتكاملة، حيث تقوم الحكومة من خلاله بتخصيص الموارد لمختلـف القطاعـات وفق أولويات السياسات الوطنية على المدى المتوسط. فإذا كان إطار الإنفاق على المستوى المتوسـط يـستند إلى تقييم واقعي للموارد المتوفرة، يمكن أن يشكل هذا الإطار كذلك أداة لإدارة للإنفاق العـام علـى النحـو المطلوب بهدف دعم النظام المالي الكلي إلى جانب استخدام الموارد بصورة فعالة وناجعة في تنفيذ الأولويات الاستراتيجية. وبالإضافة إلى ذلك، يوفر إطار الإنفاق متوسط الأمد قاعدة لإطلاق حوار بنّاء مـع الـشركاء الداخليين في عملية التنمية (كالقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية) والشركاء الخارجيين فيها (كالـدول المانحة والمؤسسات المالية الدولية).

ويهدف منهج تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إلى الارتقاء بمستوى الـشفافية والمـساءلة والتنـسيق والتواصل بين المؤسسات المعنية، بالإضافة إلى بناء القاعدة اللازمة لإعداد أنظمـة فعالـة لإدارة أداء هـذه المؤسسات بمرور الوقت، وذلك من خلال إصدار عدد من الوثائق المهمة المبينة أدناه، (وهي مرتبـة وفـق زمن إعدادها وإقرارها):

- أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية التي تحدد الأهداف والغايات السياساتية على المستوى الوطني.
- الإطار المالي متوسط الأمد الذي يحدد الإطار والمؤشرات الاقتصادية الكلية، كما يبين مدى تـوفر الموارد المالية (من المصادر المحلية والخارجية).
- خطة التنمية متوسطة الأمد التي تحدد الاستراتيجيات اللازمة لإنجاز أولويات الـسياسات الوطنيـة وأهدافها في كل قطاع من القطاعات.
- الموازنة متوسطة الأمد التي تخصص الموارد الجارية والموارد اللازمة لعمليات التنمية على مـدى عدة سنوات بناء على أولويات السياسات المحددة.

ومن خلال العمليات المتكاملة الخاصة بوضع السياسات وإعداد الخطط وتحضير الموازنـات، تتّحـد هـذه العناصر الأربعة فيما بينها، بحيث تفضي إلى إعداد موازنات وخطـط وأهـداف تتوافـق مـع الـسياسات الموضوعة، والتي توفر بمجموعها إطاراً لتقييم أداء الحكومة على صعيد تحقيق النتائج التـي تتماشـى مـع الأولويات الوطنية.

وقد استخلصت الدول التي أعدت أطر إنفاق متوسط الأمد نتيجةً مفادها أن نجاحها في هذا المضمار يعتمد في جانب كبير منه على ترتيب الجداول الزمنية المحددة لإعداد السياسات والخطط والموازنات بـشكل ملائـم، وذلك للتأكد من أن هذه العملية تبدأ بالاتفاق على مجموعة من أولويات السياسات وسقوف الإنفاق مـن أجـل توجيه عمليات إعداد الخطط والموازنات التي تتولاها الوزارات والأجهزة الحكومية. وخلال مرحلـة إعـداد أطر الإنفاق متوسط الأمد، كانت بعض الدول تتطلع في ذات الوقت إلى مشاركة الأطراف المعنية المهمة في صياغة الأهداف ومعايير الأداء على أساس تحليل شامل للسياق والاحتياجات القائمة. وبشكل عام ، يتم إعداد إطار الإنفاق متوسط الأمد بناء على عمليات منسقة لوضع السياسات وإعداد الخطط وتحـضير الموازنـات وتقييمها على أساس سنوي. كما تتيح هذه العمليات قدراً معيناً من مشاركة الأطراف غير الحكومية فيها. وبما أن إطار الإنفاق متوسط الأمد يتطلب إجراء تغييرات كبيرة على السياسات والخطط وتوزيع الموارد الماليـة المتوفرة، فقد يتطلب تنفيذ منهجيته عدة سنوات.

ويمثل إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 نقطة البداية في منهج يضم عدة مراحل لتنفيذ منهجية إطار الإنفاق متوسط الأمد على مدى السنوات القادمة. وستتم مراجعة هذه العملية وتنقيحهـا خـلال السنوات القادمة بهدف تطبيق عمليات إعداد السياسات والخطط والموازنات على أسـاس سـنوي، وتزويـد الوزارات والأجهزة الحكومية بإرشادات مباشرة حول أولويات السياسات وسقوف الإنفاق، وتقيـيم أداء هـذه الوزارات والأجهزة ورفع التقارير ذات الصلة، بالإضافة إلى إفساح المجال لقدر أكبر من مشاركة الأطراف المعنية.

1-2 النطاق الذي تغطيه خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

تغطي خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010 فترة تصل إلى ثلاث سنوات، وهي تسعى إلى تقديم رؤية متوسطة الأمد لإعداد الخطط وتحضير الموازنات. وتتسم هذه الخطة بقدر كبير من الشمولية لأنها توفر المعلومات الضرورية حول عمليات التخطيط وتوزيع الموارد المالية على جميع وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية إلى جانب أكبر المؤسسات العامة فيها. وبالإضافة إلى ذلك، تستند هذه الخطة إلى إطار شامل لأولويات السياسات الوطنية وتغطي جميع نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية من كلا المصادر المحلية والخارجية. كما توفر خطة الإصلاح والتنمية تحليلاً لكافة أنواع الإنفاق، بما فيها النفقات الجارية، ونفقات رأس المال والإنفاق على عمليات التنمية.

1-3 إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية خلال عام 2007

تولت وزارة التخطيط ووزارة المالية إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. وقام مجلس الوزراء بمراجعة هذه الخطة وإقرار جميع الوثائق الرئيسية المنبثقة عنها خلال مرحلة إعدادها، والتي خرجت مجتمعةً في هذه الخطة النهائية.

ويتألف الطاقم المكلف بتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية من فريق رئيسي يتخذ من وزارتي التخطيط والمالية مقراً له، بالإضافة إلى فرق رديفة من مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية. وقد تولى الفريق الرئيسي، إلى جانب كبار الموظفين في وزارة المالية، القيام على عملية إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، كما عمل على توفير التدريب المكثف والإسناد المطلوب للفرق الرديفة خلال هذه العملية. وبالإضافة إلى ذلك، كان الفريق الرئيسي مسؤولاً عن صياغة وثيقة هذه الخطة والتأكد من انسجامها وجودتها.

وكانت هيكلية العمل على الخطة مقسمة على أساس القطاعات المعنية من أجل تسهيل عملية تحديد الأولويات وانسجام السياسات والخطط وتوزيع الموارد المالية، وتشجيع الانضباط المالي. وتتواءم هذه الهيكلية مع هيكلية تنظيم الفريق المختص بتنفيذ استراتيجية تنسيق المساعدات الذي أنشئ خلال شهر كانون الأول/ديسمبر 2005 (وذلك في قطاعات الاقتصاد، والحكم، والبنية التحتية والقطاعات الاجتماعية). كما تم إيلاء أهمية خاصة لبعض المسائل المتعلقة بتنمية القدس الشرقية وتطويرها.

بدورها، تولت الفرق الرديفة إدارة تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في المؤسسات التي يعمل أعضاؤها فيها. وقد ضمت هذه الفرق في عضويتها موظفين من ذوي الخبرة الذين يضطلعون بأدوار في مجالات صنع السياسات وإعداد الخطط وتحضير الموازنات وتنفيذها إلى جانب معرفتهم بالمجالات الرئيسية في تقديم الخدمات وإدارة الأداء. وكان الدور الأساسي المنوط بتلك الفرق يتمثل في التأكد من قيام مؤسساتهم بتقديم مشاريع الخطط والموازنات للفريق الرئيسي في الوقت المطلوب. وقد قدمت جميع وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية وأكبر المؤسسات العامة فيها المشاريع التفصيلية للخطط والموازنات التي أعدتها، حيث

حددت فيها أهدافها الاستراتيجية وغاياتها ومقترحاتها المتعلقة بالنفقات الجارية ونفقات رأس المال والنفقـات الخاصة بعمليات التنمية.

قامت وزارتا التخطيط والمالية بمراجعة مشاريع الخطط والموازنات المذكورة للوقوف على شموليتها وضمان توافقها مع أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية، بالإضافة إلى التأكد من وضع التبريرات الواضـحة لجميـع مخصصات الموارد المالية بناء على النتائج المتوقعة ومعايير الأداء. كما جرت مراجعـة هـذه المـشاريع وتوحيدها على مستوى القطاعات لضمان تطبيق منهج موحد وتفادي مواطن الخلل والتداخل فـي النـشاطات وعمليات الإنفاق المقررة.

وبالنظر إلى الجدول الزمني المتاح الذي فرض علينا تحديات جمة، لم يكن بالإمكان رفع مـستوى التـشاور الذي كان متوقعاً خلال عام 2007، وذلك على عكس ما ستشهده الأعوام المقبلة. وأياً كان الأمر، فقد تمكنـا من إجراء بعض المشاورات مع الأطراف المعنية الداخلية (كالقطاع الخاص والمنظمات غيـر الحكوميـة) والشركاء الخارجيين في عمليات التنمية (كالدول المانحة والمؤسسات المالية الدولية) خلال مراحل مختلفة من هذه العملية. فعلى سبيل المثال، تمكنت بعض الوزارات والأجهزة الحكومية مـن إجـراء المـشاورات مـع الأطراف المعنية الداخلية وشركاء التنمية الخارجيين أثناء قيامهـا بإعـداد مـشاريعها الخاصـة بـالخطط والموازنات.

1-4 محتويات خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

بالإضافة إلى هذه المقدمة، تشتمل خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية على سبعة فصول، نتنـاول فيمـا يلـي عرضاً موجزاً لمحتوى كل منها:

يعرض **الفصل الثاني** السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تم ضمنه إعـداد الـسياسات والخطـط وتحديد الموارد المتضمنة في الخطة، وكيفية تأثير هذا السياق علـى امكانيـات التطبيـق النـاجح للبـرامج المتضمنة فيها.
ويتضمن **الفصل الثالث** ملخصاً لأجندة السياسات الوطنية التي بنيت عليها أسس تحضير هذه الخطة.

أما **الفصل الرابع** فيتناول الإطار المالي متوسط الأمد والمنهج المتبع في تقدير المستوى الإجمـالي للمـوارد المتوفرة للسلطة الوطنية الفلسطينية لتمويل النشاطات المقررة.

ويقدم **الفصل الخامس** نظرة عامة على مختلف القطاعات (وهي قطاعات الاقتصاد، والحكم، والبنية التحتيـة والقطاعات الاجتماعية)، كما يتطرق إلى بعض القضايا المتعلقة بتنمية القدس الشرقية وتطويرها. ويحدد هذا الفصل كذلك أجندة السياسات في كل قطاع من القطاعات، وسياقها، وبرامج الإصلاح والتنمية المطبقة فيهـا، وتخصيص الموارد لها وأهداف الأداء الرئيسية المعولة عليها.

ويلخص **الفصل السادس** النتائج التي أفضت إليها عملية تحضير الموازنات، بما فيها توقعات هذه الموازنات، والتفاصيل المتعلقة بإطار الموازنة متوسط الأمد، بالإضافة إلى تحليل لجميع العناصر الرئيسية التي تتضمنها خطط الإنفاق التي تتبناها السلطة الوطنية الفلسطينية.

ويعرج **الفصل السابع** بدوره على قواعد التنفيذ الناجح لخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، بما فيها الخطـط اللازمة لتلافي مواطن القصور في عمليات التمويل، واستراتيجية تحويل الموارد والمقترحات الخاصة برفـع مستوى التنسيق مع الجهات المانحة ونجاعة المساعدات المالية المقدمة.

وأخيراً، يتطرق **الفصل الثامن** إلى الترتيبات اللازمة لمراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، إلى جانب رفع التقارير حول سير العمل في تنفيذ هذه الخطة للأطراف الداخلية والخارجية المعنية بعمليـات التنمية في فلسطين.

2- الخلفية والسياق

يعرض هذا الفصل نظرة عامة حول السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فقد أثّر هذا السياق على تشكيل السياسات والخطط وتوزيع الموارد المالية المحددة في خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010، وسيكون له آثاراً مهمة على تنفيذ البرامج التي تشتمل عليها هـذه الخطـة. ويعتمد النجاح في تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في جانب كبير منه على الإجراءات المتوازية التي تتخذها السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل والمجتمع الدولي بهدف إحداث تغيير إيجابي على هذا الـسياق. وعلى وجه التحديد، يجب القيام بعمل موحد للتخفيف من حدة القيود البنيوية التي تواجهها عمليات الإصـلاح والتنمية في فلسطين.

يستهل هذا الفصل باستعراض نبذة موجزة حول العقبات البنيوية الرئيـسية والمزمنـة التـي تـشلّ قـدرة الفلسطينيين على تنفيذ عملية الإصلاح والتنمية، بالإضافة إلى بعض المستجدات السياسية المهمة التي وقعـت مؤخراً والتي أثرت على سياق عملية التخطيط. كما يتضمن هذا الفـصل ملخـصاً مقتـضباً حـول البيئـة الاجتماعية والاقتصادية الحالية والتطورات الأخيرة التي شهدتها.

2-1 العقبات الهيكلية التي تواجه عمليات الإصلاح والتنمية في فلسطين

لم تُتح البيئة الصعبة التي تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية في ظلها تطور الأرضية الـسياسية والاقتـصادية المناسبة لإنشاء مؤسسات ديموقراطية فعالة. فمنذ تأسيسها في عام 1994، عملت السلطة الوطنية الفلـسطينية كسلطة انتقالية تمتلك صلاحيات محدودة. وعقب انقضاء الفترة الانتقالية التي حددتها اتفاقيات أوسلو في عـام 1999 دون التوصل إلى تحقيق السلام والازدهار، ومنذ اندلاع الإنتفاضة الثانية فـي عـام 2000 وإعـادة احتلال الضفة الغربية من قبل إسرائيل، باتت السلطة الوطنية الفلسطينية تواجه أزمة سياسـية واجتماعيـة واقتصادية ومالية مستمرة.

وعلى الرغم من هذه الأوضاع الصعبة، سجلت السلطة الوطنية الفلسطينية بعض الإنجازات الملموسة، مـن بينها إجراء انتخابات حرة ونزيهة والعمل الدؤوب على سن مجموعة من التشريعات التي تعتبـر مـن بـين الأكثر ليبرالية في العالم العربي. وتمثل هذه الإنجازات شاهداً على قدرة الفلسطينيين، بدعم دولي، على بنـاء مؤسسات ديمقراطية. وعلى أي حال، تسببت الآثار السلبية المتراكمة الناجمة عن كثرة الإخفاقات فـي هـذا المجال في خيبة أمل على صعيد جهود بناء المؤسسات الفلسطينية.

نحن لا نزال ملتزمين ببناء المؤسسات الضرورية لإقامة الدولة الفلسطينية العتيدة. ومن خلال إعـداد هـذه الخطة، فإننا نثبت عزمنا وإصرارنا على تغيير الشعور المتنامي بالإحباط الـذي لا يـزال يقـوض جهـود الإصلاح والتنمية. كما تحدد هذه الخطة رؤية جديدة طويلة الأمد لعمليات الإصلاح والتنمية فـي فلـسطين؛ وهي رؤية تقوم في أساسها على تقييم واقعي للأدوار والمسؤوليات المنوطة بالسلطة الوطنية الفلسطينية، وفي الوقت نفسه الالتزامات الواجبة على الجانب الإسرائيلي والأدوار والمسؤوليات المنوطة بـالمجتمع الـدولي.

ومن أجل إحراز التقدم على هذا الصعيد، يتعين على جميع هذه الأطراف العمل مع بعضها البعض لمعالجة عدد من العقبات الهيكلية المزمنة التي تواجه تطوير المؤسسات الفلسطينية وعمليات الإصلاح والتنمية بصورة أشمل. وفيما يلي عرض موجز للعقبات الرئيسية القائمة في هذا المجال:

2-1-1 الافتقار إلى السيادة

لقد أنشئت السلطة الوطنية الفلسطينية باعتبارها سلطة انتقالية تتمتع بتفويض محدود وصلاحيات محدودة. وكان من المفترض أن تتوسع هذه الصلاحيات تدريجيا بالتوازي مع الانسحاب الإسرائيلي التدريجي من الأراضي الفلسطينية المحتلة. ولكن بحلول نهاية عام 1995، لم يكن الجيش الإسرائيلي قد أتم الانسحاب الكلي سوى من 2% من الضفة الغربية و40% من قطاع غزة. وفي هذه المناطق التي باتت تعرف بمنطقة (أ)، تولت السلطة الوطنية الفلسطينية مطلق المسؤوليات المدنية ومسؤوليات الأمن الداخلي. أما في بقية أراضي الضفة الغربية، التي حددت باعتبارها منطقة (ب) والتي تصل نسبتها إلى 26%، فقد تولت السلطة الوطنية الفلسطينية السيطرة المدنية فيها، بينما تُركت المسؤولية الأمنية في يد الجيش الإسرائيلي. وفي المنطقة (ج) التي تبلغ مساحتها ما نسبته 72% من مساحة الضفة الغربية والتي لا تشهد فرض أية قيود رسمية على توسع المستوطنات فيها، لا تزال إسرائيل تحتفظ بالمسؤولية الكاملة عن الشؤون المدنية والأمنية. وعلاوةً على ذلك، تركت عمليات إعادة الانتشار التي نفذها الجيش الإسرائيلي السلطة الوطنية الفلسطينية تمارس سيطرة إسمية على ما لا تتعدى مساحته 17.2% من الضفة الغربية (أنظر الجدول رقم 2-1 أدناه).

الجدول رقم (2-1): توزيع المناطق في الضفة الغربية

	اتفاقية أوسلو الثانية (1995)	واي ريفر (1998)	شرم الشيخ (1999)
المنطقة (أ)	%2.0	%9.1	%17.2
المنطقة (ب)	%26.0	%20.9	%23.8
المنطقة (ج)	%72.0	%70.0	%59.0

ومنذ بداية عملية أوسلو، باشرت إسرائيل في إنشاء نظام محكم من القيود المادية والإدارية على حركة الأفراد والبضائع داخل الضفة الغربية وقطاع غزة، ومنهما إلى إسرائيل (وبالتالي بين الضفة الغربية وقطاع غزة)، ومنهما إلى بقية أنحاء العالم. وبعد اندلاع الإنتفاضة الثانية في عام 2000 والاجتياحات العسكرية التي نفذتها إسرائيل في الضفة الغربية عام 2002 وإعادة الجيش الإسرائيلي احتلال الضفة الغربية، وتولى المسؤولية الأمنية الكاملة فيها ونشر الحواجز العسكرية في المنطقة (أ). وحتى هذا اليوم، لا تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية السيطرة على الحدود الخارجية، ولا السيطرة على حركة الأفراد والبضائع والخدمات داخل الضفة الغربية وقطاع غزة وبينهما، ناهيك عن حرمانها من الولاية على مواردها الطبيعية ومجالها الجوي وبحرها.

ولذلك، تتولى السلطة الوطنية الفلسطينية المسؤولية عن إدارة منطقتين غير متصلتين وتخضعان لنظام قاسٍ من الاحتلال والإغلاق العسكري. إن هذا الواقع يقوض قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على توفير الخدمات الأساسية لمواطنيها. ولا يستطيع موظفو القطاع العام وأفراد الأجهزة الأمنية الانتقال بحرية إلى معظم

المناطق التي تقع شكلياً تحت سيطرتهم. كما يحول هذا الوضع دون توحيد وانسجام وتنسيق السياسات الحكومية والأنظمة القانونية والإدارية وتقديم الخدمات. كما يمنع ذلك الفلسطينيين من إنشاء اقتصاد قوي كوسيلة للتحكم بتكلفة تقديم الخدمات، وتضطر الوزارات والمؤسسات إلى إعداد هيكليات متوازية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبالإضافة إلى ذلك، يتسبب تقطيع أوصال التجمعات السكانية الفلسطينية في زيادة الطلب على إنشاء البنية التحتية اللازمة لتقديم الخدمات (كالمدارس ومراكز الرعاية الصحية) مما يتطلبه تقديمها في تجمعات سكانية ذات حجم مشابه، ولكن يتمتع الافراد فيها بحرية الحركة.

2-1-2 تجزئة الاقتصاد الفلسطيني واحتواؤه

لم يعزز البروتوكول بشأن العلاقات الاقتصادية ("بروتوكول باريس")، الذي وقّع في شهر نيسان/أبريل عام 1994 كجزء من إطار أوسلو لتنظيم العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل والأراض الفلسطينية المحتلة خلال الفترة الانتقالية من هامش صلاحيات السلطة الوطنية الفلسطينية في استخدام الأدوات السياساتية الاقتصادية والمالية والنقدية المتوفرة، فهذا البروتوكول يرتبط بإطار أوسلو السياسي الذي لم يلتزم الجانب الإسرائيلي بتطبيقه، حيث عملت إسرائيل على اتخاذ إجراءات إحادية الجانب عطلت إمكانية إحداث تقدم ملموس. – أنظر الإطار رقم 2-1 أدناه.

الإطار رقم (2-1): الأحكام والدلالات الرئيسية التي ينص عليها بروتوكول باريس.

- تتولى إسرائيل المسؤولية عن تحصيل الرسوم الجمركية على البضائع التي تستوردها الأراض الفلسطينية المحتلة وتحويلها إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وبين الوقت والآخر، عملت إسرائيل على تحديد البضائع المستوردة من خلال وسطاء إسرائيليين (وهو تقليد دأب الفلسطينيون على اتباعه لتجنب التأخيرات الإدارية الطويلة بسبب ما يعرف بـ"الدواعي الأمنية") باعتبارها واردات قادمة إلى إسرائيل، ما مكّنها من الاحتفاظ في خزينتها برسوم جمركية مستحقة للسلطة الفلسطينية تقارب نسبتها 25%. والأهم من ذلك أن إسرائيل علّقت تحويل العائدات الضريبية كلياً خلال الإنتفاضة الثانية ومن ثم عقب الانتخابات التشريعية في شهر شباط/فبراير 2006 ما حرم السلطة الوطنية الفلسطينية من المصدر الرئيسي لإيراداتها. وفي حين يشكّل تعليق تحويل هذه العائدات انتهاكاً صارخاً لبروتوكول باريس، لم يكن بمقدور السلطة الوطنية الفلسطينية منع إسرائيل من الإقدام على هذه الخطوة بغياب القدرة على اللجوء إلى التحكيم المستقل ودون توفر الدعم الدبلوماسي الدولي.
- تم ربط معدل ضريبة القيمة المضافة الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية بنسبة تتراوح بين 15% و16%، وهو ما يقلّ بقليل عن المعدل الإسرائيلي لضريبة القيمة المضافة المحدد بـ 17%. ويهدف هذا الإجراء منع الإسرائيليين الذين يحولون الواردات إلى السلطة الوطنية الفلسطينية من التهرب من دفع هذه الضريبة.
- لا تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية طرح عملتها الخاصة، ما يجعل الشيكل الإسرائيلي العملة الرئيسية المتداولة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويمكن أن يوفر تعديل سعر الصرف طريقة ناجعة للتعامل مع الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد؛ بيد أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تملك

أي تأثير على السياسة النقدية الإسرائيلية.

- لإسرائيل "الحق في تحديد مدى وظروف انتقال العمال إلى منطقتها من وقت إلى آخر". وفي مرحلة ما بعد أوسلو، اتبعت إسرائيل سياسة منهجية تستهدف تقليص عدد العمال الفلسطينيين في أراضـيها وصولاً إلى وضع لا تستخدم فيه أي عامل فلسطيني. وقد خلق دمج القوى العاملة الفلـسطينية فـي إسرائيل في العقد السابع ومطلع العقد الثامن من القرن الماضي عقبـات ضـخمة أمـام الاقتـصاد الفلسطيني، حيث ثبت أن العمالة اليدوية في إسرائيل تدر قدراً أكبر من الربح مـن العمالـة الفنيـة وغير الفنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد أدى تراجع الإنتاج الزراعي والعجز عن تطـوير قطاع الصناعة وغيره من المشاريع الإنتاجية وافتقار سوق العمل الفلسطينية إلى المهارات بـسبب ذلك إلى زيادة تكاليف الإنتاج في فلسطين (بما فيها الأجور) وانخفاض مستواه، ما قوض قدرة هـذه السوق على التنافس وزاد من اعتمادها على حرية انتقال العمال للعمل في إسرائيل.

وقد تعزز احتواء الاقتصاد الفلسطيني بعدما أعاد الجيش الإسرائيلي احتلال الضفة الغربية في مطلـع عـام 2002 وفرض الحصار الشامل على قطاع غزة في نهاية عام 2005. إن الإغلاق الخارجي الـذي تفرضـه إسرائيل على قطاع غزة يقضي على إمكانية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيه؛ حيث بات مواطنو القطـاع البالغ عددهم أكثر من 1.5 مليون نسمة معزولين عن العالم الخارجي، والأسواق، وفرص العمل في إسرائيل، والضفة الغربية والأسواق الإقليمية والدولية. ومن ناحية أعم، برزت أشد الآثار السلبية التي أفرزهـا نظـام الإغلاق على قطاع التنمية الاقتصادية والقطاع الخاص في الأراض الفلسطينية المحتلة – أنظر الإطار رقـم 2-2 أدناه.

الإطار رقم (2-2): بيان آثار الإغلاق على قطاع التنمية الاقتصادية والقطاع الخاص

- يتسبب منع الفلسطينيين من الوصول إلى سوق العمل الإسرائيلية في فقـدان العمـال الفلـسطينيين لمصدر دخلهم بصورة مباشرة. كما يتسبب ذلك بشكل غير مباشر في انخفاض العائدات الضريبية التي تحصلها السلطة الوطنية الفلسطينية، وتقلص الطلب على البضائع المحلية، وبالتالي قلة فـرص العمل على المستوى المحلي.
- تزيد العقبات المفروضة على تجارة البضائع والخدمات من تكلفة الواردات، ما يجذب المواطنين إلى استهلاك البضائع والخدمات الإسرائيلية عالية الثمن، ويرفع بالتالي من أسعار البضائع التـي تبـاع بالمفرق وتكاليف الإنتاج (بما فيها الأجور) في الأراضي الفلسطينية المحتلة.
- من شأن عدم إمكانية توقع التكلفة الإجمالية والأوقات اللازمة لشحن البـضائع وتقـديم الخـدمات تقويض الثقة بالاستثمار وتقليص رغبة المستثمرين المحليين والدوليين في الاستثمار. وتعتبر معظم مشاريع الأعمال الخاصة في الأراض الفلسطينية المحتلة صغيرة وتنحصر ملكيتها في العائلات. ولا يبدي أصحاب هذه المشاريع الرغبة في المخاطرة برؤوس أموالهم لتوسيع مشاريعهم، كمـا يعتبـر الاقتراض مكلفاً بسبب بيئة العمل التي تتسم بالمخاطر العالية. كما يحجم المستثمرون الأجانب عـن

الاستثمار بسبب المخاطر والتكاليف المرتبطة بإنشاء المشاريع في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

- ويقوض ارتفاع تكاليف الإنتاج (من قبيل ارتفاع أسعار المواد الخام المستوردة، وتضخم الأجـور، والتكنولوجيا القديمة)، والتي تقترن كذلك بالعجز عن ضمان شحن البضائع وتوصيلها ضمن فترات وجيزة، قدرة الصادرات الفلسطينية على التنافس مع غيرها. ولذلك، يجد الموردون في التجارة مـع إسرائيل آفاقاً مشجعة أكثر من التجارة مع غيرها.
- ويحول تقطيع أوصال الأراض الفلسطينية المحتلة دون توسيع مشاريع الأعمال إلى مناطق أخـرى خارج المراكز الحضرية، ما يجعل مشاريع الأعمال الصغيرة عاجزة عن توسيع إنتاجها والاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير، وبالتالي تقليص كلفة منتجاتها. كما أدى هذا الوضع إلى عزل الأسواق عن بعضها البعض. ومن ناحية أساسية، تحولت المراكز الحضرية، ولا سيما في الضفة الغربيـة، إلى مجموعة من الاقتصادات الصغيرة المعزولة عن بعضها البعض والتي يقوم معظمها على حـد الكفاف، ما يحول دون قيام اقتصاد "وطني" عام.

2-1-3 انعدام الاستقرار المالي

ترك غياب السيطرة على الأدوات السياساتية الاقتصادية والمالية الرئيسية الوضع المـالي للـسلطة الوطنيـة الفلسطينية هشاً. فقد بات يقع تحت رحمة العلاقات الأمنية والسياسية مع إسرائيل والمجتمع الدولي. وفي هذا السياق، أبرز البنك الدولي المعضلة التي تعاني منها السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث صرح بأنهـا تمتلـك "عدداً قليلاً من الأدوات السياساتية، إن كانت تتوفر لها أصلاً، للتعامل مع التقلبات وانحفاض مستوى النـشاط الاقتصادي"، وأن "الأزمة المالية تستطيع وبسهولة تقويض عمل الحكومة، مـا يقـوض كافـة المكتـسبات المؤسساتية التي أحرزتها في مرحلة ما بعد أوسلو تقريباً".

وتشير التوجهات في البيانات المالية العامة التي أصدرتها السلطة الوطنية الفلسطينية خلال الأعوام من 2000 حتى 2006 إلى مدى هشاشة الوضع المالي للسلطة.

- انخفضت العائدات من 940 مليون دولار في عام 2000 إلى ما يقل عن 300 مليون دولار خـلال عام 2002. ويعود السبب وراء هذا الانهيار في العائدات، في جانب كبير منه، إلى تعليق تحويـل العائدات الضريبية من قبل إسرائيل، وهو ما اضطر المجتمع الدولي لسد الفجوة المالية من خـلال تقديم ما يقرب من مليار دولار كدعم مباشر للموازنة الفلسطينية خلال عامي 2001 و2002. وفي عام 2003، استعاد إجمالي العائدات عافيته بعدما استأنفت إسرائيل تحويل مستحقات السلطة الوطنية الفلسطينية من العائدات الضريبية بشكل دوري ، حيث وصل مجموع هذه العائدات إلى 1.2 مليـار دولار في عام 2005. ولكن بعد الانتخابات التشريعية الثانية ورفض إسـرائيل تحويـل العائـدات الضريبية بسببها، عاودت هذه العائدات انهيارها إلى 358 مليون دولار في عام 2006، وهو أقـل مستوى يسجل منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية.
- وانخفض الإنفاق العام من 1.2 مليار دولار في عام 2000 إلى مليار دولار في 2002، غير أنـه عاود الارتفاع إلى ملياري دولار خلال عام 2005. وفي عام 2006، تراجع هذا الإنفاق إلـى 1.7

مليار دولار، مع أن الإنفاق على الرواتب واصل ارتفاعه. وخلال السنوات الـسبع – بـين 2000 و2007 – تم تمويل العجز المتراكم في الموازنة والذي بلغ 5.1 مليار دولار، بصورة أساسية، من خلال دعم الموازنة الذي أمنته الدول المانحة (والذي بلغ 2.7 مليـار دولار، أو 54% مـن هـذه الموازنة)، وتحويل العائدات الضريبية التي كانت إسرائيل تحتجزها في السابق (0.62 مليار دولار، 17%)، والاقتراض من البنوك التجارية (0.53 مليار دولار، 10%)، بالإضـافة إلـى "تمـويلات أخرى" (1.2 مليار دولار، 24%). وتتألف هذه العائدات الأخيرة، والتي شهدت زيادة ملحوظة فـي عام 2006، بشكل أساسي من المتأخرات المستحقة للموردين والرواتب غير المصروفة.

وقد منع غموض الوضع القائم وضبابيته وانعدام الأمن الاقتصاد في الأراضي الفلسطينية المحتلة من جـذب الاستثمارات المحتملة من الدول المجاورة ومن الفلسطينيين الذين يعيشون في الخارج. بل بات ينظـر إلـى البيئة الاستثمارية الفلسطينية كبيئة يكتنفها قدر عظيم من الغموض. ولـذلك، اضـطرت الـسلطة الوطنيـة الفلسطينية إلى اللجوء إلى تنفيذ سياسة مالية تقضي بزيادة الإنفاق العام في المجالات "التي تعزز الاسـتقرار الاجتماعي" وليس في المجالات "التي تعزز النمو"، وذلك من أجل معالجة التقلبات الاقتـصادية التـي تهـدد باستشراء الفقر وتصاعد انعدام الأمن إلى مستويات غير مسبوقة. وقد خُصص معظم هذا الإنفاق العام، والذي قارب ما نسبته 50% من الناتج القومي المحلي في عام 2005، للتوظيف في القطاع العام ولفاتورة الرواتب. كما أضحت السلطة الوطنية الفلسطينية "تتحمل المسؤولية النهائية عن التمويل" لتغطية الالتزامات المـستحقة عن الخدمات العامة ومؤسسات القطاع العام. وعلى وجه العموم، يتسبب عجز القطاع العـام عـن تخمـين العائدات على وجه الدقة وإدارة إنفاقه في ضعف القدرة على التخطيط أو إجراء الإصلاحات الصعبة، وهو ما يشجع التركيز على المسائل العملياتية اليسيرة وقصيرة الأمد.

2-1-4 عدم انتظام الدعم الخارجي لبناء المؤسسات وتذبذب المواقف

لا يمكن التقليل من شأن تأثير المجتمع الدولي في تشكيل مؤسسات ومنظمات الحكم الفلسطينية التـي نراهـا اليوم. وقد كان من الصعب على السياسيين والبيرقراطيين في السلطة الوطنية الفلسطينية دفـع أجنـدة بنـاء المؤسسات قُدماً في اتجاه واحد بسبب عدم تمكنهم من توقع استجابة المجتمع الدولي للتطورات السياسية وعدم انتظامها.

- فقد تباينت المواقف حول ما إذا كان بروز سلطة تنفيذية قوية وضعف الفصل بين السلطات مرغوباً به أم لا، وحول القوة النسبية التي تتمتع بها مؤسستا الرئاسة ورئاسة الوزراء. وقد صدرت الأحكام على هذه المسائل على أساس ما بدا من الرغبة السياسية لدى القادة المعنيين، والتي تدفعها اعتبارات "الأمن أولاً".
- كما تبنى المجتمع الدولي مواقف متباينة حول العناصر المحورية في النظام القـانوني والقـضائي، حيث صادقت بعض الأطراف الدولية على إنشاء محاكم أمن الدولة، في حين دعت دول أخرى إلى إلغاء هذه المحاكم.

- وكذلك، تبنت الدول المانحة مواقف غير منسجمة حيال التوظيف في القطاع العام، حيث دعت بعض الأطراف الدولية إلى تقليص عدد موظفي القطاع العام لأسباب مالية، بينما دعت دول أخرى إلى حل الميليشيات غير النظامية من خلال تجنيد أفرادها في الأجهزة الأمنية.
- كما شهد الدعم المالي للقطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني تقلباً بسبب الانتماءات السياسية للقائمين على إدارة هذه القطاعات.

وهناك بالطبع العديد من الأمثلة التي مارس فيها المجتمع الدولي تأثيراً إيجابياً على تنمية المؤسسات في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فمن خلال آليات دعم الموازنة مثلاً، أفسح المجتمع الدولي المجال أمام وزارة المالية لتنفيذ إصلاحات مهمة في قطاع الإدارة المالية، بما في ذلك إنشاء حساب خزينة موحد واتخاذ الترتيبات اللازمة لتحويل الرواتب إلى الحسابات البنكية لموظفي الأجهزة الأمنية بصورة مباشرة. ولكن المجتمع الدولي نفسه قام بتجاوز حساب الخزينة الموحد من خلال إنشاء الآلية الدولية المؤقتة، وتسبب في إضعاف التطورات الحيوية التي طرأت على كفاءة العمليات المالية التي تديرها السلطة الوطنية الفلسطينية وشفافيتها.

ومن جانب آخر، تسبب فشل المجتمع الدولي في التزامه باحترام ومساندة المؤسسات الديموقراطية التي يرعاها في بروز تبعات سلبية إضافية؛ حيث تداعت قدرة الجهات المحلية التي تدعو إلى إصلاح قطاع الحكم على إقناع الآخرين بضرورة الإصلاح. كما واجهت الجهات الفلسطينية المتبنية للإصلاح صعوبة في مواجهة الاتهامات بأن أجندة الإصلاح تحمل صفة دولية، وليست فلسطينية.

2-1-5 عدم انسجام الدعم الخارجي

مع وجود ما يزيد عن 40 جهة مانحة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، يعتبر تدفق المساعدات الإنسانية والتنموية مرتفع جداًلكنه ل يتسم بالانتظام. ويتم توجيه معظم المساعدات بناء على ترتيبات ثنائية بين بعض الجهات المانحة وبعض المتلقين (بمن فيهم مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية). وقد خلق ارتفاع مستوى الدعم القائم على أساس ترتيبات ثنائية لدعم مشاريع معينة سوقاً لمساعدات الدول المانحة والتي تتنافس فيها مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وفي الواقع، فإن هذا السلوك يقوض التنسيق على مستوى القطاعات ويعزز المنهج المعروف بـ"قائمة التسوق" في إعداد خطط الإصلاح والتنمية، حيث تتولى الجهات المستفيدة المحتملة إعداد برامج ومشاريع تعرف سلفاً أنها تتواءم مع المواقف السياسية للدول المانحة المعنية ومصالحها. وفي أساس الأمر، تتسبب وفرة التمويل المخصص للمشاريع الثنائية في تقويض الحوافز اللازمة لإعداد وتنفيذ ومراقبة خطط واستراتيجيات التنمية التي تعكس الإجماع والأولويات الوطنية.

وقد اعترفت الدول المانحة على مدى زمن طويل بتدني مستوى نجاعة المساعدات التي تقدمها للأراضي الفلسطينية المحتلة. ففي أحد التقارير التي أصدرها في عام 2002، لاحظ البنك الدولي أن "للدول المانحة مصالح قوية (غالباً ما تكون تنافسية في طابعها) أو تجارية أو استراتيجية أو اقتصادية، كما ينتشر التمويل

القائم على أساس ترتيبات ثنائية انتشاراً كبيراً". كما لاحظ البنـك الـدولي أن "القـضايا المتعلقـة بتنـسيق المساعدات تحل محل القضايا السياسية، والعكس صحيح". وبعد خمس سنوات، لم يطرأ أي تغير على الوضع القائم؛ بل أصبح هذا الوضع أسوأ. ولذلك، يجب على مختلف الدول المانحة أن تعمل في سياق إطار الحوافز والقيود السياسية والقانونية التي تحددها اقتصاداتها السياسية. ومع أخذ القضايا الجدلية والخلافيـة المرتبطـة بالوضع الفلسطيني بعين الاعتبار، فمن غير المستغرب أن الدول المانحة تجد صعوبة في تنسيق جهودها.

وقد سعت مختلف المبادرات إلى معالجة هذه المشكلة، بما فيها صندوق إصلاح قطاع الإدارة المالية العامـة، الذي تشترك في عضويته عدة أطراف، والذي عمل على توجيه الدعم من خلال موازنـة الـسلطة الوطنيـة الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، بذل المجتمع الدولي خلال شهر كانون الثاني/ديسمبر 2005 جهوداً تـستحق التقدير للارتقاء بمستوى فعالية المساعدات من خلال إعادة ترتيب هيكلية تنسيق المساعدات التي تقدمها الدول المانحة بصورة شاملة. لكن سياسة اللجنة الرباعية في فك ارتباطها عن السلطة الوطنية الفلـسطينية عقـب انتخابات المجلس التشريعي في عام 2006 تسببت في تقويض هذه الجهود.

2-2 التطورات السياسية الأخيرة

بعد قيام الحكومة الفلسطينية التي شكلتها "حماس" عقب فوزها في انتخابات عام 2006، فرضـت إسـرائيل واللجنة الرباعية مقاطعة مالية ودبلوماسية على السلطة الوطنية الفلسطينية إلى حين موافقة "حماس" على ثلاثة شروط هي: الاعتراف بإسرائيل، ونبذ العنف، والالتزام بجميع الاتفاقيات الموقعـة بـين منظمـة التحريـر الفلسطينية وإسرائيل. كما قامت إسرائيل بوقف تحويل العائدات الـضريبية، وكـذلك انخفـضت عائـدات المساعدات المباشرة للسلطة الفلسطينية بصورة ملموسة، وأوقف أصحاب البنوك الرئيـسية المعتمـدة لـدى السلطة، والذين وقعوا تحت تهديد الإجراءات التي تُتخذ بحقهم بموجب قوانين الولايات المتحـدة، الحـسابات التشغيلية للحكومة وشرعوا في المطالبة بسداد قروضهم. وتسببت هذه المقاطعة في استفحال الأزمة المالية – الحادة أصلاً – في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وما زاد في تعقيد هذا الوضع هو الأزمة الداخلية الفلسطينية والتي ساهمت في تدهور الأوضاع الأمنية الداخلية، ولا سيما في قطاع غزة.

وبسبب أزمة السيولة التي نشأت عن هذه الأوضاع، عجزت الحكومة الفلسطينية التي شكلتها "حمـاس" عـن صرف رواتب موظفي القطاع العام منذ شهر آذار/مارس 2006. وقد تولت الـسلطة الوطنيـة الفلـسطينية والجامعة العربية صرف مبالغ جزئية من الرواتب من خلال مكتب الرئيس، كما عملت الآلية الدولية المؤقتة التابعة للاتحاد الأوروبي على صرف مخصصات لموظفي القطاع العام. ولكن لم تكن هذه الإجراءات كافيـة لوضع حد للإضراب الذي دخل فيه موظفو القطاع العام الفلسطيني . وقد دفع هذا الإضراب، الذي شلّ جميع مرافق الحياة، بقطاع الخدمات العامة إلى حافة الانهيار. ففي قطاع التعليم، ضاع علـى الطـلاب 35 يومـاً دراسياً. وفي قطاع الصحة، توقفت مراكز الرعاية الصحية العامة عن توفير العلاجـات الطارئـة والعـلاج الكيميائي وغسيل الكلى خلال معظم الفترة الواقعة بين شهر آب/أغسطس 2006 إلى أيار/مايو 2007. وقـد تسببت هذه الأحداث في توجيه ضربة قاصمة لمعنويات موظفي القطاع العام، وزعزعت احترام المـواطنين

العاديين للمؤسسات المدنية والأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. كما حدت هذه الأحداث من قدرة القطاع العام على تعيين موظفين يتملكون مؤهلات أعلى.

وبموجب اتفاقية مكة التي وقعت خلال شهر شباط/فبراير 2007، تم تشكيل حكومة وحدة وطنية صادق المجلس التشريعي عليها في يوم 17 آذار/مارس 2007. وتولى رئاسة هذه الحكومة رئيس الوزراء إسماعيل هنيه، وجمع مجلس الوزراء في عضويته أعضاء من جميع الحركات السياسية الفلسطينية تقريباً. وقد ألزمت حكومة الوحدة الوطنية نفسها بجميع الاتفاقيات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية، وفوضتها بصلاحية إجراء المفاوضات مع إسرائيل. وبالإضافة إلى ترتيب تقاسم الصلاحيات، تم التوصل إلى اتفاقيات لإصلاح قطاع الأمن ومنظمة التحرير الفلسطينية. وحصلت حكومة الوحدة الوطنية على الدعم السياسي والمالي الفوري من الدول العربية. ولكن إسرائيل ومعظم الدول المانحة من أوروبا وشمال أمريكا واصلت مقاطعة السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب استمرار مشاركة "حماس" في الحكومة.

وعلى الرغم من تشكيل حكومة الوحدة الوطنية، لم تنتهي الأزمة الداخلية بشكل كامل، والتي أفضت في نهاية المطاف إلى سيطرة "حماس" بالقوة العسكرية على قطاع غزة بحلول اليوم الرابع عشر من شهر حزيران/يونيو 2007، ما حدا بالرئيس محمود عباس حلّ حكومة الوحدة الوطنية على الفور وإعلان حالة الطوارئ. ثم أصدر الرئيس عباس مرسوماً يقضي بتشكيل حكومة طوارئ برئاسة الدكتور سلام فياض. وبعد ذلك بثلاثين يوماً، أي في يوم 17 تموز 2007، أمر الرئيس عباس بتشكيل حكومة تسيير أعمال برئاسة فياض، الذي شكل مجلس وزرائه من التكنوقراطيين الذين اختارهم من بين أبرز الشخصيات في المجتمع المدني الفلسطيني. وأبدى المجتمع الدولي استعداده لدعم هذه الحكومة، واستأنفت اللجنة الرباعية الدعم المالي والفني للسلطة الوطنية الفلسطينية. كما أنهت إسرائيل مقاطعتها للسلطة الفلسطينية في الضفة الغربية. وقد تصادف ذلك مع مؤتمر القمة الذي عقد في شرم الشيخ، والذي حدد الأساس لاستئناف المحادثات للتوصل إلى حل للنزاع الفلسطيني-الإسرائيلي.

ولا تزال "حماس" تمثل سلطة الأمر الواقع في قطاع غزة، ولا يزال مواطنو القطاع خاضعين للحصار القائم. وقد وصل التدهور الاقتصادي في القطاع إلى ذروته، بل إن هناك احتمال كبير بوقوع أضرار طويلة الأمد. ولا تزال الظروف المعيشية تواصل تدهورها وترديها. وفي المقابل، تسلك الظروف الاقتصادية في الضفة الغربية طريقها نحو الاستقرار، حيث نجحت حكومة تسيير الأعمال في محاولتها إعادة تأهيل بعض المكونات الأساسية في نظام الإدارة المالية العامة، بما في ذلك إعادة توحيد حساب الخزينة، وتحضير موازنة للشهور المتبقية من عام 2007 ولعام 2008، وإعداد الحسابات المالية لعام 2006، وإنشاء نظام محاسبي جديد.

وقد مثّل اجتماع أنابوليس في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2007، واجتماع باريس في شهر كانون الأول/ديسمبر 2007، خطوة مهمة في التحرك قدماً نحو تعزيز جهود السلام وبناء الدولة الفلسطينية. والتزم الطرفان بموجب التفاهم المشترك الذي توصلا إليه في إطلاق المفاوضات الثنائية على الفور. وتهدف هذه المفاوضات إلى التوصل إلى معاهدة سلام تفضي إلى إنشاء الدولة الفلسطينية بحلول نهاية عام 2008. ولكن

الوضع السياسي لا يزال يشهد حالة من عدم الاستقرار. ولذلك، يجب أن تراعي الجهود الجدية على صعيد الإصلاح والتنمية ضرورة تحسين الوضع السياسي بصورة ملموسة، واتخاذ الإجراءات المادية التي تهدف إلى إنهاء الاحتلال والتخفيف من معاناة المواطنين الفلسطينيين على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي.

2-3 تحليل الوضع الاجتماعي والاقتصادي

هناك وفرة من التحليلات حول الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فقد أجرت العديد من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والمؤسسات المالية الدولية، والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، ومؤسسات القطاع الخاص ووكالات الدعم، ولا تزال تجري، دراسات معمقة حول هذه الأوضاع. ومن أجل تفادي التكرار في المعلومات التي باتت وافرة، يحدد هذه القسم التوجهات الرئيسية في الوضع الاجتماعي والاقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، والتي استفدنا منها في إعداد إطار وبرامج السياسات التي تتضمنها خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010.

2-3-1 تدهور الاقتصاد الفلسطيني وتخلفه

لقد أفضت اتفاقيات أوسلو إلى التوقعات بأن الاقتصاد الفلسطيني سيشهد نمواً مستداماً وسريعاً. وبالفعل، فقد شهد هذا الاقتصاد نمواً ثابتاً في بادئ الأمر. وبحلول عام 1999، ارتفع الناتج القومي المحلي إلى 4,512 مليون دولار. ومنذ عام 2000 وبعد اندلاع الانتفاضة الثانية، وكاستمرار للسياسات الإسرائيلية منذ احتلالها للأراضي الفلسطينية، فرضت إسرائيل نظام إغلاق صارم على الأراضي الفلسطينية المحتلة ، وهو ما أدى إلى تدهور الاقتصاد الفلسطيني بشكل متواصلً، إذ انخفض الناتج القومي المحلي إلى 3,557 مليون دولار في عام 2002. ثم شهد هذا الاقتصاد انتعاشاً بسيطاً خلال عامي 2004 و2005. ومع استمرار توسع المستوطنات الإسرائيلية وبناء جدار الضم والتوسع العنصري وفرض الإغلاق وتوقف المساعدات المباشرة بعد الانتخابات التشريعية الثانية، انخفض الناتج القومي المحلي مرة أخرى في عام 2006. وخلال عام 2007، كان من المتوقع أن يبلغ الناتج القومي المحلي الحقيقي ما يقارب 3,901 مليون دولار، وهي نسبة تقل بـ14% من ذروته التي وصلها في عام 1999. وبسبب الزيادة المتسارعة في أعداد السكان خلال هذه الفترة ذاتها، كان نصيب الفرد من الناتج القومي المحلي يقل بنسبة 40% عما كان عليه الحال في 1999. وبين عامي 1995 و2000، نما الاقتصاد الفلسطيني بمعدل بلغ متوسطه 8% سنوياً. وإذا كان لهذا التوجه أن يتواصل خلال عام 2007 – لو أزيلت العقبات القائمة – فإنه من الممكن أن يزيد الناتج القومي المحلي الحقيقي عن ضعف قيمته الحالية.

على مدى السنتين الماضيتين، وفر الاقتراض والحوالات المالية وزيادة المساعدات الدعم للناتج القومي المحلي، وأتاحت هذه العوامل بقاء الاستهلاك العام والخاص قوياً. ويقدر أحد المسوحات التي نشرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بأنه على الرغم من الأزمة الاقتصادية الراهنة، لم ينخفض استهلاك الأسر سوى بنسبة 0.6% بين عامي 2005 و2006، وغالبا ما يكون ذلك بفعل برامج المساعدات الاجتماعية والإنسانية التي تنفذها السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والمؤسسات الدولية. وفي حين لم يزل الاستهلاك قوياً، تقلص الاستثمار إلى مستويات خطيرة، ما تسبب في ضعف القطاعات

الإنتاجية الفلسطينية. كما توقفت الاستثمارات العامة بصورة تامة تقريباً. وخلال العامين المنصرمين، جـرى استهلاك جميع الأموال الحكومية تقريباً لصرف الرواتب وتغطية التكاليف التشغيلية. وعلاوةً على ذلك، يشهد قطاع الاستثمار الخاص تباطؤاً. وفي هذا الصدد، يقدر صندوق النقد الدولي أن الاستثمار الخاص انخفض إلى ما يربو على 15% بين عامي 2005 و2006، وليس هناك من دليل يثبت أنه ارتفع بشكل ملحوظ خلال عام 2007. ويشير أحد التقارير حول تقييم المناخ الاستثماري والصادر مؤخراً عن البنك الدولي إلى أن أقل مـن ربع شركات القطاع الخاص استثمرت في المشاريع بين عامي 2005 و2006، وأن عمر المعدات المستخدمة في المشاريع الصناعية كان يبلغ في المتوسط 12 عاماً. ويتسبب توقف الاستثمار في قطاع تطـوير البنيـة التحتية العامة في القضاء على القاعدة الإنتاجية في فلسطين، ما يؤدي إلى زيادة اعتماد الفلـسطينيين علـى المساعدات. وقد زاد عدد العمال في قطاعي الزراعة والخدمات نسبياً بالمقارنة مع العدد الإجمالي للعمـال، وذلك لأن الفلسطينيين باتوا يعتمدون أكثر من أي وقت مضى على الاقتصاد غير الرسمي وعمـل الكفـاف والعمل الموسمي (كالزراعة مثلاً) خلال الفترات التي يحكم فيهـا الإسـرائيليون الإغـلاق علـى الأراض الفلسطينية المحتلة.

والوضع في قطاع غزة خطير على نحو خاص، وهو بحاجة مستعجلة لإيلاء الانتباه الـلازم لـه. فـسياسة الإغلاق المتواصل والطويل الذي لا تزال إسرائيل تفرضه منذ استيلاء حركة "حماس" على القطاع قوضـت عصبه الاقتصادي بصورة يصعب معها إعادته إلى ما كان عليه في السابق. وبحـسب تـصريحات اتحـاد الصناعات الفلسطينية، أدت القيود المفروضة على قطاع غزة إلى تعليق العمل فيما نسبته 95% من المشاريع الصناعية. ومن بين 3,900 مشروع من مشاريع الأعمال التي كانت قائمة في شهر حزيران/يونيو 2005، لم يبقَ سوى 195 مستمراً في مطلع شهر أيلول/سبتمبر 2007. ووفقاً لمركز التجارة الفلسطيني (بالتريد)، لـم يتبقّ سوى 4,200 عامل من بين 35,000 عامل ممن كانوا يعملون في هذه المشاريع الصناعية في حزيران 2005. وبالإضافة إلى ذلك، لا تستطيع المشاريع الصناعية الحصول على مدخلات الإنتاج، كما لا تـستطيع تصدير منتجاتها، وهو ما حول قطاع غزة إلى اقتصاد مستهلك تحركه الرواتب التي يتلقاها موظفو القطـاع العام والمساعدات الإنسانية.

2-3-2 زيادة أعداد العاطلين عن العمل وارتفاع نسبة الفقر والاعتماد على المساعدات الخارجية

على الرغم من تدفق المساعدات بصورة كبيرة، أدى انكماش الاقتصاد وارتفاع نسبة البطالة إلى زيادة نسبة الفقر. وتبلغ نسبة البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة ما يقرب من 23%، والتي كانت لا تزيد عن 10% قبل اندلاع الإنتفاضة الثانية في عام 2000. وتصل نسبة البطالة إلى أوجها في قطاع غزة، حيث تصل إلى 33% من القوة العاملة النشطة، كما لا تزال نسبة البطالة في الضفة الغربية، والتي تبلغ 19%، عالية. وفي ظل نظام الإغلاق الحالي وما يرافقه من القيود المفروضة على النشاط التجاري، من المتوقع أن تزيد معدلات البطالة إلى نسب أعلى مما هي عليه الآن، حيث أضحت نسبة العاطلين عن العمل في القطاع الصناعي ثابتة. ومع ارتفاع نسبة البطالة وانخفاض مشاركة القوى العاملة، ازدادت درجة التبعية الاقتصادية – والتي كانت في أصلها مرتفعة – بصورة حادة، ووصلت إلى سبعة أشخاص بحلول عام 2004.

وتجسد مستويات الفقر المستشرية مدى الاعتماد على المساعدات الخارجية في الأراض الفلسطينية المحتلة. وإذا ما استثنينا الحوالات المالية والمساعدات الغذائية وأستند مستوى الفقر إلى دخل الأسر فقط، فإن معدل الفقر في قطاع غزة يبلغ 67% تقريباً. وقد ارتفعت نسبة مواطني القطاع الذين يعيشون في فقر مدقع من 22% في عام 1998 إلى ما يقرب من 35% في 2006. ومع استمرار تدهور الوضع الاقتصادي خلال عام 2007 وتشديد الإغلاق على قطاع غزة، من المرجح أن ترتفع معدلات الفقر المدقع الحالية إلى مستويات أعلى مما هي عليه. وبحسب أحد التقييمات التي أصدرها برنامج الغذاء العالمي في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2007 حول الأسر الفلسطينية من غير اللاجئين، وصل الفقر في قطاع غزة إلى مستويات غير مسبوقة، إذ تعيش حوالي 8 أسر من أصل 10 أسر تحت خط الفقر، ويبلغ دخل الأسرة الواحدة منها 2,300 شيكلاً (594 دولاراً) في الشهر. وهذا يمثل زيادة حادة بالمقارنة مع نسبة الفقر التي كانت تمثل 63% خلال عام 2005. وبات المزيد من مواطني القطاع يعتمدون أكثر من أي وقت مضى على المساعدات الغذائية والمعونات المباشرة. وفي هذه الأيام، تحصل 80% من العائلات الفلسطينية في غزة على المساعدات الإنسانية، بالمقارنة مع 63% من هذه العائلات في عام 2006. ومع أن زيادة نسبة الفقر في الضفة الغربية تقل عن غزة، فهي لا تزال ملموسة وظاهرة.

ونتيجة لاستفحال الضائقة الاقتصادية، شهد الإنفاق الحكومي على برامج الرعاية الاجتماعية زيادة ملحوظة خلال السنوات الأخيرة. ففي عام 2005، قارب الإنفاق ما نسبته 6.5% من الناتج القومي المحلي، كما يتوقع أن يرتفع هذا الإنفاق بصورة حادة خلال العامين القادمين. ومع الانكماش الذي يشهده القطاع الخاص وفقدان فرص العمل في إسرائيل، أضحت السلطة الوطنية الفلسطينية المزود المهم للوظائف. فقد انخفض عدد العمال الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل أو في مستوطناتها من 116,000 في عام 2000 إلى أقل من 64,000 خلال النصف الأول من عام 2007. وخلال هذه الفترة ذاتها، زاد عدد الموظفين في السلطة الوطنية الفلسطينية من حوالي 115,000 إلى أكثر من 150,000 (ناهيك عن الموظفين

المستخدمين بموجب عقود والموظفين العاملين بدوام جزئي). وإلى جانب مجمل الزيادات في الرواتب، أدى هذا الوضع إلى زيادة فاتورة الرواتب بنسبة 80% بين عامي 1999 و2007. ومما لا شك فيه أن هذه الإجراءات خففت من آثار التدهور الاقتصادي، إلا أنها وضعت ضغطاً هائلاً على الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية.

2-3-3 الضغط المتزايد على تقديم الخدمات العامة وانحدار مستوى معاييرها

بحسب التعداد الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في شهر كانون الثاني/يناير 2008، يبلغ عدد السكان في الأراض الفلسطينية المحتلة الآن 3.77 مليون نسمة، منهم 2.35 مليوناً في الضفة الغربية (بما فيها القدس الشرقية) و1.42 مليوناً في قطاع غزة. وتبلغ نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن ثلاثين عاماً حوالي 75%. وعلى الرغم من انخفاض وفيات المواليد من 6.3 مولود حي لكل أم في عام 1990 إلى 4.9 في عام 2002، لا يزال معدل الوفيات في الأراض الفلسطينية المحتلة من بين أعلى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويؤدي ارتفاع نسبة المواليد ونمو السكان بنسبة 3.4% إلى زيادة مطّردة في الطلب على الخدمات العامة، وهو ما يفرض ضغطاً هائلاً على البنية التحتية للخدمات الاجتماعية الأساسية، ولا سيما المدارس الحكومية ومراكز الرعاية الصحية.

وقد شهدت مؤشرات الصحة العامة في الأراض الفلسطينية المحتلة انخفاضاً ثابتاً على مدى السنوات الثلاث الماضية. ويعاني قطاع الصحة العامة من مجموعة فريدة من التحديات الناجمة عن الاحتلال، وهو يكافح كي يتمكن من تلبية الطلب المتزايد على الخدمات الصحية بسبب الزيادة في عدد السكان. وعلى هذا الصعيد، ارتفعت معدلات الإصابة بالأمراض المزمنة بنسبة 31% منذ عام 2005. كما أصيب 10 أطفال من بين كل 100 طفل تحت سن الخامسة بسوء التغذية الذي يتسبب في عوق نموهم (حيث تصل هذه النسبة إلى 13% في قطاع غزة و8% في الضفة الغربية). وانخفض عدد الأسر القادرة على الحصول على مياه الشرب النقية بنسبة 8% بين عامي 2000 و2007، ما تسبب في ارتفاع عدد الإصابات بالتهابات المعدة والأمعاء بين الأطفال دون سن الخامسة بنسبة 42% في عام 2004. وبحسب أحد الاستطلاعات التي أجريت خلال عام 2006، يعاني حوالي ثلاثة أرباع المواطنين الفلسطينيين من اكتئاب حاد. ويعاني الشباب بصورة خاصة جراء الصراع القائم أكثر من غيرهم. فحوالي 75% ممن أصيبوا بجروح خلال الإنتفاضة الثانية كانت أعمارهم تتراوح بين 10 و29 عاماً، ناهيك عن أعمال العنف والاعتقال التي تسببت بمشاكل ذهنية ونفسية حادة وإعاقات جسدية للشباب.

وتعتبر معدلات الالتحاق بالمدارس عالية بالمقارنة مع الدول الأخرى التي تشهد مرحلة تنموية شبيهة بتلك التي تمر بها الأراض الفلسطينية المحتلة. كما يعتبر معدل الالتحاق بالمدارس الأساسية والثانوية متقارباً بالنسبة لعوامل الجنس، ومستوى الدخل، والتجمع السكاني (الريفي والحضري). ولكن بالنظر إلى الزيادة المطردة في أعداد السكان، تواجه السلطة الوطنية

الفلسطينية ضغطاً متزايداً يفرض عليها زيادة الإنفاق على قطاع التعليم بهدف المحافظة على هذه المعايير. ومن جانب آخر، تترك حالة انعدام الأمن، ولا سيما في قطاع غـزة، آثـاراً مدمرة على أداء الطلاب. وفي الضفة الغربية، يحول الإغلاق والقيود المفروضة على حركة المواطنين وتنقلهم، خاصة بسبب جدار الضم والتوسع العنصري، دون تمكن الكثيـر مـن الطلاب والمعلمين من الوصول إلى مدارسهم. وبالإضافة إلى ذلك، لا تواكب جودة النظام التعليمي في الأراض الفلسطينية المحتلة المعايير الدولية، حيث تمنع المناهج القديمة والافتقار إلى التجهيزات المطلوبة الطلاب من الاستفادة من التعليم الذي يحصلونه بصورة تامة. وتسود الفروق بين الأسر من ذوي الدخل المرتفع والمتدني، حيث تستطيع الأسر الغنية إنفاق قدر أكبر من الأموال على تعليم أبنائها، ما يحسن من أدائهم وتحصيلهم العلمي. ومما يجدر الإهتمام به أيضاً أن تساوي أعداد الذكور والإناث في مؤسسات التعليم العالي لا يتـرجم علـى أرض الواقع إلى تساوٍ في فرص العمل في سوق العمل. ففي حين تقلّ نسبة البطالة في أوساط الذكور الذين يحملون درجة جامعية عن أولئك الذين لم يتمـوا سـوى مرحلـة التعلـيم الأساسي أو الثانوي، تبلغ نسبة البطالة بين الإناث من حملة الدرجات الجامعية 34%.

3- أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية

تعتبر أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية إطاراً يحدد غايات السياسة الوطنية والأهداف الداعمة لها، بما يؤدي إلى تحديد أولويات السلطة الوطنية الفلسطينية على الأمد المتوسط. وتوفر هذه الأجندة إطاراً توجيهياً يرشد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، بحيث تضمن وجود مبررات واضحة لنشاطات وأعمال الوزارات والمؤسسات العامة، وتوفر أساساً يحدد أولويـات تخصيص الموارد المالية ووضع أجندة لتحقيق عملية التنمية الفلسطينية وإصلاح المؤسسات الفلسطينية. أُعدت أجندة السياسات الوطنيةالفلسطينية من خلال دمج خطط وسياسات السلطة الوطنية الفلسطينية ووضعها في إطار موحد، ومن ثم نالت هذه الأجندة مصادقة مجلس الوزراء في العاشر من أيلول/ سبتمبر عام 2007.

يستند إطار أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية إلى وثائق بحثية وتحليلية وتخطيطية واستشارية تم إعدادها خلال السنوات القليلة الماضية. تشتمل هذه الوثائق على خطط تنمية متوسطة الأمد للأعوام 2005-2007 و 2006-2008، والخطة الاقتصادية الإستراتيجية 2006-2008، وخطة صمود وإنعاش القطاع الخاص الفلسطيني، والخطة الطارئة للتعامل مع الوضع الطارئ، وبرنامج الإنعاش السريع الذي يغطي الفترة الواقعة ما بين تموز/ يوليو وكانون أول/ ديسمبر 2007، وتقرير معهد ماس حول تشكيل رؤية تنموية فلـسطينية، إضـافة إلـى الخطط التطويرية لعدد من الوزارات، مثل وزارة التربية والتعليم العالي والزراعة والصحة.

1.3 المبادئ الإرشادية والرؤية

تتناول أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية ما تسعى الحكومة لتحقيقه لصالح الشعب الفلسطيني خلال السنوات الثلاثة القادمة، بحيث يشكل أساساً لتحديد أكثر السبل كفاءة وفعاليـة فـي تخصيص الموارد التي توفرها المصادر المحلية والدولية. وعلى الرغم من الظروف الاستثنائية والتحديات والمقيدات التي على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تعمل من خلالها، إلا أنها انطلقت في تحديد أجندة السياسات الوطنية من أربعة مبادئ أساسية، هي:

- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية جاهدة من خلال سياساتها وبرامجها على تعزيز صمود الشعب الفلسطيني من أجل البقاء على أرضه والعيش فيها والعمل على بنـاء الدولـة المستقلة بالرغم من الضغوط والإجراءات التي يفرضها الاحتلال. وستعطي السلطة الوطنية الفلسطينية الأولوية على المدى القريب لتقديم خدمات الإغاثة من خلال مؤسساتها والمؤسسات الأخرى الوطنية والدولية لمواجهة احتياجات الحالات الطارئة الناجمة عن الإجراءات التي يفرضها الاحتلال. على أية حال، فإن سياسات وبرامج السلطة ستكون موجهة من أجل تحقيق الانتقال من مجال الإغاثة إلى مجال التنمية، في أقرب فرصة ممكنة، لأن التنمية تشكل الهدف الأساسي لنشاطات ونفقات السلطة.

- ستوجه سياسات وبرامج السلطة الوطنية الفلسطينية نحو إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة المستقلة ذات السيادة والقادرة على البقاء. فمنذ تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 وهي تسعى لبناء وتطوير المؤسسات من أجل بناء الدولة وتحقيق والاستقلال. وبالرغم من الأزمات السياسية والاقتصادية والمالية التي عصفت بالأراض الفلسطينية منذ عام 2000 بسبب انهيار عملية التسوية السياسية، إلا أن السعي من أجل بناء وتطوير مؤسسات الدولة يبقى هو الاتجاه الذي لا حياد عنه من أجل تحقيق التنمية.
- يجب أن تُمكّن الدولة الفلسطينية العتيدة من العيش بأمان على حدود ما قبل حرب حزيران عام 1967 والتي تشتمل على القدس الشرقية وقطاع غزة والضفة الغربية، وأن تكون قادرة على حماية أراضيها من أي توغل عسكري وحماية مواطنيها وممتلكاتهم من المصادرة والتخريب استناداً إلى القانون الدولي. لقد عانى الشعب الفلسطيني من مصادرة أراضيه على أيدي السياسة الاستيطانية الإسرائيلية بالإضافة إلى مصادرة مناطق شاسعة لصالح بناء جدار الفصل والتوسع، كما عانى من التوغلات العسكرية المتكررة التي أطاحت بمعظم مكونات البنية التحتية الفلسطينية بما في ذلك البيوت والمدارس والطرقات.
- ستقام الدولة الفلسطينية العتيدة على أسس ديمقراطية تتعدد فيها الأحزاب، كما ستقام على مبادئ القيم الإنسانية المثلى. وستعمل مؤسسات هذه الدولة على حماية حقوق الإنسان وسيادة القانون والمساواة بين الرجل والمرأة، وخلق بيئة تُمكّن من نشوء سوق حرة ومفتوحة، كما ستعمل على خدمة احتياجات الفئات المهمشة والفقراء حتى يتمكن جميع المواطنين من تقديم أفضل ما لديهم من قدرات وامكانيات.

وتقوم أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية على الرؤية التالية:

" فلسطين دولة عربية مستقلة ذات سيادة على الضفة الغربية وقطاع غزة على حدود المنطقة التي احتلتها إسرائيل في حزيران العام 1967، وعاصمتها القدس الشرقية. وهي دولة ديمقراطية مستقرة تحترم حقوق الإنسان وتضمن لمواطنيها كافة حقوقاً وواجبات متساوية، ويعيش سكانها في بيئة آمنة في ظل سيادة القانون، وتعمل على ضمان المساواة بين الرجل والمرأة، وتثمن عالياً ثروتها الاجتماعية، وتماسك مجتمعها وتضامنه، وتتميز بالثقافة العربية الفلسطينية، والقيم الإنسانية والتسامح الديني.

فلسطين دولة تقدمية تثمن العلاقات الودية مع الدول الأخرى، وأعضاء المجتمع الدولي كافة. أما الحكومة الفلسطينية، فهي حكومة منفتحة وشفافة ومسؤولة تستجيب إلى حاجات مواطنيها، وتُقدم لهم الخدمات الأساسية بنجاعة، وتوفر البيئة التي تتيح للقطاع الخاص مجال التطور والنمو. وتُعتبر المصادر البشرية الفلسطينية، القوة المحركة للتنمية الوطنية. أما الاقتصاد الفلسطيني، فهو مفتوح على الاقتصادات الأخرى في أرجاء العالم كافة، ويسعى إلى إنتاج بضائع وخدمات منافسة تتميز بقيمة وجودة عالية. وعلى المدى الأبعد، فإن الاقتصاد الفلسطيني يطمح لأن يصبح اقتصاداً مبنياً على المعرفة."

2-3 هيكلية ومحتويات أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية

1-2-3 الهيكلية

إن أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية مبنية على تدرج منطقي يجمع ما بين ثلاثة مستويات هي الغايات والأهداف ومحاور السياسة. أما الغرض من هذا التدرج فهو توضيح أسباب قيام السلطة الوطنية بتنفيذ نشاطات في كل مجال من المجالات بحيث تصب هذه النشاطات في تحقيق الأهداف العليا وتقييم الأولويات المرتبطة بها. (أنظر الرسم البياني المبين في الملحق الأول الذي يوضح إطار أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية).

لقد تم تحديد الأهداف ومحاور التي تشتمل عليها أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية بالقضايا التي يمكن للسلطة الوطنية الفلسطينية تحقيقها من حيث المبدأ في الوقت الذي تستمر فيه مقاومة الاحتلال الإسرائيلي. وفي الوقت الذي يكون فيه الهدف الأسمى للسلطة الوطنية الفلسطينية هو إنهاء الاحتلال، فإن أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية تركز على تحقيق أهداف وغايات داخلية تقع ضمن نطاق السيطرة المباشرة للسلطة وتساهم في تحقيق الهدف الأسمى وهو إنهاء الاحتلال. وتركز أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية على الأهداف العملية لأغراض تخصيص موارد الحكومة على الأمد المتوسط.

على أية حال، تتأثر أولويات أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية بممارسات الاحتلال والنتائج التي تترتب على ذلك مثل إعادة بناء وتأهيل البنية التحتية، أو مواجهة النتائج الناجمة عن القتل، والقيود المفروضة على حرية الحركة، ومنع المواطنين من الوصول إلى أراضيهم ومواردهم المائية، والوصول إلى المرافق التعليمية والصحية. لقد تُركت هذه الحقائق ليتم التعامل معها عبر الأهداف الخاصة والسياسات المحددة للرد على نتائج سياسة الاحتلال والقيود العملية على فعالية تقديم الخدمات من خلال صياغة السياسات المعدة لهذا الغرض.

2-2-3 الغايات الوطنية

تُعبر الغايات الوطنية عن طموحات وآمال الشعب الفلسطيني وسلطته الوطنية. ولا يمكن تحقيق هذه الغايات خلال إطار زمني يقتصر على ثلاث سنوات، وإنما يعتمد تحقيقها على الوصول إلى الدولة المستقلة وإنهاء الاحتلال. وعلى أية حال، يعتبر تحقيق هذه الأهداف أمراً ممكناً خلال السنوات الثلاث القادمة بالرغم من الأوضاع الصعبة.

كما تُعبر الغايات الوطنية عن الأغراض السامية للسلطة الوطنية الفلسطينية، **وهي جميعاً تتمتع بنفس الأهمية**، التي ترتبط بها جميع أنشطة القطاع العام. وترمي هـذه الغايـات إلـى توضيح أولويات الإصلاح والتنمية الوطنية الأساسية على المدى القريب والمتوسط والبعيد، والمساهمة في عملية التخطيط وإعداد الموازنة، وترتبط جميع عناصـر أجنـدة الـسياسات الوطنية الفلسطينية الأخرى مباشرة بتحقيق هذه الغايات.

جدول (3-1) الغايات الوطنية

السلامة والأمن: إن احترام المجتمع للقـانون والنظام يوفر بيئة من السلامة والأمن يستطيع فيها الشعب الفلسطيني العيش والعمل بأمـان بعيداً عن الفوضـى والعنـف والاعتـداءات والتوغلات العسكرية.	**الحكم الرشيد**: إيجاد نظام من الحكم الديمقراطي الذي يتميز باحترامه لسيادة القانون والفصل بين السلطات والقدرة على إدارة موارده الطبيعية وتقديم الخدمات للمـواطنين بفعاليـة وكفاءة، يدعمه في ذلك إطار قانوني مستقر وعملية تشريعية فعالة ومؤسسات تتمتع بالشفافية والمساءلة والنزاهة تعمـل على حماية حقوق جميع المواطنين.
تعزيز التقـدم والازدهـار الـوطني: الأمـن الاقتصادي والاستقرار والاعتماد على الـذات والقدرة على البقاء التي يتم تحقيقها من خلال توفير فرص عمل مستدامة وتوزيع متـساوي وعادل للموارد، ما يعمل على تقليص الفقـر والقضاء عليه ، ويؤدي الى نمـو وازدهـار الأفراد والثروة الوطنية.	**تحسين مستوى وجودة الحياة**: زيـادة الثـروات الماديـة وتحسين الجودة البيئية وتعزيز الترابط والتماسك والتضامن الاجتماعي ستمكن من الاستمرار فـي دعـم المجموعـات المهمشة في المجتمع، وتعزيز الثقافـة والهويـة الوطنيـة والتراث الفلسطيني.

3-3-3 الأهداف

تُبين الأهداف الموضحة في أجندة السياسات الوطنية النتائج التي يجب تحقيقها والعقبات التي يجب التغلب عليها من أجل تحقيق الغايات الوطنية. تُعتبر هذه الأهداف أكثر تحديداً من الغايات، كما يمكن قياس التقدم في مجال تحقيقها باستخدام مؤشرات متفق عليها.

الأهداف هنا على مستويين، أحدهما رئيسي والآخر متوسط بحيث يعمل المستوى الأول على المساهمة مباشرة في تحقيق الغايات الوطنية.

جدول (3-2) الأهداف الرئيسية

في مجالات دعم **السلامة والأمن**: • تعزيز وتقوية الأنظمة القانونية المدنية والجنائية • زيادة مهنية وفعالية ومساءلة الأجهزة الأمنية	في مجالات دعم **الحكم الرشيد**: • تحسين وتطوير كفاءة وفعالية الحكومة • تعزيز المؤسسات العامة
في مجالات تعزيز التقدم و**الازدهار الوطني**: • تحقيق الاستقرار المالي • استعادة النمو الاقتصادي	في مجالات **تحسين مستوى وجودة الحياة**: • تعزيز التماسك والترابط الاجتماعي • توفير الحماية الاجتماعية للمحتاجين

تمثل الأهداف االمتوسطة إنجازات هامة فورية على طريق تحقيق الأهداف الرئيسية. على سبيل المثال، إن إيجاد بيئة تمكن القطاع الخاص من النمو، وبالتالي زيادة فرص العمل، يعتبر شرطاً أساسياً لتحقيق النمو الاقتصادي بدلاً من أن يكون هدفاً بحد ذاته.

جدول (3-3) الأهداف المتوسطة

• تطوير الرأسمال البشري والمادي من خلال تقديم الخدمات الأساسية في مجالات التعليم والصحة والإسكان، والعمل على تعزيز نمو مؤسسات القطاع الخاص بحيث تصبح مصدراً مستداماً من مصادر فرص العمل، وعنصراً من العناصر الحيوية لتحقيق النمو الاقتصادي.

• تنمية الرأسمال الاجتماعي الفلسطيني والمحافظة على وحماية الميراث والثقافة الفلسطينية من أجل تعزيـز التماسـك والتـرابط الاجتماعي.
• تعزيز الحكم المحلي كونه يعتبر مساهماً رئيسياً في تطوير الحكم.
• ترشيق السلطة الوطنية الفلسطينية، ما يؤدي إلى تقليص التكاليف، خاصة تقليص حجم فاتورة الرواتب. إن هذا الأمر يشكّل مطلباً مسبقاً لتحقيق الاستقرار المالي.

3-3-4 محاور السياسة

تعتبر محاور السياسة مجالات محددة تحتاج إلى اتخاذ خطوات ذات أولوية قصوى من أجل دعم تحقيق الأهداف والغايات الوطنية. هذه المحاورلا تنحـصر بالـضرورة فـي حـدود مؤسسات أو برامج معينة، وإنما قد يكون بعضها ضمن مسؤولية وزارة أو مؤسسة ما، أو يأتي في إطار مسؤوليات مشتركة تجمع بين أكثر من وزارة ومؤسسة. من هذا المنطلق، على الوزارات والمؤسسات أن تحديد أي من محاور السياسة ينضوي ضمن نشاطاتها، وأن تبين كيفية مساهمتها في تحقيق الغايات والأهداف الوطنية.

يجدر التنويه أن صنع السياسات التفصيلة المتضمنة في إطار أجندة السياسات الوطنية تصبح مهمة وذات مغزى على هذا المستوى؛ مستوى محاور السياسة. فالسياسات لا تشكل هدفاً بحد ذاتها، وإنما بيانا بما سيتم إنجازه والطريقة المحددة لذلك. وتعتمد جودة نوعية صناعة السياسات على التفكير الواقعي والمتأني الذي يحصل على مستوى الوزارات والمؤسـسات العامة، بناء على أفضل المعلومات المتوفرة، لتحديد أفضل التدخلات لانتاج الأهداف المحددة، وتبيان المخاطر المتوقعة أثناء محاولة تحقيق ذلك.

3-3 الربط بين أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية وخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

لقد تم استخدام أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية كنقطة انطلاق تستخدمها الوزارات والمؤسسات من أجل صياغة السياسات والتخطيط وإعداد الموازنات، حيث عملت هذه الـوزارات والمؤسسات، عبر تقديم خططها وموازناتها، على توفير معلومات مفصلة حول أهدافها المحددة وأنشطتها ومشاريعها في كل مجال من محـاور الـسياسة. وكـان علـى الـوزارات والمؤسسات أن تبين كيفية مساهمة أهدافها المحددة وأنشطتها في تحقيق الأولويات الوطنية، وتحديد مستوى المصادر المخصصة لكل نشاط، ما مكن من إجـراء تقيـيم لمـدى توافـق الأنشطة وتخصيص المصادر مع أولويات السياسات الوطنية. كما غطت المعلومات التي قدمتها الوزارات والمؤسسات مختلف أنواع النفقات (الجارية، والتطويرية، والرأسـمالية) مـا مكن من تقييم تكلفة الأنشطة المختلفة.

ولقد تم دراسة وتحليل الخطط والموازنات التي قدمتها الوزارات والمؤسسات من أجل التأكد من اتساق التوجيهات المتبعة في هذه الوزارات والمؤسسات مع الغايات والاهداف الوطنية، ومن أجل ضمان وجود الأنشطة الرئيسية التي تُسهم بشكل أساسي في تحقيق الغايات والاهداف الوطنية، ومن أجل ضمان وجود التمويل الكافي لهذه الأنشطة الرئيسية. كما تم دراسة وتحليل الخطط والموازنات على توضيح الروابط المشتركة، حيث تُسهم الأنشطة في تحقيق أهداف هي في الأساس مسؤولية مؤسسات أخرى.

لقد شكل استخدام أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية في تطوير خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية خطوة هامة على طريق إصلاح عملية صناعة السياسات والتخطيط وإعداد الموازنات. وسوف تتيح السنوات القادمة المجال لوضع جدول زمني للتخطيط وإعداد الموازنة يعطينا المزيد من الوقت بحيث يتيح المجال (كما هو الحال في الأوضاع الاعتيادية) لأن نبدأ بمرحلة مراجعة للسياسات، ما يمكننا من إجراء مراجعات شاملة لسياسات الحكومة وأولوياتها ونتائجها وملاءمة هذه السياسات ما يتطلب القيام به من أعمال لتطوير سياسات جديدة. كل هذا مطلوب قبل أن يتم النظر في مسألة تخصيص المصادر المالية. كما أن الاستمرار في استخدام إطار أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية في تطوير خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية سيؤدي إلى خلق اتساق بين أنشطة ومصادر القطاع العام والغايات والأهداف الوطنية، وسيوفر الأسس القوية لفحص أداء الوزارات والمؤسسات ومدى تحقيق هذا الأداء لأهدافها واستهدافاتها.

4- الإطار المالي متوسط الأمد

تم إعداد الإطار المالي متوسط الأمد الخاص بالسلطة الوطنية الفلسطينية باستخدام نموذج الاقتصاد الكلي لتنبؤ إيرادات الحكومة ونفقاتها خلال الفترة الواقعة بين عامي 2008 و2010. وتستخدم هذه التنبؤات كأساس لتوزيع الموارد المالية على البرامج التي تتضمنها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، بالإضافة إلى تحديد سقوف الإنفاق في القطاعات والوزارات والمؤسسات التي تشملها هذه القطاعات.

ويتطرق هذا الفصل إلى الجوانب التالية:

- السياق المتقلب للاقتصاد الكلي الذي يتم إعداد الخطط المالية بموجبه.
- نموذج الاقتصاد الكلي – الأساس المفاهيمي، والمعالم الرئيسية، والسيناريوهات، والمتغيرات الرئيسية، والبيانات المستخدمة، والمحددات والمخاطر النموذجية.
- مخرجات النموذج والتنبؤات بشأن الموارد المالية.

4-1 السياق

يتسبب غياب الاستقرار على الساحة السياسية واستمرار النزاع في الأراض الفلسطينية المحتلة في تقلبات اقتصادية حادة ومستمرة تترك أثراً سلبياً كبيراً على السياق الاجتماعي والاقتصادي – بما في ذلك معدلات الفقر والبطالة والاستهلاك وتضخم الأسعار. ومن أهم المخاطر الرئيسية التي تقف وراء هذا التقلب الغموض الذي يساور حجم إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية وتوقيت تحويلها وتدفق المساعدات المالية، والتي تمثل الجانب الأكبر من إيرادات الحكومة، بالإضافة إلى القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على حركة الأفراد والبضائع.

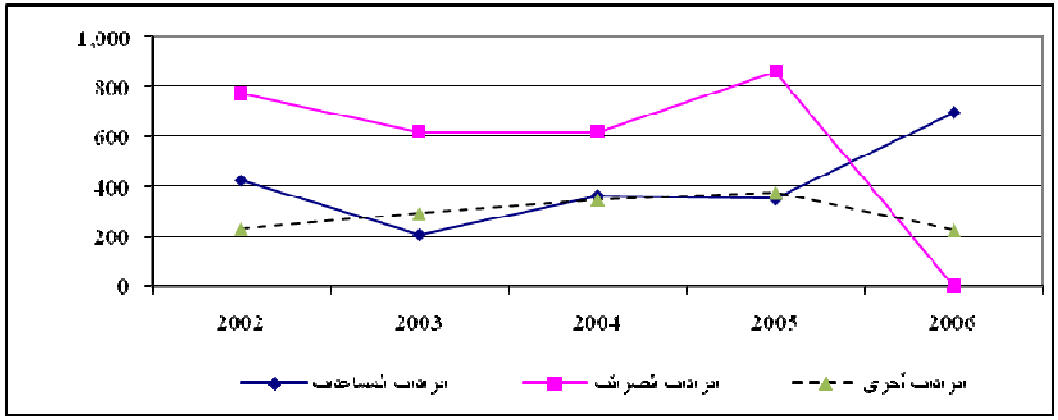
وتبدو هذه المخاطر واضحةً من خلال آثار التطورات السياسية التي شهدها عام 2006، إذ قامت إسرائيل بتعليق تحويل إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية، كما علّق عدد كبير من الدول المانحة الرئيسية أو قلّص تدفق المساعدات المالية بصورة مؤقتة. وكانت التأثيرات السلبية التي خلّفتها هذه الإجراءات جليةً على الاقتصاد الفلسطيني، ولا يزال الفلسطينيون

يعانون منها. وبالإضافة إلى ارتفاع معدلات البطالة والفقر، تسبب تعليق تحويل إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية والمساعدات المالية الدولية في وقف صـرف رواتـب مـوظفي القطاع العام، ما حدا بهم إلى خوض إضراب تسبب في تعطيل تقديم الخدمات العامة الأساسية للمواطنين.

كما زادت القيود المفروضة على حركة الأفراد والبضائع في تردي الأداء الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فقد رفعت السلطات الإسـرائيلية أعـداد الحـواجز العـسكرية والسواتر الترابية وشددت الإغلاق المفروض على الأراضي الفلسطينية المحتلة، كما دأبت على توسيع المستوطنات المقامة عليها. ومنذ شهر حزيران/يونيو 2007، عمـل الاحـتلال الإسرائيلي على منع الدخول إلى قطاع غزة والخروج منه بصورة تامة تقريباً بسبب الإغلاق الشامل الذي يفرضه عليه.

ويبين الرسم البياني رقم (4-1) أدناه أن جميع مصادر الإيرادات الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية شهدت تقلبات ملحوظة خلال الفترة الواقعة بين عامي 2002 و2006. فقد بلـغ التراجع في إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها من الإيرادات خلال عام 2006 إلى ما يقرب من مليار دولار. ومع ذلك ساهمت المساعدات الخارجية في التخفيف من جزء بسيط من هذا العبء، ما رفع قيمة الإيرادات بما يقارب 400 مليون دولار.

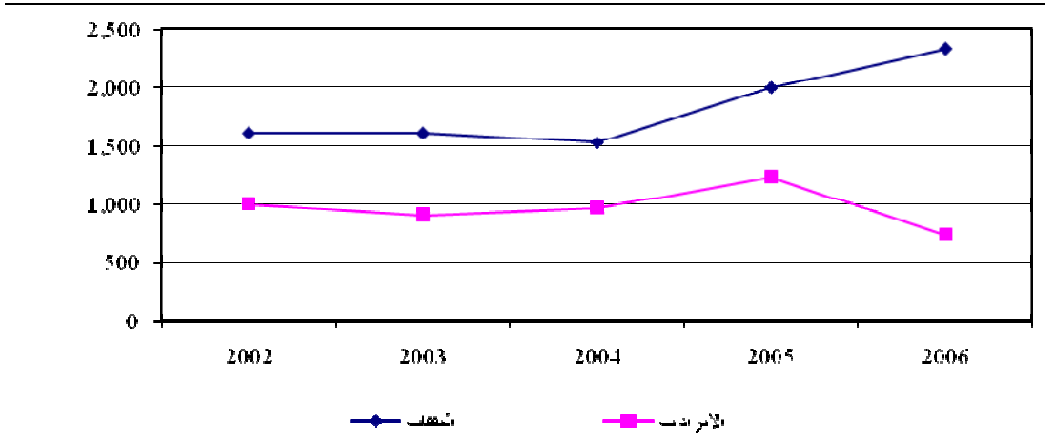
الرسم البياني رقم (4-1): اتجاهات المصادر الرئيسية لإيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية (بملايين الدولارات)



وتؤدي هذه التقلبات الحادة إلى تقليص القدرة على توقّع جانب كبير من تنبؤات الإيرادات الحكومية على المدى المتوسط. ولذلك، يعتبر إعداد الخطط المالية متوسطة الأمد أمـراً بـالغ الصعوبة، حيث يتم إيلاء قدر أكبر من التركيز على إدارة السيولة المالية متوسطة الأمد.

وفي ظل اتجاهات الإيرادات المذكورة، وكما يبين ذلك الرسم البياني رقم (4-2) أدناه، فإن الفجوة القائمة بين نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية وإيراداتها تشهد مزيداً من الاتساع منـذ عام 2004. ومن الواضح أن ذلك يعود في جانب كبير منه إلى الآثار التي خلّفتها التطورات السياسية على تحويل إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية. ولكن الزيادة الـسريعة التـي طرأت على الإنفاق لا تعتبر دائمة. فمن خلال الإصلاحات المالية التي يبينها الفصلان الخامس والسادس من هذه الخطة، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في اتخاذ الخطوات التـي تمكّنها من معالجة هذه المشكلة.

الرسم البياني رقم (4-2): اتجاهات النفقات والإيرادات في السلطة الوطنية الفلسطينية (بملايين الدولارات)



كما تظهر البيانات المتوفرة أثر المخاطر السياسية على القطاع الأوسع من الاقتصاد. ففي أحسن أحواله، شهد الاقتصاد الفلسطيني ركوداً خلال السنوات الماضية، لم ينقذه منه سوى تدفقات المساعدات الكبيرة والاستهلاك. ومن جانب آخر، كان الاستثمار في القاعدة الإنتاجية من الاقتصاد متدنياً بصورة يرثى لها، وهو ما تسبب في ضعف هيكلي مستفحل في الاقتصاد، ما يجعل معالجة الوضع صعبة للغاية.

ويبين الجدول رقم (4-1) اتجاهات الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي. كما يظهر هذا الجدول التحسن الطفيف الذي طرأ على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بين عامي 2001 و2006، حيث زاد من 3.9 إلى 4.1 مليار دولار. وبالإضافة إلى ذلك، يبين هذا الجدول أن نصيب الناتج المحلي الإجمالي من كل نشاط من النشاطات الاقتصادية التي

يستعرضها يعتبر ثابتاً بشكل معقول، باستثناء قطاعات النقل والتخزين والاتصالات التي شهدت ارتفاعاً خلال عام 2006 بسبب زيادة عدد الحواجز التي ينشرها الاحتلال الإسـرائيلي على الطرق، مقابل قطاعي الإدارة العامة والدفاع اللذين انخفضا بنسبة 4% بسبب المقاطعة التي فُرضت على السلطة الوطنية الفلسطينية.

الجدول رقم (4-1) الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي

النشاط	2001	2002	2003	2004	2005	2006
الزراعة، والصيد وصيد الأسماك	%8.9	%7.6	%7.8	%7.5	%6.9	%8.1
التعدين والمحاجر والتصنيع	%15.7	%16.3	%13.3	%13.3	%12.5	%12.9
البناء	%2.2	%1.9	%2.4	%2.4	%2.7	%2.5
تجارة الجملة والمفرق	%10.6	%9.8	%8.5	%8.5	%8.3	%9.3
النقل، والتخزين والاتصالات	%8.1	%9.8	%9.8	%10.5	%10.2	%11.3
الوساطة المالية	%3.5	%4.2	%4.0	%4.0	%4.2	%4.5
الخدمات الأخرى	%25.4	%25.3	%25.1	%24.7	%24.4	%22.9
الإدارة العامة والدفاع	%16.1	%16.3	%17.4	%17.3	%17.7	%13.5
قطاعات أخرى	%9.6	%8.8	%11.6	%11.9	%13.0	%14.8
المجموع	3,918 مليـــون دولار	3,556 مليـــون دولار	3,995 مليـــون دولار	4,248 مليـــون دولار	4,503 مليـــون دولار	4,107 مليـــون دولار

ويوفر الجدول (أ/1) في الملحق الخامس لهذه الخطة تحليلاً بديلاً للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، والذي يوضح تقلب القيمة المضافة وفقاً لمختلف القطاعات. كما تشير الأرقـام التـي يعرضها هذا الجدول إلى التقلبات الحادة التي شهدتها القيمة المضافة في قطاع البناء، وتمثلت في التحول من ارتفاع كانت نسبته 23% خلال عام 2003 إلى انخفـاض نـسبته 66% خلال عام 2006، وهو ما يعكس حساسية هذا القطاع للأوضاع السياسية. كما تشير هذه البيانات إلى هيمنة قطاع الخدمات، الذي يوفر ما يقرب من 60% - 65% من إجمالي القيمـة المضافة، وهو ما يعكس بدوره تدنّي مستوى القاعدة الإنتاجية للاقتصاد.

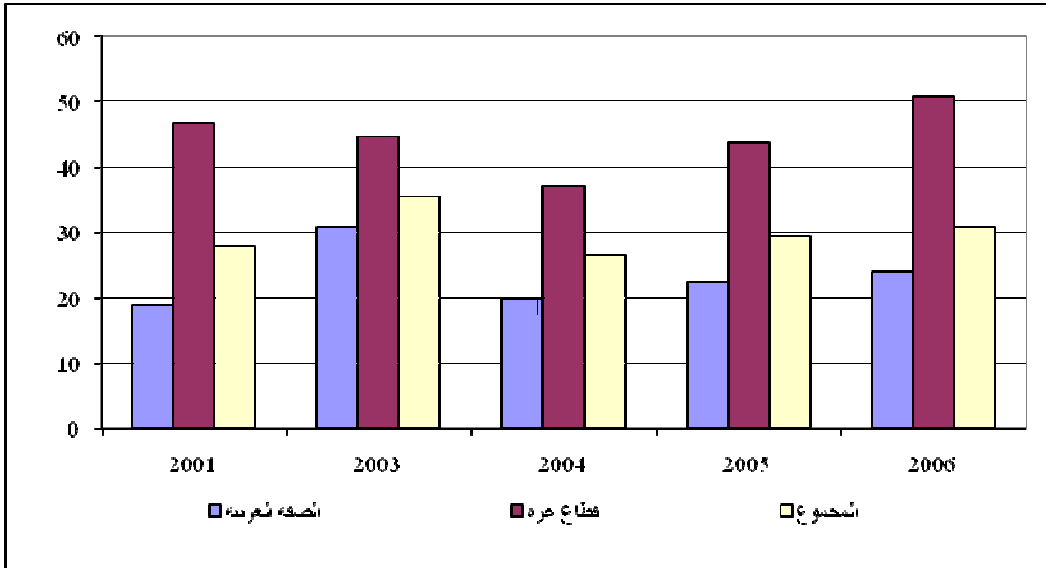
وتظهر البيانات المتعلقة بميزان المدفوعات (أنظر الجدول أ/2 في الملحق الخامس) تحسناً في الحساب الجاري بين عامي 2005 و2006. والسبب الرئيسي في ذلك هو الارتفاع الكبير في ميزان الدخل الذي ارتفع من 266 مليون دولار في عام 2005 إلى 491 دولار في عام 2006. كما شهد ميزان التحويلات زيادة بلغت 470 مليون دولار. وكما يبين الرسم البياني رقم (4-3) أدناه، فقد زاد الاستهلاك الخاص وحساب الاستثمار بنسبة تزيد عن 120% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد أمكن تحقيق ذلك من خلال صافي عامل الدخل وصافي التحويلات، بالإضافة إلى عجز كبير في الحساب الجاري يتراوح بين 60% - 70% من الناتج المحلي الإجمالي.

الرسم البياني رقم (4-3): المساهمة النسبية للقطاعين الخاص والعام في الناتج المحلي الإجمالي

وبالإضافة إلى ذلك، تؤثر المخاطر وما يصاحبها من التقلب في مصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية وفي اقتصادها العام على المؤشرات الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فعلى سبيل المثال، يشهد مقياس المواطنين الذين يعيشون تحت خط الفقر، والذي يلخّصه الرسم البياني رقم (4-4) أدناه، ذات الدرجة من التقلب، حيث انخفض عدد المواطنين

الذين يعيشون تحت خط الفقر خلال عام 2004 إلى ما نسبته 38%، ومن ثم ارتفع إلى 50% في عام 2006. ومما تجدر الإشارة إليه أن الفلسطينيين لا يشعرون بهذه التقلبـات فـي حياتهم اليومية فحسب، بل إنهم يشعرون بها في أمنهم الشخصي وتفاؤلهم بشأن المستقبل، أو بفقدان هذا الأمن والتفاؤل.

الرسم البياني رقم (4-4): النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون تحت خط الفقر



4-2 نموذج الاقتصاد الكلي

من أجل تحضير الإطار المالي متوسط الأمد، يجب إعداد التنبؤات حول قيم وآثار المتغيرات الأساسية للاقتصاد الكلي والموازنة. وقد تم إعداد هذه التنبـؤات باسـتخدام أحـد نمـاذج الاقتصاد الكلي الذي أعده مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ((United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). ويلقي الملحق الرابـع الـضوء على نموذج الاقتصاد الكلي، والسيناريوهات والافتراضات، ومصادر البيانات والمخاطر العامة المرتبطة به.

4-3 إطار الاقتصاد الكلي

4-3-1 نظرة عامة

تم تصميم تنبؤ الاقتصاد الكلي بحيث يعكس الوقائع السياسية والاقتصادية الحالية. ويفترض هذا التنبؤ العمل المتواصل على تنفيذ سلسلة من الإصلاحات المالية التي تهدف إلى تقليص النفقات الجارية حتى عام 2010. (وسوف تتضمن هذه الإصلاحات بشكل رئيسي تقليص فاتورة رواتب القطاع العام، بالإضافة إلى التدابير التي تهدف إلى تقليص نمو قيمة الإقراض الصافي). ومن المفترض بقاء النفقات التشغيلية الأخرى ثابتة بقيمتها الحقيقية. ولكن يتوقع أن تطرأ زيادة ملحوظة على أعمال التنمية الممولة من الخارج وعلى النفقات الرأسمالية.
ولذلك، يستند هذا التنبؤ إلى موقف مالي مدروس يؤدي إلى تقليص العجز في الموازنة على المدى المتوسط. ولكننا ندرك أن هناك عدداً كبيراً من العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على المحددات المالية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية. ولذلك، تم إعداد ثلاثة سيناريوهات للإطار المالي متوسط الأمد. ويقوم الفرق بين هذه السيناريوهات الثلاثة على أساس التغيرات في العوامل الخارجية فقط. ومن المفترض أن تبقى السياسات الحكومية كما هي دون تغيير، وبذلك تبقى المتغيرات السياساتية المتعلقة بها ثابتة كذلك. أما السيناريوهات الثلاثة التي أعددناها فهي كما يلي:

السيناريو الأساسي – يفترض هذا السيناريو الأساسي حدوث تحسن طفيف على الواقع الأمني والسياسي، بحيث يتيح تخفيف القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على حركة الأفراد والبضائع بصورة تدريجية. ومن المتوقع أن يتمخض رفع هذه القيود وتعزيز الاستقرار عن انتعاش الحركة التجارية وزيادة ثقة القطاع الخاص بصورة تدريجية كذلك. كما يبين هذا السيناريو ما يمكن أن يحصل لمتغيرات الاقتصاد الكلي الرئيسية إذا ما بقيت الأوضاع السياسية والاقتصادية (من قبيل العمل في إسرائيل، والإغلاق، ونمو الناتج المحلي الإجمالي في إسرائيل والأردن) تسير في اتجاهها الطبيعي. ولذلك، سيتم حساب هذا السيناريو من خلال استقراء معدلات النمو لهذه المتغيرات على مدى السنوات الخمس الماضية وخلال الفترة التي يغطيها الإطار المالي متوسط الأمد.

السيناريو المتفائل – يفترض هذا السيناريو المتفائل أنه يمكن للتقدم السياسي الذي يجري إحرازه على صعيد عملية التسوية السياسية وتحسن الوضع الأمني أن يعملا على الإسراع في رفع القيود المفروضة على حركة الأفراد والبضائع. وبذلك، يمكن أن يتواصل الانتعاش الطفيف الذي شهدته المؤشرات الاقتصادية في عام 2007 خلال الفترة الواقعة بين عامي 2008

و2010. وبالإضافة إلى ذلك، يفترض هذا السيناريو أن زيادة ملموسة ستطرأ على مستوى الاستثمار العام ونشاط القطاع الخاص، وتحويل إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية من إسرائيل في المواعيد المحددة وبكامل قيمتها، وزيادة في عدد الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل، وزيادة في مستوى المساعدات التي تقدمها الدول المانحة.

السيناريو المتشائم – يفترض هذا السيناريو عدم حدوث أي تغيير على حرية الحركة والتنقل. ومن شأن هذا الوضع أن يحد من زيادة الاستثمارات العامة، ما يحول دون تنفيذ الجهود الرامية إلى إعادة الإعمار والبناء. كما إن أي تردد من جانب الدول المانحة في تمويل عجز الموازنة سيؤدي لا محالة إلى تراكم المزيد من المتأخرات. وإذا ما حصل ذلك، فإن هذا السيناريو ينذر بما لا يدع مجالاً للشك بوصول السلطة الوطنية الفلسطينية إلى هاوية من الانهيار المالي والمؤسساتي (على نحو ما كاد أن يحدث خلال النصف الثاني من العام 2006). وعلاوةً على ذلك، لن تعود السلطة الوطنية الفلسطينية تحظى بالتأييد والثقة من جانب مواطنيها على الصعيد الداخلي. كما سيتمخض هذا الوضع عن ارتفاع نسبة البطالة، وزيادة معدلات الفقر، وتدهور الخدمات الصحية وخدمات التعليم وتدني مستواهما، وزد على كل ذلك تردي أوضاع القطاع الخاص بصورة يستحيل معها إعادة إنعاشه وتعافيه. ومن شأن هذا السيناريو خفض سقف القيم التي تحملها المتغيرات الرئيسية إلى مستوى أقل مما يحدده السيناريو الأساسي، وسيعتمد ذلك على نسبة البطالة المتعاظمة وعلى نمو الناتج المحلي الإجمالي.

في السيناريو الأساسي، من المتوقع أن يصل الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى 4.4 مليار دولار خلال عام 2010. أما التنبؤات المعدة بموجب السيناريو المتفائل فتشير إلى أن الناتج المحلي الإجمالي سيبلغ 4.7 مليار دولار. وبموجب السيناريو المتشائم، فسينخفض هذا الناتج إلى 3.6 مليار دولار. ويعرض الجدول رقم (4-2) أدناه هذه الأرقام، ومعدلات النمو التي تتقاطع معها. وتشير التنبؤات إلى نطاق من معدلات النمو المحتملة من -4% إلى 11% على مدى السنوات الثلاث في تلك السيناريوهات المتباينة، وهو ما يوضح حساسية الاقتصاد العالية للعوامل الخارجية.

الجدول رقم (4-2): نظرة عامة حول تنبؤات الاقتصاد الكلي بين عامي 2008 – 2010 في ظل السيناريوهات الثلاثة المختلفة

	تقديرات عام 2008			تقديرات عام 2009			تقديرات عام 2010		
	السيناريو المتشائم	السيناريو الأساسي	السيناريو المتفائل	السيناريو المتشائم	السيناريو الأساسي	السيناريو المتفائل	السيناريو المتشائم	السيناريو الأساسي	السيناريو المتفائل
الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بملايين الدولارات)	3,679	3,987	4,017	3,622	4,157	4,273	3,649	4,401	4,726
النمو في الناتج	-4%	3%	4%	-2%	4%	6%	1%	6%	11%

المحلي الإجمالي الحقيقي									
الميزان التجاري (بملايين الدولارات)	-2,641	-2,654	-2,578	-2,665	-2,761	-2,787	-2,673	-2,884	-3,199
العدد الكلي للعمال (بالألاف)	671	697	705	680	732	754	697	784	826

ويتوقع أن يظل الميزان التجاري سلبياً ضمن الفترة التي يغطيها التنبؤ. وتاريخياً كان هذا العجز دائماً كبيراً كجزء من الناتج المحلي الاجمالي. ولكن كما متوقع فإنه يتحسن خلال فترات التباطؤ حين تتدنى نسبة الواردات بشكل أسرع من الصادرات. والعكس صحيح خلال الفترات التي يسودها الانتعاش. وتعكس هذه التنبؤات الاتجاهات السابقة، حيث ينمو العجز التجاري بصورة سريعة في السيناريو المتفائل، وبصورة أبطأ بكثير في السيناريو المتشائم.

في ظل السيناريو الأساسي، يتوقع أن يرتفع العدد الكلي للعمال إلى حوالي 87,000 عامل، منهم 500 عامل إضافي فقط يعملون في إسرائيل. وفي جميع السيناريوهات، يتوقع أن ينخفض عدد العمال في إسرائيل أو يرتفع بمستويات طفيفة فقط – حيث أن من المتوقع أن تقتصر أية زيادة ملموسة في عدد العمال على السوق المحلية. ويعرض الجدول رقم (أ/4) في الملحق الخامس أدناه المزيد من التفاصيل عن تقديرات العمالة، بما في ذلك توزيع العمال في قطاع الصناعة.

4-3-2 إطار الاقتصاد الكلي

يستند إطار الاقتصاد الكلي، والذي يعرض الجدول رقم (4-3) أدناه ملخصاً حوله، إلى سيناريو الأساسي. ويشكل هذا الإطار أساس الإطار المالي المتوسط الأمد الذي يتطرق إليه القسم 4-4 أدناه. ويفترض هذا السيناريو حدوث تحسن طفيف على الواقع الأمني والسياسي، أي تخفيف القيود التي تفرضها السلطات الإسرائيلية على حركة الأفراد والبضائع بصورة تدريجية. ومن المتوقع أن يتمخض رفع القيود وتعزيز الاستقرار عن انتعاش الحركة التجارية وزيادة ثقة القطاع الخاص بصورة تدريجية كذلك.

كما يقوم هذا الإطار على أساس تنفيذ سلسلة من الإصلاحات المالية التي ستؤدي إلى تقليص النفقات الجارية من 50.3% إلى 41.2% من الناتج المحلي الإجمالي حتى عام 2010. ويتضمن الفصلان الخامس والسادس من هذه الخطة عرضاً مفصلاً للإصلاحات التي تهدف إلى تخفيض النفقات المرتبطة بفاتورة الرواتب، بالإضافة إلى الإجراءات اللازمة لتقليص

حجم الإقراض الصافي. وبعد إجراء هذه التقليصات، يتوقع أن تتحدد الزيادة في قيمة فاتورة الرواتب بـ 2% خلال عامي 2009 و2010، ما يسمح بتوظيف أعداد محدودة في قطاعي التعليم والصحة. كما سيتم تخفيض حجم الإقراض الصافي من خلال تنفيذ عدد من الإجراءات التي تتفق عليها وزارة المالية مع البلديات من أجل جباية فواتير الخدمات العامة.

وبالإضافة إلى ذلك، يعكس إطار الاقتصاد الكلي التقليص الذي طرأ على النفقات الجارية في المجالات التي لا تحتل أولوية قصوى، وذلك لصالح توفير الخدمات الأساسية وتوفير الأموال لإعانة الأسر الفقيرة. أما النفقات التشغيلية الأخرى (باستثناء الرواتب)، فمن المتوقع أن تبقى ثابتة نسبياً بقيمتها الحقيقية. كما يتوقع أن تزداد النفقات التطويرية بناء على التوقعات التي تشير إلى استعداد الدول المانحة لتمويل إعادة بناء البنى التحتية المدمرة، إلى جانب التكاليف التطويرية الأخرى متوسطة الأمد. ومن ناحية أساسية، يستند إطار الاقتصاد الكلي إلى تحليل مالي مدروس يهدف إلى تقليص العجز في الموازنة بصورة ثابتة على المدى المتوسط.

جدول رقم (4-3): ملخص إطار الاقتصاد الكلي – السيناريو الأساسي

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	الحساب	التقدير	التوقع	التوقع	التوقع	التوقع
المالية العامة	(% من إجمالي الإنتاج المحلي)					
الإيرادات	27.5	25.4	23.6	24.4	25.4	25.7
الإنفاق وصافي الإقراض	44.5	50.2	50.3	46.7	43.5	41.2
نفقات الرواتب	22.4	26.3	25.4	24.3	23.0	21.6
نفقات غير الرواتب (بما فيها النفقات الرأسمالية الصغيرة)	14.5	16.5	14.4	15.8	14.7	14.4
صافي الإقراض	7.7	7.4	10.6	6.6	5.8	5.2
الرصيد الجاري- قبل الدعم الخارجي	-17.0	-24.9	-26.7	-22.3	-18.2	-15.5
نفقات تطويرية ممولة من الخارج	7.8	16.3	20.0	26.8	20.7	18.3
الرصيد العام – قبل الدعم الخارجي	-6.4	-5.6	-4.9	-7.1	-9.6	-10.7

الدعم الخارجي للموازنة الجارية	6.4	6.2	6.1	8.1	9.7	10.8
الاستثمارات	(%من إجمالي الإنتاج المحلي)					
رأس المال العام (إجمالي)	7.4	6.4	6.7	9.0	10.7	12.2
رأس المال الخاص (إجمالي)	16.7	14.7	15.6	16.4	16.7	17.1
الناتج والأسعار	(نسبة التغيير السنوي %)					
الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	6.0	-4.8	0.0	3.3	5.5	6.5
معدل تضخم مؤشر أسعار المستهلك (نهاية الفترة)	2.3	3.3	6.9	3.5	3.0	2.5

(**ملاحظة:** *تختلف الأرقام التي يعرضها هذا الجدول اختلافاً بسيطاً عن تلك التي يعرضها الجدول رقم (5). وقد تم الخروج بهذه النسخة النهائية لهذا الإطار من خلال الجهد المشترك الذي تقاسمته السلطة الوطنية الفلسطينية مع صندوق النقد الدولي*).

بناء على السياسات المالية الواردة أعلاه، يجب أن ينخفض عجز الموازنة الجارية المتوقع من 26.7% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يقارب 15.5%. ومن شأن هذا التقليص الملحوظ أن يعيد العجز في الموازنة إلى المستوى الذي كان عليه في عام 2005. وبالتقدير الحقيقي، فإن الدعم الخارجي المطلوب للموازنة الجارية سيشهد ارتفاعاً في بادئ الأمر، ولكنه سيعاود الانخفاض إلى 18.3% خلال عام 2010. ولكي نضمن نمواً اقتصادياً طويل الأمد، لا بد لنا من تأمين مزيد من الدعم الخارجي للاستثمار العام من 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 10.8% في عام 2010.

وعلى افتراض أن تحسناً سيطرأ على الواقع السياسي والأمني، وبالتالي توفر بيئة أفضل للتجارة وللسياسة المالية، وتوفر دعم سخي من الجهات المانحة، فإن النمو في استثمارات القطاع الخاص سيشهد تسارعاً متزايداً ابتداء من عام 2009. كما يتوقع أن يتنامى الناتج المحلي الإجمالي من 3.3% في عام 2008 إلى 6.5% بحلول عام 2010، إذ أن نمو الاستثمارات العامة والخاصة ستعادل تأثيرات الانكماش الناجمة عن سياسة التقليص المالي بصورة تدريجية. وبالنظر إلى الزيادة السكانية المتوقعة، لن يتمخض هذا النمو سوى عن ارتفاع طفيف في حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. ومع الزيادة التي تطرأ بالتالي على حجم القوى العاملة، يتوقع أن لا تشهد معدلات البطالة انخفاضاً ملحوظاً.

سيناريوهات أخرى محتملة

من الممكن أن يؤدي التقدم على صعيد عملية التسوية السياسية، إلى جانب تحسن البيئة الأمنية، أن يعمل على رفع القيود المفروضة على حركة الأفراد والبضائع بصورة أسرع. سيؤدي ذلك إن حصل إلى زيادة الاستثمارات العامة الممولة من الخارج بصورة كبيرة، كما ستشهد أعمال القطاع الخاص تحسناً كبيراً كذلك. ومن شأن استرجاع ثقة القطاع الخاص بالاقتصاد تشجيع الاستثمارات الخاصة، بالإضافة إلى خلق فرص العمل المطلوبة وتحفيز النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. وسيتيح هذا الوضع المجال لإعادة توجيه المزيد من الموارد نحو الاستثمارات العامة التي يجري تمويلها على المستوى المحلي، إلى جانب شبكات الأمان الاجتماعي. وفي ظل مثل هذا السيناريو، قد تشهد الاستثمارات العامة زيادة تصل نسبتها إلى 50%، كما يمكن أن يرتفع الناتج المحلي الإجمالي إلى أكثر من 10% بحلول عام 2010.

أما إذا لم يطرأ أي تحسن على حرية التنقل والحركة، فإن الأفق الاقتصادي سيظل محدوداً للغاية. ومن شأن هذا الوضع أن يحد من الاستثمارات العامة، ما سيحول دون تنفيذ الجهود الرامية إلى إعادة الإعمار والبناء. كما أن أي تردد من جانب الجهات المانحة في تمويل عجز الموازنة سيؤدي لا محالة إلى تراكم المزيد من المتأخرات المالية. وإذا حصل ذلك، فإن هذا السيناريو ينذر بما لا يدع مجالاً للشك بوصول السلطة الوطنية الفلسطينية إلى هاوية من الانهيار المؤسساتي (على نحو ما كاد أن يحدث خلال النصف الثاني من عام 2006). وعلاوةً على ذلك، لن تعود السلطة الوطنية الفلسطينية تحظى بالتأييد والثقة من جانب مواطنيها على الصعيد الداخلي. كما سيتمخض هذا الوضع عن ارتفاع نسبة البطالة، وزيادة معدلات الفقر، وتدهور الخدمات الصحية وخدمات التعليم وتدني مستواهما، وزد على كل ذلك تردي أوضاع القطاع الخاص بصورة يستحيل معها إعادة إنعاشه وتعافيه.

4-4 الإطار المالي متوسط الأمد

يوضح الجدول رقم (4-4) أدناه الإطار المالي متوسط الأمد للسلطة الوطنية الفلسطينية والمبني على أساس السيناريو الأساسي لإطار الاقتصاد الكلي. وقد تم إعداد الإطار المالي متوسط الأمد بناء على الافتراض القاضي بأن إسرائيل مستعدة لاتخاذ الإجراءات المطلوبة لإزالة العراقيل الإدارية والمادية المفروضة على حركة الأفراد والبضائع الفلسطينية. كما يفترض هذا الإطار قيام المانحين بتقديم قدر كبير من المساعدات التي تهدف إلى دعم موازنتنا الجارية وبرنامج الاستثمار العام الذي نتبنّاه. وبالإضافة إلى ذلك، يعكس هذا الإطار المالي التزامنا بفرض سيادة القانون، وتنفيذ الإصلاحات المالية وغيرها من الإصلاحات التي أشرنا إليها في فصول هذه الوثيقة. وقد شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية بتنفيذ الإصلاحات الهادفة إلى تعزيز الوضع المالي وتحرير الموارد لمصلحة الاستثمارات العامة.

ويعتبر بلوغ قيمة الإيرادات الفلسطينية ما يقرب من 25% من الناتج المحلي الإجمالي من أعلى نسب الإيرادات بين دول المنطقة، كما إنها تتفوق على إيرادات الدول المـشابهة مـن حيث مستويات دخل الفرد. وسيشهد مستوى الأداء على صعيد الإيرادات، الذي كان يتسم بالقوة على مدى سنوات عدة، تحسناً طفيفاً بالتقدير الحقيقي، كما سيشهد ثباتاً نسبياً كجزء مـن الناتج المحلي الإجمالي. ومن جانب آخر، سيتم احتواء النفقات، ما سيقود إلى انخفاض نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي مع مرور الوقت. وعلى وجه العموم يتوقع أن ينخفض العجز في الموازنة الجارية بنسبة 11.2% من الناتج المحلي الإجمالي على مدى السنوات الثلاث القادمة إلى مستوى يقلّ بكثير عما كان عليه الحال خلال عام 2005.

جدول رقم (4-4): الإطار المالي متوسط الأمد

	2006	2007	2008	2009	2010
(بملايين الدولارات الأمريكية)	**الحساب**	**الموازنة**	**المتوقع**	**المتوقع**	**المتوقع**
الإيرادات	**1,149**	**1,194**	**1,486**	**1,665**	**1,832**
إجمالي محلي	379	298	419	469	516
إجمالي إيرادات جمركية	770	896	1,067	1,196	1,316
النفقات وصافي الإقراض	**2,277**	**2,544**	**2,846**	**2,858**	**2,935**
نفقات رواتب	1,193	1,283	1,481	1,511	1,541
نفقات غير الرواتب	747	725	964	969	1,022
صافي الإقراض	337	535	400	379	373
الرصيد (على أساس الالتزامات)	**-1,128**	**-1,350**	**-1,360**	**-1,193**	**-1,103**
إضافة: نفقات متأخرة	887	-23	-217	-164	-194
طرح صافي إيرادات جمركية محجوزة	473	-422	-	-	-
الرصيد (على أساس نقدي)	**-714**	**-951**	**-1,577**	**-1,357**	**-1,297**
إضافة: الدعم الخارجي للموازنة	741	1,012	1,634	1,361	1,301
الرصيد بعد دعم الموازنة	**27**	**61**	**57**	**4**	**4**
طرح: نفقات رأسمالية ممولة خارجياً	281	310	492	634	769
الرصيد الإجمالي	**-255**	**-249**	**-435**	**-630**	**-765**
التمويل	**255**	**249**	**435**	**630**	**765**
سلف ودفعات أخرى من صندوق الاستثمار الفلسطيني	146	78	-	-	-
صافي التمويل البنكي المحلي	-172	-132	-50	-	-
التمويل الخارجي للنفقات الرأسمالية	281	310	492	634	769
صافي الديون الخارجية	-	-	-4	-4	-4

القيمة المتبقية	-8	-6	-	-	-

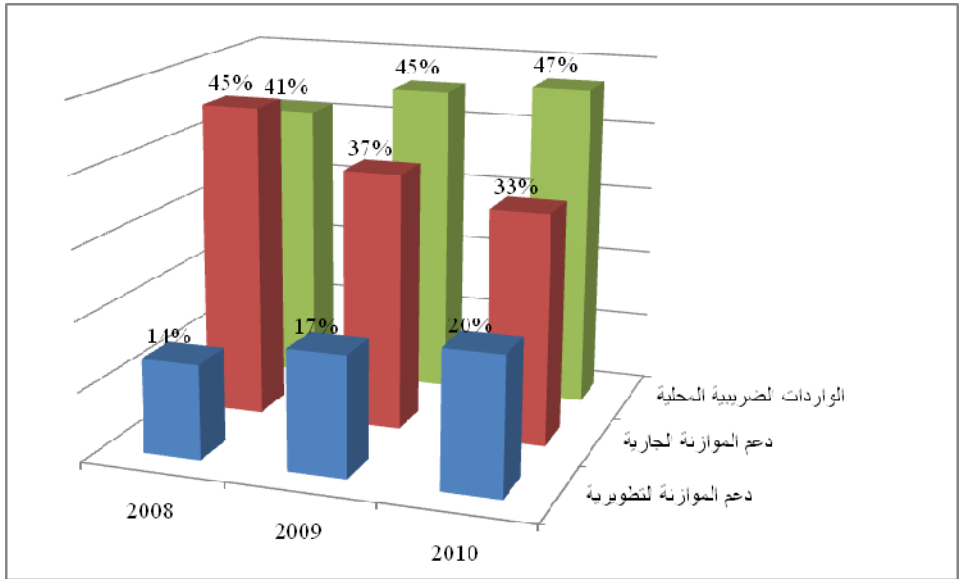
ولا يزال هذا المنحى الإيجابي في وضعنا المالي بحاجة إلى قدر كبير من الدعم المالي الخارجي كي يتمكن من تغطية العجز الحالي وتسديد المتأخرات المتراكمة. وأياً كـان الأمـر، سيشهد الدعم الخارجي تناقصاً مستمراً كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما سيغطي برنامجاً متصاعداً للاستثمارات العامة.

جدول رقم (4-5): التمويل الخارجي المطلوب

	2006	2007	2008	2009	2010
(بملايين الدولارات الأمريكية)	**الحساب**	**المتوقع**	**المتوقع**	**المتوقع**	**المتوقع**
دعم الموازنة	741	1,012	1,634	1,361	1,301
الاستثمار العام	281	310	492	634	769
مجموع التمويل الخارجي	**1,022**	**1,322**	**2,126**	**1,995**	**2,070**
ملاحظة: يستثني دعم موازنة العام 2006 أي مساعدات غير رسمية لم ترد عبر البنوك.					

ولكن على افتراض قيام الأطراف الثلاثة المعنية باتخاذ إجراءات إيجابية متوازية مع بعضها البعض، بموجب السيناريو الأساسي، يتوقع أن تزيد مساهمة إيرادات الضرائب والرسـوم الجمركية في سقف الموارد الكلية زيادةً ملموسةً على المدى المتوسط. وعلى نحو ما يعرضه الرسم البياني رقم (4-5) أدناه، فإن ذلك سيتيح المجال لإجراء تقليصات كبيرة في دعـم الموازنة الجارية بالإضافة إلى رفع سقف دعم الموازنة التطويرية بصورة معتبرة.

الرسم البياني رقم (4-5): مساهمة مصادر الإيرادات في السقف الكلي للموارد المالية


45%
41%
45%
47%
37%
33%
14%
17%
20%
الواردات الضريبية المحلية
دعم الموازنة الجارية
دعم الموازنة التطويرية
2008
2009
2010

5- السياسات والخطط والبرامج الخاصة بالقطاعات

يتطرق هذا الفصل إلى السياسات والخطط والبرامج ومخصصات الموارد المالية المحددة لكل قطاع من القطاعات الأربعة – وهي قطاعـات الحكـم والتنميـة الاجتماعيـة والتنميـة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية العامة. كما يتضمن هذا الفصل قسماً خاصاً يتطرق إلى أولويات التنمية المحددة في القدس الشرقية، عاصمة دولة فلسطين في المستقبل.

5-1 قطاع الحكم

يعرض هذا القسم أجندة الإصلاح والتنمية الفلسطينية المقررة في **قطاع الحكم**، ويبين مساهمة هذه الأجندة في إعداد إطار أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية الذي سـبق وصـفه فـي الفصل الثالث من هذه الخطة. ويقف هذا القسم كذلك على أولويات السياسات العامة في قطاع الحكم، والعقبات والتحديات الرئيسية التي يواجهها هذا القطاع، بالإضـافة إلـى البـرامج والأهداف الاستراتيجية ومخصصات الموارد المالية اللازمة لكل قطاع ووزارة ومؤسسة على حدة.

5-1-1 أجندة السياسة

تتطلع السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إنشاء نظام من الحكم الديموقراطي يتميز باحترام مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات، ويتمتع بالقدرة على حماية المـوارد الطبيعيـة التـي يمتلكها الشعب الفلسطيني وإدارتها، وتقديم الخدمات العامة بصورة فعالة وناجعة وبما يتناسب مع احتياجات المواطنين الفلسطينيين. كما يحدو الأمل السلطة الوطنية الفلـسطينية لخلـق إطار قانوني مستقر يعزز عملها، إلى جانب عملية تشريعية تتسم بالقوة والفاعلية، ومؤسسات عامة تتمتع بالمصداقية والشفافية وتسخّر نفسها وكفاءاتها لحماية حقـوق المـواطنين. إن الحكم الرشيد شرط جوهري لا غنى عنه لتحقيق التنمية المستدامة، وهو المحرك الذي يضمن النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية.

ومن المؤسسات التي تعمل ضمن إطار قطاع الحكم في فلسطين مكتب الرئيس، ومكتب رئيس الوزراء، ووزارتا المالية والتخطيط وديوان الموظفين العام، بالإضافة إلى وزارة الحكـم المحلي التي تعمل ضمن هذا القطاع على المستوى المحلي. ومن جملة المسؤوليات الملقاة على عاتقها، تتولى هذه المؤسسات المسؤولية عن ضمان إعداد تحاـيلات سياسـاتية تتميـز بجودتها العالية، وإدارة عملية اتخاذ القرارات، والإدارة المالية العامة وإدارة الموارد البشرية وتنميتها. كما تضطلع هذه المؤسسات بدور لا يستهان به في ضمان كفاءة ونجاعة القطاع العام بجميع فروعه. كما يضم قطاع الحكم المؤسسات التي تتولى تحقيق الأمن وتنفيذ القانون، كمكتب النائب العام ووزارتي الداخلية والعدل، بالإضافة إلى مؤسسات أخـرى كـديوان الرقابة المالية والإدارية التي تتولى الرقابة المستقلة على مؤسسات القطاع العام. وأخيراً، تضطلع السلطتان القضائية والتشريعية بدور محوري في قطاع الحكـم، وخـصوصاً وأنهمـا تمثلان نظاماً للرقابة والتوازن مقابل السلطة التنفيذية.

لذلك، تتولى الوزارات والمؤسسات التي تمثل قطاع الحكم في فلسطين دوراً بارزاً وشاملاً في إسناد مسيرة التقدم نحو تحقيق الأهداف الوطنية الأربعة الرئيسية التـي تحـددها أجنـدة السياسات الوطنية الفلسطينية. وفي هذا السياق، نذكر النقاط التالية التي نوضح من خلالها على سبيل المثال، لا الحصر، الآثار الفعالة التي يتركها القطاع العام إذا ما عمل على تحقيـق هذه الأهداف الوطنية بصورة ناجعة.

- **الحكم الرشيد** – تلعب السلطات الثلاث، والمستقلة تكاملياً عن بعضها البعض، دوراً أساسياً في ضمان الحكم الذي يجب أن يتسم بشفافيته وخضوعه للمساءلة وكفاءته وفعاليته. ويمكن الارتقاء بمستوى كفاءة وفعالية مؤسسات القطاع العام في هذه السلطات الثلاث، على المستويين الوطني والمحلي، من خلال تحديث إمكانياتها المؤسساتية والتنظيمية.
- **السلامة والأمن** – مما لا شك فيه أن تطوير الإمكانيات المؤسساتية والتنظيمية لأجهزة الأمن الفلسطينية سيعود بالفوائد المادية والملموسة على السلامة والأمن العامين. ومـن ناحية أعم، يضمن رفع مستوى إمكانيات السلطة القضائية وقطاع العدالة تعزيز إنفاذ مبدأ سيادة القانون على نحو شامل وثابت في الأراضي الفلسطينية المحتلة. كمـا يعـزز تطوير إمكانيات السلطة التشريعية وغيرها من هيئات الرقابة الأخرى مستوى فعالية الرقابة الديموقراطية على أجهزة الأمن وضمان حماية حقوق الإنسان.
- **تحقيق الازدهار على المستوى الوطني** – يعتبر وجود إطار قانوني مستقر ومؤسسات قطاع عام فعالة عاملاً أساسياً وحيوياً في إعادة إنعاش القطاع الخاص في فلسطين على المدى القريب. كما يساهم هذا الإطار القانوني في ضمان استدامة نمو هذا القطاع على المدى المتوسط. ومن جانب آخر، يساعد تطوير الإجراءات الخاصة بإعداد الـسياسات الاجتماعية والاقتصادية والمالية على مستوى الحكومة في توزيع الموارد المتوفرة بصورة عادلة.

- **تحسين جودة الحياة** – من شأن تعزيز إمكانيات مؤسسات القطاع العام التي تشارك في إعداد السياسات الاجتماعية، وتوفير المساعدات الاجتماعية، وضمان وصولها إلى مستحقّيها، وتقديم الخدمات التعليمية والصحية الأساسية، إنتاج آثار إيجابية مباشرة على المواطنين الفلسطينيين في حياتهم اليومية. وفضلاً عن ذلك، تتأتّى الآثار الإيجابية التي ينشدها المواطنون من قدرة القطاع العام على تنظيم عمل القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية التي تقدم الخدمات الأساسية لهم.

وبالنظر إلى مدى مساهمة قطاع الحكم في تحقيق الأهداف الوطنية الأربعة المحددة، وإدراك هذا القطاع للعقبات التي يواجهها في تأمين الموارد المالية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والإمكانيات المتاحة له لتنفيذها، فمن الضروري وضع الأولويات المناسبة لأهداف هذا القطاع ونشاطاته. ولغايات خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية يقع التركيز الرئيسي على النشاطات التي تسهم مساهمةً مهمةً في تحقيق الاستقرار المالي والاجتماعي والاقتصادي على المدى القريب، بالإضافة إلى تحقيق الانتعاش المنشود في هذا الجانب على المدى المتوسط. وتشكّل هذه المساهمات بمجموعها القاعدة الضرورية لتحقيق الازدهار وتحسين نوعية الحياة على المستوى الوطني على المدى المتوسط كذلك. وتشمل خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، التي تأخذ هذه الأولويات بعين الاعتبار، الأهداف السامية التالية والبالغة الأهمية بالنسبة للوزارات والمؤسسات التي تشكل قطاع الحكم في فلسطين:

- **توطيد نظام العدالة المدنية والجنائية** – تستلزم تقوية نظام العدالة اتخاذ الإجراءات في العديد من المجالات السياساتية التي تهدف إلى تعزيز استقلال السلطة القضائية وضمان استمرار عملها، وتحديث البنية التحتية الخاصة بالمحاكم وأنظمتها الإدارية، وإنشاء المرافق اللازمة لنظام العدالة الجنائية (بما فيها أنظمة جزائية وقضائية أفضل). ويتطلب ذلك مساهمات استراتيجية منسقة من كل من مجلس القضاء الأعلى والنائب العام ووزارتي العدل والداخلية لضمان تنفيذ هذه السياسات.
- **رفع مستوى مهنية الأجهزة الأمنية** – يعتبر قيام مؤسسة أمنية تتوفر لها الإمكانيات والتدريب والمعدات المطلوبة، والتي تتميز كذلك بمهنيتها ومصداقيتها في تقديم خدماتها للمواطنين، مسألة لا غنى عنها في سياق خلق بيئة تتيح المجال للأطراف المعنية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ولذلك، تتطلب هذه المسألة اضطلاع مكتب الرئيس ووزارة الداخلية بتنسيق جهودهما التي تنصب على تطوير إمكانيات جميع الأجهزة الأمنية وتوطيد أواصر التعاون فيما بينها. ومما يعزز هذا الهدف ويضمن تحقيقه تنفيذ الاجراءات الكفيلة بإعادة دمج أفراد التنظيمات المسلحة والأعداد الزائدة من موظفي قطاع الأمن في المجتمع المدني الفلسطيني.
- **الارتقاء بمستوى كفاءة وفعالية الحكومة** – يتحتم على جميع الوزارات والمؤسسات التي تشكل أركان قطاع الحكم في فلسطين المساهمة في رفع مستوى كفاءة هذا القطاع ونجاعته. ومع ذلك، تتحمل بعض الوزارات والمؤسسات الحكومية مسؤوليات خاصة. فوزارة المالية وديوان الموظفين العام يضطلعان بالمسؤولية عن ضمان تنفيذ إجراءات إدارة الإنفاق العام وإدارة الوظيفة العمومية، ما يزيد من قدر القيمة والفائدة التي تعود بها الموارد التي يجري إنفاقها في هذا المجال. كما يجب على ديوان الرقابة المالية والإدارية، إلى جانب دوائر التدقيق الداخلي في وزارة المالية، أن تركز اهتمامها على ضمان إنفاذ مبادئ النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل تلك الوزارات والمؤسسات.

- **تعزيز عمل المؤسسات العامة** – تضطلع جميع الوزارات والمؤسسات التي تؤلف قطاع الحكم دون استثناء بدور مهم في تعزيز عمل المؤسسات العامة. فعلى مستوى الحكومة، يشارك عدد من الوزارات والمؤسسات في إعداد الإطار القانوني والتنظيمي اللازم لتوجيه النشاطات التي ينفذها القطاع العام. كما تتحمل جميع الوزارات المسؤولية عن إعداد اللوائح التنفيذية والإجراءات العملياتية التي يجب أن تتواءم مع الإطار القانوني العام. وبالإضافة إلى تلك الوزارات والمؤسسات، تلعب وزارة العدل وأمانة المجلس التشريعي دوراً محورياً في إعداد الإطار القانوني الناظم للقطاع العام.
- **تعزيز مؤسسات الحكم المحلي** – يعتبر تحقيق قدر أكبر من الاستقلالية الإدارية والمالية ضرورياً لتمكين مؤسسات الحكم المحلي من الاستجابة لاحتياجات المواطنين وتلبيتها بصورة مسؤولة من الناحية المالية. وفي هذا السياق، يجب على وزارتي الحكم المحلي والمالية العمل مع مؤسسات الحكم المحلي بهدف تعزيز مساءلتها وكفاءتها ورفع مستواها من خلال بناء قدراتها بصورة شاملة ومتكاملة.
- **تقليص حجم القطاع العام في السلطة الوطنية الفلسطينية** – يعتبر القطاع العام أكبر المزودين للخدمات على الرغم من أن بعض هذه الخدمات يمكن أن يزودها القطاع الخاص بشكل أفضل. وإذا ما طرأ تحسن على الأوضاع السياسية والاقتصادية الراهنة واستعيدت الثقة في القطاع الخاص، فقد تتاح للسلطة الوطنية الفلسطينية الفرصة لتقليص نطاق ومدى الخدمات التي يوفرها القطاع العام للمواطنين بصورة مباشرة. ولهذا، يجب على مختلف المؤسسات الحكومية، بما فيها مكتب رئيس الوزراء ووزارتي التخطيط والمالية وديوان الموظفين العام، العمل معاً لإعداد تصورات للهيكلية المستقبلية التي سيكون عليها القطاع العام وحجمه وشكله.
- **التوجه نحو تحقيق الاستقرار المالي** – يتطلب تحقيق الانتعاش السريع والمستدام للاقتصاد الفلسطيني اتخاذ إجراءات متوازية فيما يتعلق بتقليص حجم القطاع العام وزيادة نجاعة الإنفاق (وذلك من خلال إدارة الإنفاق العام وتحسين آليات الحكم بصورة عامة)، جنباً إلى جنب مع تشجيع نمو القطاع الخاص. إن اتخاذ مثل هذه الإجراءات يعزز بعضها البعض، فتنمية القطاع الخاص وتحقيق ازدهاره الاقتصادي يعزز إمكانيات تطوير الحكم، وفي المقابل فإن الحكم الرشيد يمكّن النمو ويضمن التنمية العادلة والمستدامة.

5-1-2 السياق والتحديات

يعرض هذا القسم ملخصاً مقتضباً حول السياق الذي تعمل فيه القطاعات الفرعية الفاعلة ضمن قطاع الحكم كما يبين التحديات التي تواجهها هذه القطاعات، والتي تأخذها برامج الإصلاح والتنمية بعين الاعتبار.

قطاع الأمن وسيادة القانون

يمثل إصلاح قطاع الأمن مسألة معقدة وصعبة، حتى لو حصل ذلك في ظل أفضل الظروف. وفي الواقع، تسعى السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إصلاح هذا القطاع في خضم النزاع القائم، وفي ظل حالة من عدم الاستقرار التي تشهدها الساحة السياسية، والظروف الاقتصادية الصعبة التي تفرز بمجموعها تحديات جمة في طريق هذه العملية. كما تباشر السلطة الوطنية إجراءات الإصلاح في ظل الاحتلال الذي لا ينفك يقوض عمل أجهزة الأمن الفلسطينية ومصداقيتها وشرعيتها، ولا يدخر جهداً في الحد من قدرة السلطة الوطنية على تحقيق الأمن وفرض سيادة القانون في جميع الأراضي الفلسطينية المحتلة.

ومنذ تصاعد الصراع في عام 2000، عملت الآليات غير الرسمية المتبعة في فرض "القوانين" على سد الفراغ الناجم عن غياب المؤسسات الأمنية الرسمية التي شلّ الاحتلال قدرتها على أداء عملها. ولا يزال الافتقار إلى الإمكانيات الضرورية لتحقيق الأمن وبسط سيادة القانون ترسخ الاعتماد على هذه الآليات غير الرسمية. وهذا يفرز في الواقع عدداً من المعضلات، فهذه الاجراءات لا تتسم " بالعدالة والإنصاف في جميع الأحوال (أي أن تنفيذ هذه "القوانين" يتفاوت بحسب الانتماء إلى قوى غير رسمية أو التقرب منها)، كما ارتفعت نسبة التمييز ضد المرأة والفئات الهشة تقليدياً. وبالإضافة إلى ذلك، يقوض بروز هذه المؤسسات والآليات على الساحة الفرص المتوفرة لإعادة تأهيل المؤسسات الأمنية الرسمية وتطويرها. ويستدعي التخلي عن مثل هذه الآليات إجراءات واضحة ومستدامة تستهدف بناء القدرات التنظيمية للمؤسسات الأمنية الرسمية، وهو ما يتطلب بطبيعة الحال تعزيز آليات الرقابة الديموقراطية التي تضمن إخضاع أجهزة الأمن للمساءلة أمام المواطنين.

ومن المسائل البارزة الأخرى التي تؤثر على الخدمات الأمنية ضعف بنيتُها التحتية، حيث يتعين على قوى الأمن أن تعمل ضمن ما توفره لها تلك البنية التحتية من إمكانيات. وفي واقع الحال، تكبدت البنية التحتية الأمنية أضراراً جسيمة على مدى السنوات التي شهدت تصاعد وتيرة الصراع مع الاحتلال والاجتياحات التي تنفذها قواته في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وفضلاً عن ذلك، تفتقر أجهزة الأمن الفلسطينية للحد الأدنى من المرافق والتدريب والمعدات التي عادةً ما تملكها قوى الأمن في الدول الحديثة والتي تمكّنها من مواجهة التحديات الأمنية الطارئة.

ومن جانب آخر، أضحت الأعداد المتزايدة للعاطلين عن العمل، ولا سيما في أوساط الشباب، تشكل تحدياً رئيسياً يواجه الأجهزة الأمنية الفلسطينية في عملها على فرض القانون والنظام. فما يقرب من 50% من السكان الفلسطينيين لم يتجاوزوا سن الخامسة عشر من أعمارهم. كما يشهد سوق العمل زيادة سنوية تُقدر بحوالي 50,000 عامل. وقد لعب التدهور المتسارع في الاقتصاد الفلسطيني، وما واكبه من ارتفاع في نسبة البطالة، دوراً رئيسياً في زيادة أعداد الموظفين في القطاع العام وأجورهم – ولا سيما في قطاع الأمن الذي يمثل الآن

ما يربو على 40% من فاتورة الرواتب المستحقة على السلطة الوطنية الفلسطينية. ولذلك، فمن الضروري الأخذ بالحسبان أن توفير فرص عمل بديلة وكافية يشكل عنصراً لا غنى عنه لفرض الأمن وتحقيق سيادة القانون على أساس مستدام.

وعلى الرغم من ضرورة اتخاذ إجراءات موازية من جانب إسرائيل لإنهاء الاحتلال، يتطلب إصلاح قطاع الأمن إعادة بناء الأجهزة الأمنية وإعادة هيكلتها وإصلاحها، إلى جانب إعداد آليات ديموقراطية للرقابة عليها. كما يستدعي هذا الإصلاح إعداد الإطار القانوني والتنظيمي المناسب لإحكام عمل الأجهزة الأمنية، والارتقاء بمستوى مهنيتها وكفاءة العمليات التي تنفذها، وضمان استدامتها من الناحية المالية، وتعزيز أواصر الحاكمية الديموقراطية لها وإخضاعها للمساءلة عما تقوم به من أعمال، ومعالجة الأسباب التي تولّد المنازعات في المجتمع الفلسطيني (على سبيل المثال، امتلاك الأسلحة واستعمالها بصورة غير قانونية).

قطاع العدالة

يواجه قطاع العدالة تحديات شبيهة بتلك التي يعاني منها قطاع الأمن. فمنذ عام 2000 على وجه التحديد، عملت أنظمة التحكيم غير الرسمية والأحكام العشائرية في الفصل في المنازعات الناشئة بين المواطنين على سد الفجوة التي خلّفها ضعف المؤسسات الرسمية التي تؤلف قطاع العدالة. ولذا، يتحتم إعادة تأهيل قطاع العدالة وتقويته بصورة شاملة من أجل ضمان استمراريته واستقلاله، وبالتالي استعادة ثقة المواطنين في إمكانيات هذا القطاع وقدراته على إيصال الحقوق لجميع أصحابها على أسس عادلة ومنصفة.

لقد خلف الانهيار العام الذي شهدته الإجراءات المتعلقة بتحقيق سيادة القانون بيئة لا يشعر فيها القضاة ولا غيرهم من العاملين في قطاع القضاء بالأمن. ومما لا شك فيه أن توفير القدر المطلوب من الحماية الشخصية لهؤلاء القضاة والموظفين، إلى جانب تطوير البنى التحتية اللازمة للمحاكم، سيضفي الكثير إلى تعزيز شعورهم بالأمن والأمان ويوطد استقلالهم، فهذا هو بطبيعة الحال الحد الأدنى من الشروط التي يتحتم توفيرها. وعلى أرض الواقع، يعتبر تحسين الوضع الأمني بوجه عام، إلى جانب تطوير إمكانيات الأجهزة الأمنية وتعزيز قدرتها على استخدام القوة بصفتها الجهة القانونية الوحيدة المخولة بذلك، مطلبين جوهريين لضمان استقلال مؤسسات قطاع العدالة واستدامة عملها على المدى البعيد.

وعلى الرغم من الضعف الذي يعتري مؤسسات هذا القطاع، يواصل المواطنون والشركات والمؤسسات الخاصة رفع القضايا أمام المحاكم، وذلك واضح من العدد الكبير من الدعاوى التي لا تزال قيد النظر أمام تلك المحاكم. وفي هذا الخصوص، يتعين تطوير نظام إدارة الدعاوى القضائية وأنظمة أرشفتها إلى جانب إجراءات التقاضي من أجل رفع مستوى الإمكانيات الإدارية في المؤسسات التي تشكّل هذا القطاع، ما يضمن بالتالي تقليص الوقت المطلوب للنظر في الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم والبتّ فيها.

كما يحتاج قطاع العدالة إلى الدعم والإسناد من خلال نظام حديث ومعتمد يمكّنه من احتجاز المشتبه بهم وحبس الأشخاص المدانين بارتكاب الجرائم، مع المحافظة على سلامتهم في ذات الوقت. وعلاوةً على ذلك، يجب توفير أدوات حديثة للتحقيق، بما في ذلك إنشاء مختبرات الطب الشرعي، لضمان إجراء التحقيقات في القضايا الجنائية والمدنية بصورة فعالة.

مع أن الاحتلال الإسرائيلي أنتج حالة من انعدام الأمن وفرض القيود الجمة على حياة المواطنين على مدى السنوات الماضية، ما تسبب في ترهل أداء قطاع العدالة، إلا أن هذا الوضع تكرس أيضاً بسبب غياب التنسيق بين مختلف مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية المنخرطة في هذا القطاع بصورة مباشرة. ولذلك، فمن الضروري إصلاح قطاع العدالة في سياق رؤية واستراتيجية تتوافق عليها كافة المؤسسات التي يرتكز عليها هذا القطاع، على أن يجري ذلك بالتشاور مع مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة.

إصلاح القطاع المالي

تسبب انعدام الأمن والاستقرار في الأرض المحتلة في خلق ضائقة اقتصادية واجتماعية مستفحلة. وفي الفترات التي شهدت أشد حالات انعدام الاستقرار، لعب الإنفاق العام دوراً أساسياً في المحافظة على القدرة الاستهلاكية في ظل واقع اقتصاد هشّ، كما ساهم في تجنب انهيار كامل على صعيد القانون والنظام العام. وبسبب زيادة عدد السكان والعمال، وتراجع إنتاجية القطاع الخاص، كان التوظيف في القطاع العام يمثل صمام الأمان الذي قلل من حدة معدلات البطالة المتزايدة. وعلى نحو مماثل، أضحى نظام التقاعد في القطاع العام ونظام "الإقراض الصافي" يشكلان عنصران أساسيان في مجمل شبكة الأمان الاجتماعية التي يمولها القطاع العام. ولكن بسبب غياب قطاع خاص نشط وحر في مجال التصدير، أصبح القطاع العام الفلسطيني والدول المانحة يشكلان المصدر الأساسي للتوظيف وتأمين الدخل للأفراد.
وبمرور الوقت، أدى تزايد حجم النفقات العامة إلى خلق مشكلات مالية هيكلية تهدد قدرتنا على الاضطلاع بالحكم بصورة ناجعة. فقد تسبب الازدياد المطّرد في فاتورة الرواتب ورواتب التقاعد لدى السلطة الوطنية الفلسطينية في الحد من النفقات الأخرى. كما ارتفعت نسبة العجز في الموازنة بشكل حاد، ما دفعنا للاعتماد بشكل متزايد على المساعدات الدولية لتمويل النفقات التطويرية والتنموية، وتأمين نفقات التشغيل المطلوبة لتوفير الخدمات الأساسية.

وزيادةً على ما تقدم، أدت الأزمة في توفر السيولة النقدية الناتجة عن الحصار الاقتصادي وسوء الإدارة التي شهدها عام 2006 إلى تراكم كم هائل من المتأخرات المستحقة لمستخدمي القطاع العام (من قبيل الرواتب المستحقة مثلاً)، وللموردين من القطاع الخاص. كما عمل تراكم هذه المتأخرات، التي وصلت في ذروتها إلى 1.3 مليار دولار خلال عام 2007، إلى اهتزاز ثقة الشعب والأسواق في قدرتنا على تحقيق الاستمرارية المالية على المدى البعيد.

ولذلك، فمن الأهمية بمكان معالجة هذه المسائل المالية من أجل تحقيق الاستقرار المالي واستعادة ثقة المواطنين والدول المانحة في قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على الاستمرار من الناحية المالية.

المساءلة والشفافية

لم يكتب الكثير من النجاح لعمل أبرز هيئات الرقابة المستقلة والتنفيذية، ولا سيما المجلس التشريعي الفلسطيني وديوان الرقابة المالية والإدارية.

- كان أداء المجلس التشريعي، بصفته سلطة توازن ورقابة على السلطة التنفيذية، محدوداً. وفي ظل الوضع السياسي الراهن، لم يعد من الواضح إمكانية تطوير أداء المجلس على هذا الصعيد، علماً أنه في سياق التعقيدات السياسية والمتقلبة التي يعمل المجلس ضمنها، فإن الانجازات التي حققها هذا المجلس، والتي تضمنت إصدار بعض أكثر التشريعات تحرراً في العالم العربي، مهمة. وعندما يتخلص المجلس من الإخفاقات الراهنة التي تحد من قدراته، سيكون بحاجة إلى دعم كبير لإعادة تأهيل إمكانياته وتحديثها.
- أما ديوان الرقابة المالية والإدارية فلم يسبق له أن عمل بكفاءة باعتباره مؤسسة مستقلة تتولى التدقيق الخارجي المطلوب وفقاً لأسس ومعايير حديثة مطبقة في هذا المجال. لذلك، يجب إعداد إطار قانوني مناسب لهذا الديوان وتحديد الصلاحيات الموكلة له بوضوح، بالإضافة إلى بناء إمكانياته كي يتمكن من الاضطلاع بمسؤولياته المهمة بصورة فاعلة ومؤثرة.

وبموجب المعايير الإقليمية، أثبتت الحكومة الفلسطينية شفافيتها في عمليات إعداد السياسات واتخاذ القرارات. كما أن هناك درجة متقدمة من التشاور والتنسيق مع الأطراف الخارجية المشاركة في إعداد السياسات الخاصة وعمليات التخطيط بمختلف القطاعات، وذلك على الرغم من أن ذلك لا ينسحب على جميع الإدارات الحكومية. وبغض النظر عن بعض التقطعات، فقد جرت العادة على نشرالخطط الحكومية التي كانت تصل دائماً إلى متناول المهتمين.

وأياً كان الأمر، لم تعكس عملية إعداد الموازنة السياسات والخطط التي تم وضعها، كما أن الأداء الحكومي لم يراجع بناء على تلك والسياسات، ما حال دون إمكانية ترجمتها على أرض الواقع في الكثير من الحالات. ولم تكن الموازنة نفسها شاملة – خاصةً أنها لم تشتمل على بنود الإنفاق على أعمال التنمية. كما أن جودة هذه الموازنة وتوقيت عرضها جعل من مهمة المجلس التشريعي ومؤسسات المجتمع المدني في مراقبتها بصورة ناجعة أمراً بالغ الصعوبة. وفي السنوات الماضية، لم تكن عملية إعداد الموازنة تغطي سوى سنة واحدة، ولم تكن تُعد على أساس توقعات واقعية بشأن الموارد المتوفرة لها على المدى المتوسط.

كما عمل الضعف الذي يشوب أنظمة الإدارة المالية وإجراءاتها على تقويض تنفيذ الموازنة وفرض الرقابة على الوزارات وإخضاعها للمساءلة عن الموارد المالية المخصصة لها. وبذلك افتقدت الوزارات والمؤسسات الحكومية ضوابط الالتزام الضرروية والقدرات الوظيفية لإدارة النقد للحد من تراكم المتأخرات. وكذلك، فقد تأخر إصدار التقارير والبيانات المالية الحكومية، واتسمت هذه العملية بالتعقيد بسبب نقاط الضعف التي شابت هذه الأنظمة.

ومن جهة أخرى، كانت إجراءات المتابعة والتقييم المعتمدة للوقوف على الآثار المترتبة على الإنفاق الحكومي ونتائجه محدودة. فتنفيذ بعض هذه الإجراءات بقي محصوراً على مستوى كل مشروع بعينه لمتابعته وتقييمه بناء على طلب الجهات المانحة، بيد أنه لم يتم إعداد إجراءات مؤسساتية ومنهجية تكفل تقييم ما إذا كان الإنفاق الحكومي يؤتي الثمار المرجوة منه أم لا.

الإصلاحات في إدارة الخدمة المدنية

تطورت هيكلية القطاع العام وحجمه وشكله على المدى السنوات الأربع عشرة الماضية. فقد ارتفع عدد المؤسسات العاملة فيه، واتسمت العلاقات التي تربطها ببعضها البعض بالتعقيد بمرور الوقت، كما ازداد عدد الموظفين الملتحقين به بصورة ملحوظة. ومن جملة أمور، أدى هذا الوضع إلى نشوء فجوات وتداخلات في الصلاحيات الممنوحة لمؤسسات هذا القطاع،

ناهيك عن ضعف التنسيق في إعداد السياسات الخاصة بهذا القطاع وتنفيذها، ونشوء بيروقراطية كأداء لا يمكن تحملها. كما لم تساعد الثغرات التي تعتري الإطار التـشريعي النـاظم للقطاع العام بأي حال من الأحوال في توضيح الأدوار والمسؤوليات المنوطة بمؤسسات هذا القطاع أو توجيه نشاطاتها أو تقويم أدائها.

أضف إلى ذلك أن نظم إدارة موظفي القطاع العام تجاوزها الزمن. فهي تفرط في التركيز على إدارة الأفراد (من خلال إجراءات يدوية إلى حد كبير) بدل أن تصب اهتمامهـا علـى إدارة الموارد البشرية وتنميتها. وقد تسبب غياب الخطط الاستراتيجية اللازمة للموارد البشرية وتقييم أداء الموظفين، الذي يقوم على أساس التقييم الدوري لاحتياجات الموارد البـشرية ويساهم في التغلب على التحديات التي تواجه القطاع العام، في انتاج ركود في الخدمة المدنية.

إصلاح مؤسسات الحكم المحلي

أدى الصراع القائم والاحتلال إلى خلق حالة من التشرذم في نسيج المجتمع الفلسطيني، ما عزز بروز فئات متعددة ذات احتياجات مختلفة وتوقعات متباينة من الحكومة. وقد أدى العجز عن تلبية هذه الاحتياجات المتباينة، وما رافقها من استفحال الركود الاقتصادي، إلى ازدياد شعور المواطنين بالإحباط بسبب ما يرونه من انعدام كفاءة الحكومة المركزية. ومن جانـب آخر، يتسبب انعدام التواصل الجغرافي بين الأراضي الفلسطينية وتفتت النسيج الاجتماعي فيها في الحد من إمكانية إعداد سياسات وخطط بالمشاركة المجتمعية المنظمة. وقد فرض ذلك على المجموعات ذات المطالب المتباينة الاعتماد على القنوات والعلاقات غير الرسمية لتحقيق مصالحها، وهو ما أدى وذلك يؤدي إلى تعزيز الحكم وشبكات الرعاية الاجتماعية غيـر الرسمية على المستوى المحلي.

وبينما يتمثل الحل الدائم والناجح لهذه الحالة من التشرذم والتفتت في أواصر المجتمع الفلسطيني في إنهاء الاحتلال، فإن اللامركزية في الحكم على المديين المتوسط والبعيد تعود بفوائد جلية. فبعد انتخابات المجالس المحلية، تم استبدال أعضاء المجالس المحلية الذين عينتهم الحكومة بممثلين آخرين تم انتخابهم بصورة ديموقراطية. وقد أبـدت بعـض هـذه المجـالس استعدادها وقدرتها على التواصل مع المواطنين القاطنين داخل حدود هيئاتها المحلية، وحثهم على المشاركة في إعداد السياسات واتخاذ القرارات التي تهمهم. كما أظهرت تلك المجالس قدراً كبيراً من الجاهزية والرغبة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين على الرغم من الظروف القاسية التي تعاني منها أصلاً. وبالبناء على هذه التوجهات الإيجابية من خلال مزيد مـن اللامركزية، يمكن معالجة النظرة السائدة حول الإفراط في الحكم المركزي وعدم الاستجابة للاحتياجات وتقديم بدائل واقعية لمؤسسات الحكم غير الرسمية.

ولكن ينبغي لنا أن نكون واقعيين عند تحديد مدى المساعدة اللازمة لبناء إمكانيات المجالس المحلية كي تتمكن من إحراز درجة متقدمة من الاستقلال الإداري والمالي.

5-1-3 برامج الإصلاح والتنمية

يعرض هذا القسم ملخصاً حول برامج الإصلاح والتنمية التي ستنفذها الوزارات والمؤسسات التي تنضوي تحت قطاع الحكم في كل فرع من فروعه. وقد صممت هذه البرامج بحيث توفر القاعدة اللازمة لإعداد الخطط وتنفيذ المبادرات والمشاريع الرئيسية اللازمة لإنجاز التقدم نحو تحقيق الأهداف الوطنية المحددة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. ويراعي تصميم هذه البرامج ومضمونها، والذي يعرض الملحق الثاني لهذه الخطة ملخصاً لها، السياق والتحديات التي تواجهها الوزارات والمؤسسات في قطاع الحكم، وهي تستند كذلك إلى تقييم واقعي للموارد المتوفرة وللإمكانيات التي تتيح التغلب على تلك التحديات.

الأمن وسيادة القانون

يمثل الأمن هدفاً وطنياً وعنصراً لا غنى عنه من عناصر البيئة الممكّنة لنمو القطاع الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. ويعتبر إحراز تقدم ملموس على المدى القصير في مجال تحقيق الأمن والأمان عاملاً ضرورياً لتسهيل إنجاز الأهداف الوطنية الثلاثة، وهي: إقامة الحكم الرشيد، وتحقيق الازدهار الاقتصادي على المستوى الوطني، وتحسين جودة الحياة. ومما لا جدال فيه أن بسط الأمن يمثل شرطاً محورياً لا يمكن بدونه بناء الدولة الفلسطينية المستقلة التي تعيش بسلام مع جيرانها. ويتمثل الهدف الفوري الذي ينبغي الوصول إليه في العودة إلى الوضع السابق الذي كان سائداً قبيل اندلاع الانتفاضة في شهر أيلول/سبتمبر 2000، وذلك من خلال استعادة السيطرة الأمنية الكاملة على المنطقة (أ). أما هدفنا النهائي فيكمن في تولّي مطلق الصلاحيات والمسؤوليات عن قطاع الأمن داخل الدولة الفلسطينية العتيدة وعلى حدودها كذلك. ومن جانب آخر، يتسبب الوضع الراهن في قطاع غزة في الحيلولة دون فرض قاعدة "القانون الواحد والسلاح الواحد" في جميع الأراض الفلسطينية المحتلة. ومع ذلك، فنحن لا نزال ملتزمين بتشكيل أجهزة أمنية موحدة ومهنية يمكن إخضاعها للمساءلة أمام المواطنين.

وفي هذا السياق، تم إعداد برنامج "**إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته**" من أجل إنشاء قطاع أمني تتمتع مؤسساته بالإمكانيات المطلوبة، كما يتمتع أفراده بالتدريب والمعدات المناسبة، والذين تقودهم المهنية والولاء في عملهم لتوفير الخدمات الأمنية للمواطنين. وقد جرى إحراز تقدم ملحوظ على صعيد إنشاء أجهزة أمنية تتسم بقدر أكبر من التنظيم وبالعدد المطلوب من الأفراد لكل منها، وذلك من خلال تقليص أعداد المنتسبين لهذه الأجهزة بما يقدر بـ20,000 فرد خلال النصف الثاني من عام 2007. ومع بداية عام 2008، سيتم العمل على إعادة تنظيم المؤسسة الأمنية بحيث يتم تقليص المزيد من أعداد عناصرها وضمان جدوى التكاليف التي تتطلبها هذه المؤسسة. وتتألف هذه المؤسسة من ثلاثة أجهزة أمنية، هي الشرطة والأمن الوطني والمخابرات التي يحتكم كل منها إلى أفضل المعايير في عمله. وبالإضافة إلى ذلك، سيتم الاستثمار وبشكل معتبر في البنية التحتية اللازمة لقطاع الأمن، بما في ذلك بناء ثماني مقرات للأجهزة الأمنية – المقاطعات، ومراكز الاحتجاز، والثكنات العسكرية، ومراكز التدريب، بالإضافة إلى إنشاء مركز رئيسي لتأهيل السجناء. كما سيتم توجيه استثمارات مهمة للمعدات، وأنظمة الاتصالات، والمركبات والتدريب، وهو ما من شأنه أن يرفع أداء الأجهزة الأمنية إلى المستوى المنشود. كما سيوفر برنامج إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته المساعدة الفنية والتدريب اللذين يكفلان تحديث إمكانيات وزارة الداخلية في رقابتها على الأجهزة الأمنية وإدارتها.

ولذلك، يتضمن برنامج إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته المحاور الرئيسية التالية:

- **إعداد إطار قانوني واضح لقطاع الأمن:** حيث يتضمن ذلك صياغة قانون أساسي معدل للأمن يحدد بصورة واضحة الأدوار والصلاحيات المنوطة بالأجهزة الأمنية كي تتمكن من تنفيذ عملياتها على نحو فعال.
- **بناء القدرات الإدارية وإعداد السياسات:** ويشمل ذلك تقديم المساعدة الفنية والتدريب من أجل تطوير إمكانيات مكتب الرئيس ومكتب رئيس الوزراء ووزارة الداخلية كي تتمكن من إدارة الأجهزة الأمنية.
- **إعادة هيكلة القطاع الأمني:** وهذا يشمل مأسسة عملية إعادة تنظيم المؤسسة الأمنية وتوحيدها في ثلاثة أجهزة (هي أجهزة الشرطة والأمن الوطني والمخابرات) من خلال إعداد خطط تهدف إلى تطوير الهيكلية التنظيمية لهذه الأجهزة وتنفيذ هذه الخطط، مع إسناد العمل على بناء قدراتها في ذات الوقت.
- **تجنيد الأعداد المطلوبة من الأفراد:** وهذا يعني التأكد من أن حجم هذا القطاع يتناسب مع الاحتياجات الأمنية وأنه يستطيع العمل على أساس مستدام من الناحية المالية. وفي هذا الإطار، تستلزم أية تخفيضات إضافية في عدد أفراد الأجهزة الأمنية العمل الدقيق الذي يراعي تحديد الاحتياجات الأمنية وإجراءات التقاعد المناسبة في ظل الظروف السياسية والاقتصادية السائدة.

- **البنية التحتية اللازمة لقطاع الأمن:** من الضروري توفير مبالغ كبيرة من الاستثمارات في البنية التحتية الأمنية، حيث سيتم بناء ثمانية مقرات للأجهزة الأمنية – المقاطعات. ومن المقرر أن تضم هذه المقاطعات مراكز احتجاز وثكنات ومراكز للتدريب. كما سيجري العمل على بناء مركز رئيسي لإعادة تأهيل السجناء.
- **تزويد الأجهزة الأمنية بالمعدات وتدريب أفرادها:** يجب استثمار مبالغ كافية لتوفير المعدات، وأنظمة الاتصالات، والمركبات والتدريب للأجهزة الأمنية الرئيسية من أجل تمكينها من الإسراع في رفع مستوى أدائها.
- **تعزيز عمل الشرطة المدنية:** يحتل تطوير جودة عمل الشرطة المدنية وتعزيز شفافيتها رأس سلم الأولويات في هذا المجال. وخلال عام 2008، سيتم إطلاق المرحلة الأولى من برنامج مكرس لتعزيز عمل الشرطة المدنية. ويتضمن هذا البرنامج الميادين التالية: التدريب على أعمال التحقيق الأساسية المتقدمة والمتخصصة في الجرائم، وتطوير البنية التحتية اللازمة لقطاعي الشرطة والعدالة الجنائية، والتدريب على المحافظة على النظام العام، وتدريب شرطة المرور، بالإضافة إلى إنشاء جهاز للشرطة المجتمعية. ولكننا، مع ذلك، بحاجة إلى مساعدة إضافية كبيرة خلال عام 2008 كي نتمكن من تمويل هذا البرنامج.

وتقدر التكلفة الإجمالية لبرنامج إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته على مدى السنوات الثلاث القادمة بـ257 مليون دولار. ويستند هذا التقرير إلى تقييم واقعي أُجري حول المبالغ المالية الكلية التي نتوقع توفيرها من خلال دعم الدول المانحة. كما يعكس هذا التقدير نظرة عملية حول قدرة هذا القطاع على استيعاب تلك الأموال، إلى جانب قدرته على تنفيذ المهام الموكلة إليه.

وقد تساعدنا المباحثات التي لا نزال نُجريها مع الأطراف المهتمة بتقديم الدعم لإصلاح قطاعنا الأمني وتطويره على الإسراع في تنفيذ **برنامج إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته** وتوسيع نطاقه. وفي هذا الصدد، يعرض الملحق الثالث لهذه الخطة ملخصاً حول كيفية توسيع هذا البرنامج.

قطاع العدالة

يشكّل وجود نظام عدالة جنائي ومدني قوي يشكل عنصراً لا غنى عنه لإقامة الحكم الرشيد وبسط سيادة القانون في الأراض الفلسطينية المحتلة. وتكمن الخطوة الرئيسية الأولى على هذا الصعيد في إعداد استراتيجية لإصلاح قطاع العدالة، يتوافق عليها الجميع عليها وتستند إلى رؤية مدروسة ومتفق عليها حول قطاع العدالة الذي يطمح الفلسطينيون للعيش في ظله في المستقبل. ويجب أن تُشكّل المحافظة على نزاهة جهازي القضاء والنيابة العامة وضمان كرامتهما واستقلالهما حجر الزاوية في هذه الاستراتيجية. وسيجري إعداد هذه الاستراتيجية خلال عام 2008، وستشتمل على تقييم شامل للأموال المطلوبة لهذا القطاع وما يلزمه من مساعدات فنية كذلك.

وتشكل إستراتيجية الإصلاح المذكورة المرحلة الأولى من برنامج "**العدالة الآن**"، الذي يركّز على تعزيز مكانة مؤسسات قطاع العدل ونزاهتها، وتدعيم استقلالها المالي والإداري، من خلال تطوير الإمكانيات المؤسساتية لمجلس القضاء الأعلى، ومكتب النائب العام، ووزارة العدل. ويشمل ذلك ما يلي:

- تطوير البنية التحتية للقضاء المدني والجنائي (بما في ذلك مباني المحاكم، ومراكز التشريح، ومختبرات الطب الشرعي).
- بناء قدرات الوحدة التي شُكلت داخل جهاز الشرطة، والتي أوكلت إليها مهمة تنفيذ قرارات المحاكم وحماية القضاة وموظفي المحاكم.
- أتمتة الإجراءات وأنظمة الأرشفة (بما في ذلك الملفات الجنائية وأنظمة معالجة القضايا).
- إنشاء مراكز في الضفة الغربية وقطاع غزة تعمل على توفير التدريب والتطوير المهني المستمر للقضاة وموظفي قطاع العدل، (بما في ذلك إنشاء معهد لتدريب القضاة).

الإصلاح المالي

خلال النصف الثاني من عام 2007، تم تنفيذ مجموعة من السياسات اللازمة لمعالجة قضايا أساسية تتعلق بالاستقرار والاستدامة المالية. ونحن نعتزم إضافة المزيد إلى هذه السياسات خلال عام 2008.

- **تقليص حجم فاتورة الرواتب:** تستند سياسة الاحتواء التي اتبعناها في فاتورة الرواتب إلى الالتزام بسقف محدد لعدد الموظفين يبلغ 150 ألف موظف، مع السماح بزيادة سنوية معتدلة لاستقطاب الأعداد الضرورية من الموظفين الجدد، لاسيما في قطاعي التعليم والصحة، وذلك كي نكون قادرين على تقديم الخدمات الأساسية في هذين المجالين لعدد السكان الذي يشهد زيادة سنوية تقارب 4%. وسيكون هذا الاستخدام الإضافي محدوداً بسقف صارم يبلغ 3000 موظف في السنة. وللحد من نمو فاتورة الرواتب، لن نقوم بزيادة الرواتب العامة (عدا الزيادات العادية المنصوص عليها بالقانون) خلال السنوات الثلاث القادمة. ونتيجة لهذه السياسة، نتوقع أن تنخفض نسبة رواتب موظفي القطاع العام من 27% من الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي 22% بحلول العام 2010، وهي نسبة قريبة من تلك التي كانت سائدة العام 2004.
- **الإقراض الصافي:** تشكل التكاليف اللازمة لدعم استهلاك المواطنين من الطاقة والخدمات الأخرى استنزافاً كبيراً لموارد الحكومة المالية. وتعود هذه المشكلة بشكل أساسي إلى ظاهرة "الإقراض الصافي" في قطاع الكهرباء التي نشأت نتيجة لعدم جباية مستحقات فواتير الكهرباء من المستهلكين (من قبل البلديات وشركات الكهرباء)، مما أجبر الحكومة على تمويل دفعات لشركة الكهرباء الإسرائيلية (IEC) لقاء شراء كميات كبيرة من التيار الكهربائي تجنباً لانقطاع هذه الخدمة. لقد شهد حجم الإقراض الصافي زيادة كبيرة في العام 2006، ويصل معدله الحالي إلى حوالي خمسين مليون دولار شهرياً. ومن المتوقع أن يصل إلى ما مجموعه 511 مليون دولار خلال العام 2007. وتقوم

وزارة المالية بالعمل مع مسؤولي الحكم المحلي لتنفيذ خطة من شأنها تقليص الإقراض الصافي من 10.6% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2007 إلى 7.8% في العام 2010 (وبحيث تبلغ هذه النسبة 9% و8.3% خلال العامين 2008 و2009 على التوالي). وتتضمن هذه الخطة فرض إجراءات معينة، كالطلب من المواطنين تقديم شهادات تثبت تسديد فواتير الخدمات العامة كي يتمكنوا من استمرار الحصول على الخدمات البلدية. وسنواصل تطبيق هذه الإجراءات إلى أن تنتهي ظاهرة عدم الالتزام بتسديد فواتير الكهرباء بصورة تدريجية. كما سيتم اتخاذ الإجراءات المناسبة بموظفي القطاع العام لتسديد ديونهم ودفع أثمان هذه الخدمات. وفي المقابل، قمنا باتخاذ مجموعة من الاحتياطات التي تضمن استمرار حصول المواطنين الذين يعانون من الفقر المدقع على الخدمات الضرورية. وسيتم تحديد تلك الفئة الواقعة في أدنى سلم الفقر من خلال عملية موضوعية وشفافة تنفذها وزارة الشؤون الاجتماعية، بحيث يتم توفير احتياجاتهم الأساسية من المياه والكهرباء. ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان عدم حرمان الفقراء والأسر المهمشة من هذه الخدمة. وعلاوةً على ذلك، سيجري توفير الخدمات العامة مستقبلاً وفقاً لمبادئ اقتصادية تقوم على أساس تغطية كامل التكاليف. ومن الجدير بالملاحظة أنه لا يمكن بحال من الأحوال تنفيذ خطة تقليص الإقراض الصافي في قطاع غزة في ظل الظروف السائدة فيه. وفي حين يتوقع أن يفضي تنفيذ هذه الخطة في الضفة الغربية إلى تقليص كبير في حجم الإقراض الصافي لاستهلاك الكهرباء (حوالي 70% بحلول العام 2010)، فإننا نتوقع أن تطرأ زيادة على حجم الإقراض الصافي جراء تزايد استهلاك المياه والكهرباء في قطاع غزة وارتفاع أسعار البترول.

- **إصلاح إدارة الضرائب:** على الرغم من الأداء القوي الذي شهده مجال الإيرادات الضريبية، سنعمل على تنفيذ إصلاحات إدارية تهدف إلى رفع زيادة حجم الإيرادات الضريبية المجباة والعائدات الجمركية. وستتضمن الإصلاحات المزمعة مجموعة متنوعة من الإجراءات الإدارية والفنية، بما فيها إنشاء "مكتب خاص للمكلفين بدفع الضرائب"، والتفتيش على مشاريع الأعمال التي تشهد نمواً متسارعاً وتجني دخلاً نقدياً كبيراً، وتعزيز الإشراف على نقاط العبور، وأتمتة الإجراءات الإدارية وتقديم التدريب المتخصص.
- **تسديد المتأخرات:** بالإضافة إلى ما تقدم، نحن نعتزم دفع قسم كبير من المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص وبرامج التقاعد الحكومي وموظفي الحكومة بحلول نهاية العام 2010. وسيساعدنا هذا الإجراء على تحقيق الانتعاش الاقتصادي عن طريق ضخ ما يقارب 500 مليون دولار في اقتصادنا خلال السنوات الثلاث القادمة، ما يساعد في استعادة الثقة في السلطة الوطنية الفلسطينية والسوق المحلية.
- **نظام التقاعد:** كما نعتزم إجراء مراجعة مؤسساتية شاملة لنظام التقاعد خلال عام 2008، وذلك من أجل إعداد الترتيبات والخطط المناسبة لإصلاحات من شأنها ضمان الاستدامة المالية لهذا النظام، وتوفير القدر المطلوب من الحماية الاجتماعية للمتقاعدين في الوقت ذاته.

المساءلة والشفافية

يمثل تعزيز المساءلة والشفافية مبادئ أساسية تعمل على توجيه عملنا في تعزيز إمكانيات المؤسسات العامة. وقد تم إحراز تقدم ملموس في مجال مساءلة الإدارة المالية العامة وضمان شفافيتها من خلال إعادة تأسيس وتشغيل حساب خزينة موحد، وإعداد الموازنات لعامي 2007 و2008، وإعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010. ومن شأن رفع مستوى أنظمة المحاسبة والضبط المالي وإجراءاتها، وبالتالي تنفيذ الموازنة ورفع التقارير المالية بصورة ناجعة، حصول تقدم مهم نحو الالتزام بأفضل الممارسات المتبعة دولياً على هذا الصعيد.

واعتباراً من شهر كانون الثاني/يناير 2008، سيتم تعيين محاسب عام للإشراف على خزينة الدولة، وإدارة النقد والدين العام، وتنفيذ الموازنة، وكشف الرواتب، ورفع التقارير المالية والمحاسبية. وسنقوم في مطلع العام 2008 كذلك بإنشاء نظام محاسبة متقدم يتضمن مراقبة الالتزامات وإدارة التدفق النقدي، حيث سيتم إطلاق هذا النظام في بادئ الأمر في وزارتي التعليم والصحة (وهما الوزارتان الأكثر إنفاقاً)، ومن ثم سيجري تعميمه على باقي الوزارات خلال هذا العام. كما سيسمح هذا النظام بتنفيذ الموازنات بشكل لا مركزي (ما سيزيد من تعزيز المساءلة).

وتؤكد السلطة الوطنية الفلسطينية على التزامها بمبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز رقابة السلطتين التشريعية والقضائية على السلطة التنفيذية. وحالما يطرأ تحسن على ما نشهده من جمود في الوضع السياسي ويستعيد المجلس التشريعي أعماله الاعتيادية، فإن أمانة المجلس التشريعي تتطلب دعماً فنياً كبيراً لتعزيز رقابة المجلس على السلطة التنفيذية.

كما سيتم إيلاء أهمية خاصة لمجالات التدقيق وغيرها من أنظمة الرقابة والتقييم وبناء القدرات في هذه الميادين من أجل ترسيخ نزاهة القطاع العام وحثّه على التركيز على تحقيق النتائج المبتغاة من الخدمات التي يقدمها وقيمة الأموال التي يصرفها.

ويتألف "**برنامج الحكومة المنفتحة والمسؤولة**" من ثلاثة برامج فرعية:

- **إعادة تنظيم الأنظمة والعمليات:** ويتضمن ذلك بناء الإمكانيات في مجال رسم السياسات المتكاملة وتنفيذها، وإعداد الخطط والموازنات وعمليات المحاسبة (بدءاً من مكتب رئيس الوزراء، ومروراً بالوزارات كافة). كما يشمل بناء قدرات مكتب المحاسب العام، وتطبيق نظام محاسبة وإدارة مالية على مستوى الحكومة بأكملها، وتعزيز وظائف الضبط المالي الداخلي.

- **بناء مؤسسات رقابية فاعلة:** ويتضمن ذلك تعزيز إمكانيات الرقابة المالية المستقلة، وبناء قدرات الأمانة العامة للمجلس التشريعي الفلسطيني.
- **مراقبة أداء الحكومة وتقييمه:** ويتضمن ذلك إنشاء وظيفة أساسية على مستوى الحكومة تختص بمراقبة نجاعة وفاعلية أداء الحكومة وتوفيرها للخدمات، وتقييم عملها في هذا المجال، وإعداد التقارير ذات العلاقة.

إصلاح الخدمة المدنية والإدارية

لا يمكن الارتقاء بكفاءة الحكومة ونجاعتها بصورة مستدامة إلا على أساس برنامج شامل يتضمن النشاطات التي تهدف إلى تحديث الإدارة العامة وإدارة الخدمة المدنية. وتقع الإصلاحات المؤسساتية والتنظيمية في القطاع العام في صميم استراتيجية الإصلاح، والتي من شأنها توطيد مهنية هذا القطاع واستقلاله، في نفس الوقت الذي ترسخ مبدأ الفصل بين السلطات.

ويتكون برنامج "**الحكومة الناجعة والفعالة**" من ثلاثة برامج فرعية:

- **إصلاح الإطار التشريعي الذي ينظم القطاع العام:** ويشمل ذلك صياغة القوانين والأنظمة التي تنظم مجالات الاختصاص والبنى التنظيمية والإجراءات الداخلية للحكومة وتطويرها.
- **التطوير التنظيمي والمؤسساتي**: حيث يتضمن ذلك إجراء مراجعة تفصيلية للوظائف القائمة، ومراجعة بناء الإمكانيات الإستراتيجية الخاصة بجميع الوزارات والهيئات، بالإضافة إلى إعادة هيكلة القطاع العام وتحديثه، ورفع المستوى التكنولوجي للحكومة، وتقديم العون للجنة الانتخابات المركزية للتأكد من جاهزيتها لإجراء الانتخابات القادمة، وتطوير نظام مكاتب البريد.
- **إدارة الخدمة المدنية:** وتشمل تطبيق أنظمة وإجراءات إدارية حديثة خاصة بالموارد البشرية، بما فيها إجراءات التوظيف التي تقوم على أساس الجدارة والمؤهلات، وآليات تقييم لأداء الموظفين، وإصلاح أنظمة التصنيف والرواتب، والتدريب على المهارات القيادية.

إصلاح مؤسسات الحكم المحلي

تلتزم السلطة الوطنية الفلسطينية بتعزيز العلاقة بين الحكومة ومواطنيها من خلال ضمان تمكين مؤسسات الحكم المحلي وإخضاعها للمساءلة. وفي هذا السياق، يساهم برنامج "**تعزيز الحكم المحلي**" في وضع قانون جديد يوضح العلاقة بين هيئات الحكم المحلي والحكومة المركزية وينظمها. كما يهدف هذا البرنامج إلى إعداد إطار سياساتي لتدعيم الاستقلال الذاتي المالي، وتشجيع الانضباط على المستوى المحلي، وبناء الإمكانيات الإدارية والتنفيذية والفنية والمالية التي تحتاجها هيئات الحكم المحلي.

ومن المتوقع أن يتحول صندوق تطوير وإقراض البلديات إلى المصدر الأساسي الذي يقدم لهيئات الحكم المحلي المساعدات التي تلزمها لأغراض التطوير ودعم الإصلاحات المالية والإدارية. وقد قام عدد من الجهات المانحة بتقديم مساعدات لا يستهان بها لهذا الصندوق، ويتوقع أن تزداد قيمة هذه المساعدات على مدى السنوات الثلاث القادمة. ويمثل صندوق تطوير وإقراض البلديات الآلية التي تفضلها السلطة الوطنية الفلسطينية لإجراء الإصلاح في هذا المجال، وتقديم المعونات التطويرية للبلديات والمجالس المحلية، التي يتعين صرفها بالتنسيق مع وزارة المالية.

5-1-4 توزيع الموارد المالية

لقد خُصص لقطاع الحكم موارد مالية كبيرة، وصلت نسبتها إلى 43.8% من الموازنة الكلية لعام 2008 والتي سيجري تقليصها إلى 40.5% بحلول عام 2010. وسيحصل هذا القطاع وحده على ما يقرب من ربع الموازنة التطويرية على مدى السنوات الثلاث القادمة. ويعكس تخصيص هذا الحجم الكبير من الموارد لهذا القطاع الأهمية البالغة التي ينطوي عليها توفير الأمن والأمان وإقامة سلطة الحكم الرشيد الذي يمهد السبيل نحو إنشاء الدولة الفلسطينية.

إن تقليص النسبة المئوية الكلية للموارد المالية المخصصة لقطاع الحكم على مدى السنوات الثلاث القادمة يدل على الجهود الدؤوبة التي نبذلها لإعادة التوازن إلى الموارد المتوفرة لنا لتنمية القطاعات الاجتماعية والاقتصادية حالما يطرأ التحسن الذي نتطلع إليه على الأوضاع السياسية والاقتصادية.

موازنة النفقات التطويرية

يصل مجموع الموازنة التطويرية المخصصة لقطاع الحكم 453 مليون دولار. ويعرض الجدول رقم (5-1-1) أدناه الموارد المخصصة للبرامج الواردة في القسم 5-1-3.

الجدول رقم (5-1-1): توزيع موارد الموازنة التطويرية

البرنامج	2008 (مليون دولار)	2009 (مليون دولار)	2010 (مليون دولار)	المجموع (مليون دولار)
إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته	62	86	109	257
العدالة الآن	14	12	5	31
الحكومة المنفتحة والمسؤولة	20	23	5	48
الحكومة الناجعة والفعالة	15	21	35	71
مؤسسات الحكم المحلي المسؤولة	14	16	16	46
المجموع	125	158	170	453

ويعرض الملحق الثاني لهذه الخطة المزيد من التحليل حول المشاريع والمبادرات التنموية النابعة من هذه البرامج، بالإضافة إلى توزيع الموارد وأهداف الأداء المتعلقة بها.

الموازنة الجارية

يحدد الجدول رقم (5-1-2) أدناه مجموع نفقات الموزانة الجارية المخصصة لكل وزارة ومؤسسة على حدة. كما يعرض هذا الجدول تحليلاً لتوزيع الموارد المالية لكل هدف من الأهداف الاستراتيجية المحددة.

الجدول رقم (5-1-2): توزيع نفقات الموازنة الجارية

الوزارة/المؤسسة	الأهداف الاستراتيجية	2008
		بملايين الدولارات
وزارة الداخلية	ضمان تقديم الخدمات المدنية بصورة فعالة وناجعة بما يتوافق مع القانون	22.5
الشرطة المدنية	بناء إمكانيات الشرطة المدنية وتعزيز قدراتها	X
	فرض أنظمة المرور	X
	محاربة الجريمة وفرض النظام العام	X
	تنفيذ الأحكام القضائية	X
الأمن الوقائي	الارتقاء بجودة المعلومات المخابراتية	X
	بناء إمكانيات الموارد البشرية	X
	تطوير البنية التحتية وتوريد المعدات	X
	الاستفادة من الوسائل التكنولوجية في العمل المخابراتي	X
الأمن الوطني	بناء إمكانيات قوات الأمن الوطني وتعزيز قدراتها	X
	تطوير المرافق العسكرية	X
	ضمان توعية الأفراد حول القانون وحقوق المواطن	X
المخابرات	حماية قوات الأمن الوطني من الاختراق	X
	ضمان أمن أفراد جهاز المخابرات ومبانيها وأنظمة المعلومات التي تشغلها	X
الحرس الرئاسي	ضمان حماية الرئيس وغيره من الشخصيات المهمة على المستويين المحلي والدولي	X
لجنة التوجيه السياسي الوطنية	زيادة مستوى الوعي بالثقافة والإرث الفلسطينيين وبحقوق المواطنين الفلسطينيين في أوساط الأجهزة الأمنية والمجتمع المدني	X
المجموع		**782**
وزارة العدل	إطار قانوني سليم لإدارة قطاع العدالة	4.5
	إجراءات وخطط قانونية سليمة وثابتة لقطاع العدالة	0.5

	حماية حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية	0.6
	تعزيز عمل مؤسسات قطاع العدالة وحماية مرافقها وأنظمتها	0.1
المجموع		**5.7**
مجلس القضاء الأعلى	ضمان إجراء المحاكمات العادلة	6.5
	عمل المحاكم بصورة فعالة وكفؤة ووفقاً القانون	5.2
المجموع		**11.7**
النائب العام	ضمان التعامل مع القضايا المنظورة في المحـاكم ضمن الوقت المحدد وعلى نحو ناجع	3.3
	تعزيز احترام حقوق الإنسان	0.3
	تطوير الإمكانيات التنظيمية لجهاز النيابة العامة	0.2
المجموع		**3.8**
لجنـــة الانتخابـــات المركزية	ترسيخ المبادئ الديموقراطية ومبادئ الحكم الرشيد من خلال إنفاذ قانون الانتخابات بهـدف ضـمان إجراء الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة	2.7
المجموع		**2.7**
المجلس التشريعي	نظام تشريعي فعال وموحد	6
	مراجعة ورقابة ناجعة على أداء السلطة التنفيذية	5.3
	تعزيز مشاركة المواطنين في العملية الديموقراطية	4.4
المجموع		**15.7**
ديوان الموظفين العام	إطار قانوني ومؤسساتي شـامل ومحـدث لإدارة الموارد البشرية وتنميتها	17
	تطبيق السياسات والأنظمة الإجـراءات الخاصـة بإدارة الموارد البشرية وتنميتها	5.8
	الترتيبات المؤسساتية، والموارد البشرية والمـوارد المادية، والأنظمة والإجراءات الناجعة والملائمـة لإسناد الوظائف التي يضطلع بها الديوان	7.7
المجموع		**30.5**

ديوان الرقابة الإدارية والمالية	تدقيق مدى الالتزام بالأنظمة والإجراءات الماليـة والإدارية ورفع التقارير حول ذلك، بالإضافة إلـى التحقيق في الشكاوى التي يرفعها المواطنون	1.9
	الترتيبات المؤسساتية، والموارد البشرية والمـوارد المادية، والأنظمة والإجراءات الناجعة والملائمـة لإسناد الوظائف التي يضطلع بها الديوان	
المجموع		1.9
وزارة المالية	إطار قانوني ومؤسساتي شـامل ومحـدث لإدارة الموارد البشرية وتنميتها	20
	زيادة نجاعة تحصيل العائدات العامة	1
	توجيه الإنفاق العام من خلال إطار الإنفاق متوسط الأمد الشامل والذي يـستند إلـى الـسياسات ذات العلاقة، إلى جانب إعداد الآليات اللازمـة لتنفيـذ الموازنة	3
	إدارة الإنفاق العام من خلال أنظمة محاسبية ومالية وإدارية تتسم بالفعالية والنجاح	1
	إعداد سياسة سليمة للاقتصاد الكلي ووضع الخطط اللازمة لها ورفع التقارير حولها	0.5
	الرقابة المالية ومهام التدفيق الداخلي الفعالة	2
	الترتيبات المؤسساتية، والموارد البشرية والمـوارد المادية، والأنظمة والإجراءات الناجعة والملائمـة لإسناد الوظائف التي تضطلع بها الوزارة	2
المجموع		**29**
وزارة الـ ـ ـ ـشؤون الخارجية	تحديد السياسات الخارجية ومتابعتها بهدف تعزيـز المصالح الفلـسطينية علـى الـصعيدين الـداخلي والخارجي	5
	إنشاء اجهزة فعالـة ومـؤثرة مختـصة بتـوفير المعلومات للقنصليات الفلسطينية، إلى جانب توفير	1.5

	المعلومات العامة	
	الاضطلاع بكافة المهام المحددة للوزارة بـصورة ناجعة وفاعلة	0.5
المجموع		**7**
وزارة التخطيط	إطار قانوني ومؤسساتي شامل ومحـدث لتحليـل السياسات وإعداد الخطط الوطنية	0.5
	تقديم الإرشادات الفعالة والمساعدة الفنية لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بما تمكنها مـن إعـداد خطط تتميز بجودتها العالية تساهم من خلالها فـي تنفيذ الخطط العامة والخطط القطاعية المحددة	0.5
	إعداد خطط سنوية حول الإصلاح والتنميـة مـن خلال تنسيق الإجراءات اللازمة لإعداد الـسياسات والخطط وتسهيلها	0.5
	إدارة عمليات تبادل المعارف والخبرات لأغراض إعداد الخطط بصورة فعالة	0.5
	إعداد تقارير دورية ومدروسة حول مراقبـة أداء الحكومة وتقييمه	0.2
	إدارة المساعدات وتوزيع الموارد بصورة ناجعة	0.4
	الترتيبات المؤسساتية، والموارد البشرية والمـوارد المادية، والأنظمة والإجراءات الناجعة والملائمـة لإسناد الوظائف التي تضطلع بها الوزارة	0.4
المجموع		**3**
وزارة الحكم المحلي	تطوير كفاءة مؤسسات الحكـم المحلـي وضـمان نجاعتها في عملها	22
	تحسين مستوى الخدمات العامة علـى المـستوى المحلي	6
المجموع		**28**

دار الفتوى	(البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة)	2
مكتب الرئيس	(البيانات حول أهدافه الاستراتيجية غير متوفرة)	45
مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية	(البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة)	30
مكتب رئيس الوزراء	(البيانات حول أهدافه الاستراتيجية غير متوفرة)	6
الإدارة العامة للمعابر	(البيانات حول أهدافه الاستراتيجية غير متوفرة)	2
مكتب قاضي القضاة	(البيانات حول أهدافه الاستراتيجية غير متوفرة)	5
مركز الأبحاث والدراسات (البيانات حول أهدافه الاستراتيجية غير متوفرة)		6
مكتب شؤون المنظمات غير الحكومية	(البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة)	2
دائرة شؤون المفاوضات	(البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة)	1
السفارات	(البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة)	33
المجموع		**132**
المجموع الكلي		**1،053**

5-1-5 ملخص حول النتائج المتوقعة والأهداف المقررة

كما يتبين مما سبق، تتضمن خطة الإصلاح والتنمية التي أعددناها منهجاً شاملاً ومتكاملاً يشمل جميع جوانب تنمية قطاع الحكم، ويغطي كافة الاحتياجات، بدءاً من تحقيق الاستقرار المالي على المدى القريب إلى تنفيذ مجموعة من الأعمال التنموية اللازمة لبناء مؤسسات ناجعة لقطاع الحكم، تعمل وفق مبدأ الفصل بين السلطات.

ويتناول الملحق الثاني لهذه الخطة، وبشكل مفصل، ما نطمح لتحقيقه من انجازات ونتائج بواسطة الخطط المحددة لقطاع الحكم، إلى جانب ملخص بمؤشرات الأداء الرئيسية. وقد عملنا على تحديد المؤشرات والأهداف لغالبية الأهداف الرئيسية. وهذه الاستهدافات محددة زمنياً حتى نهاية فترة السنوات الثلاث، ما لم يدل السياق على خلاف ذلك. وفي حالات قليلة، لا يزال العمل جارياً لضمان القدرة على قياس بعض المؤشرات، ولذلك يتم الإشارة في هذه الحالة إلى الاستهداف بالرمز '×'.

إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته

تتمثل النتيجة المتوخاة من إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته في بناء إمكانيات أجهزة القطاع الأمني وقدراتها بحيث تتمكن من توفير الأمن والأمان للمواطنين. وخلال الفترة التي تغطيها، تسعى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيق الأهداف العامة والخاصة التالية:

- تقليص الجريمة بنسبة 10% خلال عام 2008 وبنسبة 5% بحلول عامي 2009 و2010.
- تقليص المخالفات المرورية بنسبة 5% كل سنة.
- زيادة نسبة تنفيذ القرارات التي تصدرها المحاكم بـ10% كل سنة.
- رفع مستوى نوعية وكمية المعلومات المخابراتية التي تهدف إلى خفض نسبة الجريمة وتعزيز النظام العام، بالإضافة إلى زيادة عدد التقارير التي تصدرها أجهزة المخابرات بنسبة 20% كل سنة.
- تقليص نسبة الوقت اللازم للاستجابة للحوادث والتعامل معها (كاندلاع الحرائق والكوارث التي يتسبب بها الأشخاص والكوارث الطبيعية) بنسبة 10% كل سنة.
- زيادة عدد المؤسسات التي تتقيد بأنظمة السلامة العامة، وبالتالي تقليص عدد الحوادث بنسبة 10% كل سنة.
- زيادة مستوى تنفيذ الأوامر العسكرية بصورة فعالة بنسبة 10% كل سنة.
- تقليص نسبة اختراق الأفراد الذين يفتقرون للولاء في قوات الأمن الوطني بـ20% كل سنة.
- التأكد من خلو أنظمة الحماية المخصصة للشخصيات المهمة من العيوب ومواطن القصور (بمعنى ضمان عدم وقوع أية حوادث في هذا الجانب).
- بناء ثماني مقاطعات في المحافظات.

العدالة الآن

صمم هذا البرنامج بهدف بناء قطاع فعال وناجع للعدالة، يتميز بتقسيم واضح للمسؤوليات المنوطة به وترسيخ الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وتتمثل الأهداف العامة والخاصة التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيقها فيما يلي:

- إعداد خطة استراتيجية لقطاع العدالة وتنفيذها.
- إجراء مراجعة شاملة للإطار القانوني الناظم لقطاع العدالة وإنشاء نظام خاص بالمعلومات القانونية.
- إجراء مراجعة لـ"الحقوق والحريات" وتحديث الإطار والأنظمة القانونية المسخّرة لحماية حقوق المواطنين.
- تحديث مؤسسات العدالة الجنائية من خلال إنشاء المختبرات الجنائية ومختبرات الطب الشرعي، بالإضافة إلى إنشاء نظام حديث لحفظ السجلات الجنائية.
- الارتقاء بمستوى الإمكانيات الإدارية في نظام المحاكم من خلال تحديث بنيتها التحتية وأنظمتها، وتقليص حجم الدعاوى المتراكمة والعالقة أمام المحاكم بنسبة 20% كل سنة.
- توفير التدريب الحديث والناجع، إلى جانب إجراءات الدعم الفني اللازمة للقضاة وموظفي قطاع القضاء.

الحكومة المنفتحة والمسؤولة

تم إعداد هذا البرنامج بهدف زيادة مستوى شفافية الحكومة وضمان مساءلتها من خلال ثلاثة برامج فرعية: (أ) استحداث الأنظمة وإعادة هيكلة الإجراءات المتبعة بهدف تحديث عمليات إعداد السياسات والخطط وأنظمة الإدارة المالية وإجراءاتها، (ب) إنشاء مؤسسات الرقابة الفعالة، (ج) ومراقبة أداء الحكومة وتقييمه. وتتمثل الأهداف العامة والخاصة التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيقها فيما يلي:

استحداث الأنظمة وإعادة هيكلة الإجراءات النافذة:

- إعداد منهجية متكاملة لخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية وتنفيذها، بحيث تشمل هذه المنهجية إعداد السياسات، ووضع الخطط وتحضير الموازنات بالتوازي مع منهجية إطار الإنفاق متوسط الأمد.
- مأسسة الإجراءات الحديثة المتبعة في تحضير الموازنات بهدف مساندة تنفيذ منهجية إطار الإنفاق متوسط الأمد من خلال تحديث أنظمة الإدارة المالية وإجراءاتها.
- إنشاء أنظمة معلومات خاصة بالإدارة المالية وأنظمة رفع التقارير حولها.
- تحديث إمكانيات الرقابة والضبط الداخلية.

إنشاء مؤسسات الرقابة الفعالة

- صياغة قانون معدل للمالية العامة وقانون للتدقيق العام وتنفيذهما.
- بناء الإمكانيات اللازمة للجنة الحسابات العامة التابعة للمجلس التشريعي لضمان مراجعة الموازنة السنوية بصورة دقيقة (إلى جانب أية عمليات تستهدف إعادة توزيع المخصصات المالية خلال السنة).
- نشر دليل شامل حول الموازنة السنوية، بحيث يتميز بسهولة الرجوع إليه من قبل المواطنين.
- بناء إمكانيات ديوان الرقابة المالية والإدارية كي يتمكن من تنفيذ المبادئ والممارسات الحديثة للتدقيق العام – استكمال تدقيق ما نسبته 20% من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بحلول عام 2010.
- الانتهاء من النظر في الأعمال التشريعية المتراكمة أمام المجلس التشريعي وإطلاق أجندة تشريعية شاملة للمستقبل، مع ضمان تنفيذها.
- ضمان إعداد الخطط المناسبة وإجراء انتخابات عامة حرة ونزيهة.

مراقبة أداء الحكومة وتقييمه

- إنشاء وحدة مركزية مختصة بالرقابة والتقييم.
- إنشاء وحدات تتولى جميع أعمال الرقابة والتقييم فيما نسبته 50% من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.
- نشر تقارير سنوية حول الرقابة والتقييم لتوزع على المستوى الوطني بدءاً من عام 2008.
- تحديث إمكانيات المؤسسات العامة ذات العلاقة (بما فيها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارتي المالية والتخطيط) لضمان سلامة الإحصائيات والتوقعات الكلية التي تُجريها الحكومة.

الحكومة الناجعة والفعالة

لقد أعد هذا البرنامج بهدف الارتقاء بمستوى نجاعة القطاع العام وفعاليته من خلال ثلاثة برامج فرعية، هي: (أ) إصلاح الإطار التشريعي الناظم للقطاع العام، (ب) تطوير الهياكل التنظيمية والتنمية المؤسساتية، (ج) إدارة الخدمة المدنية. وتتمثل الأهداف العامة والخاصة التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيقها فيما يلي:

الإطار التشريعي الناظم للقطاع العام

- إعداد تشريعات جديدة – قانون المالية العامة، وقانون التدقيق العام، وقانون الخدمة المدنية، بالإضافة إلى اللوائح التنفيذية اللازمة لإدارة المالية العامة وإدارة الخدمة المدنية.

تطوير الهياكل التنظيمية والتنمية المؤسساتية

- استكمال المراجعات الوظيفية لما نسبته 50% من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.
- تحديث البنية التحتية المادية بالتوافق مع "خطة هيكلية لمباني القطاع العام" تراعي التكاليف المطلوبة لذلك.
- إعداد برنامج شامل لـ"الحكومة الإلكترونية" وتنفيذه.
- توسيع نطاق شبكة مكاتب البريد وتحديثها لضمان إيصال أكبر قدر ممكن من الخدمات العامة للمواطنين في تجمعاتهم السكانية.

إدارة الخدمة المدنية

- تنفيذ سياسات وإجراءات حديثة لإدارة الموارد البشرية وتنميتها بما يتوافق مع قانون الخدمة المدنية المعدل والأنظمة الصادرة بموجبه.
- تحديد وظائف ذات استقلالية للإشراف على التعيينات والترقيات التي تتم في القطاع العام، بالإضافة إلى إجراءات التأديب المطبقة في حق الموظفين واستئناف هذه الإجراءات.
- إجراء تصنيف شامل للوظائف وأنظمة التسلسل في الدرجات ومراجعة الرواتب في القطاع العام.
- إجراء مراجعة للترتيبات الخاصة بالمستحقات التقاعدية في القطاع العام.

مؤسسات الحكم المحلي المسؤولة

جرى تصميم هذا البرنامج بهدف بناء مؤسسات قوية ومسؤولة للحكم المحلي تتميز بقدرتها على تقديم الخدمات ذات التكاليف المعقولة للتجمعات السكانية التي تعمل فيها وبما يتناسـب مع احتياجات هذه التجمعات. وتتمثل الأهداف العامة والخاصة التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- إعداد رؤية واستراتيجية وطنيتين للحكم المحلي – بحيث توضحان الفجوات والتداخلات القائمة في التفويضات والصلاحيات الممنوحة لمؤسسات الحكم المحلي الحالية.

- تنفيذ استراتيجية مدروسة لبناء إمكانيات مؤسسات الحكم المحلي بما يتوافق مع الرؤية الوطنية المؤملة منها.
- إطلاق مبادرة تهدف إلى توفير المساعدات الخاصة للتجمعات السكانية المتضررة من بناء جدار الفصل في الضفة الغربية.

5-2 التنمية الاجتماعية

يوضح هذا الفصل أجندة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في القطاع الاجتماعي، كما يفصل الطريقة التي يساهم فيها هذا القطاع في الإطار العام لأجندة السياسات الوطنيةالفلسطينية الوارد في الفصل الثالث من هذه الخطة. ويبين هذا الفصل كذلك أولويات السياسة العامة المقررة في قطاع التنمية الاجتماعية، إلى جانب القيود والتحديات الرئيسية التي يواجهها هذا القطـاع، والبرامج ذات الصلة، والأهداف الاستراتيجية والموارد المالية المخصصة له والوزارات والمؤسسات التي تعمل فيه.

5-2-1 أجندة السياسة

تضطلع مختلف المؤسسات العاملة في قطاع التنمية الاجتماعية بدور لا غنى عنه في تحقيق رؤية السلطة الوطنية الفلسطينية التي تهدف إلى إقامة الدولة الفلسطينية المنشودة، ولا سيما رغبتها في التحول إلى دولة:

- تحترم حقوق الإنسان وتضمن الحقوق المتساوية لجميع مواطنيها.
- وتعزز المساواة بين الرجال والنساء.
- وتثمن وتقدر رأسمالها الاجتماعي وترابط لُحمتها وتكافلها على الصعيد الاجتماعي، وتعزز ارتباطها بالثقافة العربية الفلسطينية والقيم الإنسانية والتسامح الديني.
- وتقدم الخدمات الأساسية (كخدمات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية) بصورة فعالة وناجعة.

وتتطلع السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الخروج بمنهج متكامل وشامل لتقديم الخدمات الاجتماعية ذات الجودة العالية، والتي تتماشى في حدها الأدنى مع المعايير المرعية على المستوى الإقليمي بشأن النتائج المترتبة على أدائها في هذا المضمار. وفي ظل القيود التي يفرضها الاحتلال، وانعدام الاستقرار في الساحة السياسية والأزمة الاقتصادية التي نعاني منها، نحـن نسعى إلى العمل يداً بيد مع جميع المؤسسات الأخرى التي تقدم الخدمات الاجتماعية، وذلك بهدف المحافظة على توفير المساعدات الإنسانية بصورة مستدامة، ومواصلة صرف رواتب

موظفي القطاع العام، وتحويل مخصصات الحالات الاجتماعية وتوفير الخدمات الأساسية التي لا يستغني المواطنون عنها – بما فيها خدمات الصحة والتعليم، بالإضافة إلى تنفيذ النشاطات التي تستهدف حماية حقوق الإنسان. كما إننا سنواصل العمل بشكل وثيق الصلة مع وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، والوكالات الأخرى التي ترعاها الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية التي تقدم خدمات الإغاثة لكلا اللاجئين وغير اللاجئين من سكان قطاع غزة، وذلك لضمان تلبية جميع احتياجاتهم.

ويعمل في قطاع التنمية الاجتماعية عدد كبير من الوزارات والمؤسسات التي توفر الخدمات وتروج لحقوق الإنسان و نشر الثقافة. وتعمل وزارات التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية بصورة رئيسية على توفير الخدمات الاجتماعية للمواطنين. كما تضطلع بهذه المهمة وزارة الأوقاف والشؤون الدينية – وإن بدرجة ونطاق أقل. ومن جانب آخر، تلعب وزارات الأوقاف والشؤون الدينية، والثقافة، والأسرى المحررين، والإعلام، وشؤون المرأة، والشباب والرياضة دوراً بارزاً في تعزيز حقوق الإنسان ونشر الثقافة حولها.

كما تتولى المئات من المنظمات غير الحكومية وغيرها من المؤسسات الفلسطينية والدولية تقديم الخدمات الاجتماعية الحيوية. ومن أبرز هذه المنظمات والمؤسسات وكالة الأونروا، التي توفر الخدمات الأساسية في قطاعات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية لما يزيد عن 1.6 مليون لاجئ فلسطيني يعيشون في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن ناحية تاريخية، اضطلعت المنظمات غير الحكومية بدور لا يستهان به في سد حاجة الفلسطينيين من الخدمات المتخصصة، مثل رعاية الطفولة المبكرة، والخدمات النفسية، ورعاية كبار السن، ومعالجة أمراض السرطان والاعتلالات العصبية. وتعتمد هذه المنظمات على العقود التي تبرمها مع السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل أداء أعمالها في هذه المجالات.

وتساهم الوزارات والمؤسسات العاملة في قطاع التنمية الاجتماعية مساهمة ذات أهمية في تحقيق هدفين من مجمل الأهداف الوطنية التي تحددها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. فهذا القطاع يساند نطاقاً واسعاً من المجالات والنشاطات السياساتية المحددة، بما فيها الصحة، والتعليم، وشبكات الأمان الاجتماعي، وأعمال الإغاثة في حالات الطوارئ، والبطالة، والنوع الاجتماعي، والشباب والأطفال، والإعاقة والشهداء والمعتقلين.

وتظهر النقاط التي نوردها أدناه، على سبيل المثال لا الحصر، إلى إبراز الآثار القوية التي يتركها القطاع العام عندما يعمل بصورة أفضل على تحقيق الأهداف الاجتماعية.

- **تعزيز الازدهار على المستوى الوطني** – سنعمل على تحقيق الأمن والاستقرار الاقتصاديين وتعزيز قدراتنا واعتمادنا على ذاتنا من الناحية الاقتصادية من خلال ضمان التوظيف المستدام وتوزيع الموارد المالية بصورة عادلة ومنصفة بين المواطنين، ما يؤدي إلى تقليص نسبة الفقر والقضاء عليه في نهاية المطاف، وتنمية الثروات الفردية والوطنية. ويمثل السكان الذين يتمتعون بصحة جيدة ومستوى متقدم من التعليم عاملاً من العوامل الرئيسية التي تساهم في تحقيق الازدهار على المستوى الوطني، حيث يستطيع هؤلاء السكان تلبية الاحتياجات المطلوبة لتنمية القطاعين الاقتصادي والاجتماعي. وفي هذا السياق، تعمل مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية على تعزيز النشاطات التي تنفذها بهدف ضمان حصول كافة المجموعات المهمشة والمحرومة على ما يلزمها من خدمات الصحة والتعليم، وتمكينها من المشاركة في أعمال التنمية الاقتصادية بصورة تامة. كما سيجري العمل على تحديث نظام التعليم بحيث يضمن إعداد أبنائنا من الشباب لعيش مستقبل أفضل مما هو عليه الوضع الآن.

- **تحسين نوعية الحياة** – يتعين علينا التأكد من أن الصعوبات الاقتصادية التي نواجهها في أيامنا هذه لن تؤدي إلى انهيار النسيج الاجتماعي لمجتمعنا الفلسطيني. ولذا، يجب المحافظة على رفاه المجموعات المهمشة بالتوازي مع تنفيذ منهجية يقودها القطاع الخاص لتحقيق النمو الاقتصادي. كما يجب ضخ الاستثمارات اللازمة في قطاع التنمية الاجتماعية، ومواصلة الجهود التي تهدف إلى تشكيل آليات فعالة لتقديم المساعدات الاجتماعية وضمان الحماية الاجتماعية. وسنعمل على الارتقاء بمستوى الحياة ونوعيتها عن طريق تحديد النشاطات التي تستهدف تقديم المساعدات الاجتماعية على نحو أفضل، بالإضافة إلى ضمان حصول العاطلين عن العمل والنساء والشباب والمعوقين على الخدمات الاجتماعية بصورة متساوية.

وبالنظر إلى الدور الكبير الذي يضطلع به قطاع التنمية الاجتماعية في تحقيق الأهداف الوطنية، إلى جانب الحجم الكبير من المعضلات الاجتماعية والقيود المفروضة على الموارد المالية وإمكانيات تنفيذ الخطط المعدة لهذا القطاع، فمن الضروري وضع أولويات بأهداف هذا القطاع ونشاطاته. وينصب التركيز الرئيسي الذي توليه هذه الخطة على النشاطات التي تضمن تقديم مساهمات مهمة في المحافظة على المؤشرات الرئيسية الخاصة بالصحة والتعليم وتطويرها، والتخفيف من الآثار التي يخلّفها الوضع الاقتصادي الراهن، وإعداد إطار للارتقاء بمستوى نجاعة وفعالية قطاع التنمية الاجتماعية بجميع فروعه بهدف تطوير جودة الخدمات التي يقدمها في عدد من المجالات المهمة.

وبالنظر إلى تلك الأولويات، يتضمن إطار خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية الأهداف الرئيسية التالية التي تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للوزارات والمؤسسات العاملة في قطاع التنمية الاجتماعية:

- **المحافظة على ترابط النسيج الاجتماعي** – اتسم المجتمع الفلسطيني تاريخياً بعلاقات أُسرية واجتماعية متينة أسهمت مساهمة كبيرة في تمكين المواطنين من التعامل مع الآثار السلبية التي خلّفها الاحتلال عليهم. وفي هذه الأيام، تتعرض الأواصر الاجتماعية التقليدية السائدة في مجتمعنا للتهديد. ولذا، يمكن للسلطة الوطنية الفلسطينية إعداد إطار خاص بتقديم الخدمات الاجتماعية بهدف تقليص مدى تهميش المجموعات الّهشة وضمان استفادتها من خدمات التعليم والصحة التي توفرها هذه السلطة. كما إننا بحاجة لنطاق من الخدمات المجتمعية والاجتماعية والثقافية التي تعتبر ضرورية لتوفير الفرص للمواطنين بحيث يستطيعون إعالة أسرهم وتعزيز العلاقات الاجتماعية التي تربطهم ببعضهم البعض، بالإضافة إلى المحافظة على ثقافتهم وهويتهم الفلسطينية.
- **توفير الحماية الاجتماعية** – لا يفتأ السكان الفلسطينيون الذين تتزايد أعدادهم يقبعون تحت وطأة الفقر والحرمان. وبالنظر إلى التدهور المستمر في الاقتصاد وانعدام الاستقرار السياسي، فمن المتوقع أن تزداد نسبة المواطنين الذين يعتمدون على المساعدات الاجتماعية والإنسانية على المدى القريب. ويتعرض المواطنون كذلك لضغوط جمة تفرض عليهم توفير الحماية الاجتماعية. وفي المستقبل المنظور، ستركز الإجراءات السياساتية بشكل رئيسي على معالجة مواطن الضعف والقصور التي تعتري عمل مؤسسات القطاع العام، والتي تقوض قدرتها على تلبية الاحتياجات الأساسية للشرائح الأفقر والأكثر تهميشاً من غيرها في المجتمع. وعلى المدى المتوسط، يستدعي تحقيق مستوى معقول من النمو الاقتصادي، وزيادة نسبة التوظيف والتخفيف من وطأة الفقر إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للعمل مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص من أجل تقديم خدمات اجتماعية متخصصة للمجموعات الهشّة ذات الاحتياجات الخاصة.
- **تعزيز النمو الاقتصادي** – يتطلب تعزيز النمو الاقتصادي توظيف قوى عاملة تتمتع بالصحة الجيدة، وتتحكم لقواعد سلوكية وأخلاقية قوية في عملها، كما تمتلك المعارف والمهارات والخبرات المناسبة التي يشترطها القطاع الخاص. ويتطلب هذا الأمر إعداد مناهج تعليمية حديثة للمدارس الأساسية والثانوية وتصميم المواد التدريبية والتعليمية. وتعتبر معدلات الالتحاق بالمدارس في فلسطين عالية بالمقارنة مع نظيراتها من الدول على المستوى الإقليمي، ما يستدعي المحافظة عليها. ومع ذلك، يتعين تطوير محتويات المناهج التعليمية وجودتها بالتعاون الوثيق مع المؤسسات التعليمية الأخرى، بما فيها المدارس الخاصة والمدارس التابعة لوكالة الأونروا. كما يتعين توسيع نطاق الخدمات التعليمية والصحية بحيث تلبي احتياجات أعداد السكان التي تشهد ازدياداً مطّرداً – ما يستدعي بدوره استثمار مبالغ مالية كبيرة في هذا القطاع.
- **المحافظة على التراث والثقافة** – إن ما يميز الثقافة الفلسطينية هو غناها بالتنوع الديني وبالتعددية الفكرية والسياسية. كما تتسم الثقافة الفلسطينية بأسلوب حياة يغلب عليه الطابع الزراعي يقترب من النمط الحضري. وبالإضافة إلى ذلك، تتسم العلاقات التي تربط الفلسطينيين بأرضهم وبالقيم التقليدية السائدة في حواضرهم بقوتها ومتانتها. ومما يميز الثقافة الفلسطينية كذلك التكافل والقيم الاجتماعية السائدة في المجتمع الفلسطيني، وعلاقاتهم الأسرية المتينة وصفات الشرف والنزاهة. ومن جانب آخر، تسبب تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية المحتلة في تقويض العلاقات الأسرية والشخصية بين المواطنين، وتقليص مدى التفاعل الاجتماعي فيما بينهم، ما أسهم في تقويض النسيج

الاجتماعي والهوية الفلسطينية. وبالنظر إلى التدهور الخطير على هذا الصعيد، تتجه السياسات قصيرة الأمد التي أعددناها نحو المحافظة على التراث والثقافة الفلسطينية في الأرض المحتلة وإعادتهما إلى سابق عهدهما. وحيث ينظر الفلسطينيين إلى أنفسهم باعتبارهم ينتمون إلى المحيط العام من الثقافة والقيم العربية وانفتاحهم وتجاوبهم مع الثقافات الأخرى، يتعين علينا إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للسياسات التي تعزز التبادل الثقافي على المستويين الإقليمي والدولي على المدى المتوسط.

- **تنمية الموارد البشرية** – بسبب الانكماش الاقتصادي والأزمة المالية التي عصفت بالفلسطينيين خلال السنوات القليلة الماضية، فقد تَركّز الإنفاق على قطاع التنمية الاجتماعية في جانب كبير منه على ضمان استدامة تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية وتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي لمعظم المجموعات الهشّة في المجتمع الفلسطيني. ولذلك، يعتبر الاستثمار طويل الأمد في تنمية الموارد البشرية أمراً أساسياً لإنعاش الوضع الاقتصادي للشعب الفلسطيني. وفي هذا السياق، لا تعتبر الإجراءات السياساتية المنفذة في قطاعات التعليم والصحة والإسكان ضرورية لضمان تقديم الخدمات المطلوبة للأعداد المتزايدة من المواطنين فحسب، بل يتعين أن توفر هذه الإجراءات لهم التعليم والمهارات والخدمات الصحية الضرورية لضمان الاستقرار الاجتماعي والتنمية المستدامة.

5-2-2 السياق والتحديات

يعرض هذا القسم ملخصاً مقتضباً حول السياق الذي نعمل فيه والتحديات التي نواجهها في القطاعات الفرعية التي نأخذها بعين الاعتبار في صياغة برامج الإصلاح والتنمية المتعلقة بقطاع التنمية الاجتماعية.

نظرة عامة

لقد أحرزت السلطة الوطنية الفلسطينية بعض المكاسب المهمة في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية خلال السنوات التي سبقت إجراء الانتخابات التشريعية في عام 2006. وبالمقارنة مع غيرها من دول المنطقة، تعتبر خدمات الرعاية الصحية وخدمات التعليم التي يتلقاها المواطنون الفلسطينيون جيدة. ولكن قطاع التنمية الاجتماعية أمسى خاضعاً في أيامنا هذه لضغوط متعاظمة بسبب الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتدهورة. وقد زاد من حدة هذا التدهور ارتفاع نسبة البطالة إلى مستويات غير مسبوقة، إلى جانب الارتفاع الباهظ في أسعار المواد الغذائية واللوازم المنزلية الأساسية. وعلاوةً على ذلك، تسبب نظام الإغلاق الذي يفرضه الاحتلال في إعاقة حركة الأشخاص والبضائع، كما حد من إمكانية المواطنين في الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية.

وقد تمخضت آثار اجتماعية بالغة السوء عن انعدام الاستقرار السياسي والتدهور الاقتصادي الحاد الذي شهدته الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 2000. فقد ارتفعت معدلات البطالة إلى ما يفوق الضعف في الفترة الواقعة بين عامي 1999 و2006 لتصل إلى 35% في قطاع غزة، وما يقارب 20% في الضفة الغربية. كما ارتفعت نسبة المواطنين الذين يعيشون في فقر مدقع في قطاع غزة إلي حوالي ثلثي عدد السكان. وأدى العجز عن الوصول إلى الخدمات الأساسية بسبب الإغلاقات الإسرائيلية إلى تدني مؤشرات الصحة العامة، بحيث ارتفعت معدلات الإصابة بالأمراض المزمنة إلى ما يفوق 30% منذ العام 2005. أما سوء التغذية المزمن، فقد ارتفع بين الأطفال بنسبة 3% بين العامين 2004 و2006. كما ارتفع عدد الإصابة بالتهابات المعدة والأمعاء بين الأطفال دون سن الخامسة بنسبة 42% بين العامين 2000 و2004، وانخفض عدد الأسر القادرة على الحصول على مياه شرب نقية بنسبة 8%. وكان لتقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية المحتلة، نتيجة لتشديد إجراءات الإغلاق التي تفرضها سلطات الاحتلال، وتوسيع المستوطنات، وفرض المزيد من القيود على حركة الفلسطينيين، آثار مدمرة على النسيج الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني، ما أضعف الروابط الأسرية والتكافل الاجتماعي بين المواطنين. كما أضحت فرص التبادل الثقافي والاجتماعي بين مختلف مناطق الأرض المحتلة محدودة جداً.

ومع ارتفاع أعداد السكان بنسبة تصل إلى 4% سنوياً وتصاعد نسب البطالة والفقر بين أوساط المواطنين، بات قطاع التنمية الاجتماعية في فلسطين تحت وطأة المزيد من الضغوط. فأنظمة التعليم والصحة تواجه تحديات جمة في سعيها للاستمرار في أداء عملها وفق المعايير المرعية، ما تسبب في انحراف تركيزها عن تحقيق المزيد من أهداف التنمية الاستراتيجية. وبالإضافة إلى ذلك، طرأت زيادة ملحوظة على ترتيبات شبكات الأمان الاجتماعي (من ناحية الإنفاق)، حيث لم تعد هذه الشبكات تتلقى الاهتمام المطلوب ولم يعد من السهل إدارتها.

الحماية الاجتماعية

تدهورت المستويات المعيشية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بصورة حادة منذ اندلاع الانتفاضة الثانية. فقد فقدت ما نسبته 62% من الأسر الفلسطينية ما يزيد عن 50% من مصادر دخلها. كما أصبحت حوالي 60% من تلك الأسر تعيش تحت خط الفقر. وبحسب أنماط الإنفاق الفعلية، يعاني ما يقرب من 20% من الأسر الفلسطينية من فقر مدقع، كما تعاني 45% منها من فقر مستفحل من ناحية المدخولات التي تتحصل عليها. وعلى الرغم من ذلك، فقد استفادت الشرائح الفقيرة من برامج مساعدات الطوارئ وشبكات الإغاثة غير الرسمية، حيث تمكنت برامج مساعدات الطوارئ من احتواء معدل الفقر، ما جعل الأهداف التي حققتها في هذا الميدان تتقارب مع الدول الأخرى إلى حد كبير. ومع ذلك، لا يزال هناك مجال للمزيد من التقدم، ولا سيما في المناطق الريفية وفي المناطق الوسطى من الضفة الغربية.

ويرعى قطاع التنمية الاجتماعية شبكات الأمان الاجتماعي التي تقدم خدماتها على شكل معاشات التقاعد التي تُصرف لموظفي القطاع العام، والتحويلات النقدية (بما فيها صندوق الحالات الاجتماعية الصعبة، وخطط التوظيف المؤقتة، وصندوق الشهداء والجرحى، وصندوق الأسرى). كما توفر هذه الشبكات المساعدات الغذائية والكثير من الخدمات الاجتماعية الأخرى. وفي هذا الخصوص، تمثل وزارة الشؤون الاجتماعية الجهة الرئيسية التي ترفد شبكات الأمان الاجتماعي، وهي تتولى المسؤولية عن تنفيذ العديد من البرامج، وعلى رأسها صندوق الحالات الاجتماعية الصعبة، إلى جانب برنامج التدريب المهني المخصص للشباب المحرومين. وبالإضافة إلى ذلك، توفر الوزارة المأوى والرعاية للأيتام وضحايا العنف الأسري والمعوقين وكبار السن في مؤسسات مخصصة لهذه الأغراض. كما توفر وزارة الشؤون الاجتماعية المساعدات لما نسبته 3.5% من سكان الأراضي الفلسطينية المحتلة ولـ30% من الأسر التي تعاني فقراً مدقعاً. وفي المقابل، تشغّل وزارة شؤون الأسرى والأسرى المحررين برنامجاً لتحويل المخصصات المالية للأسرى القابعين في سجون الاحتلال وللأسرى المحررين كذلك. وإلى جانب هاتين الوزارتين، تعمل العديد من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية على توفير الدعم للحالات الاجتماعية الصعبة، ونخص بالذكر هنا وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) التي توفر الدعم للاجئين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وتشير التقديرات الأولية إلى أن الإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية تضاعف خلال عام 2005، حيث بلغ ما نسبته 6.5% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد شكّل إطلاق برنامج التوظيف المؤقت العامل الرئيسي الذي أفضى إلى هذه الزيادة (حيث تضاعف حجم الإنفاق خمس مرات عما كان عليه الحال في عام 2004).

التعليم

لقد شهد الأداء في هذا القطاع تقدماً ملموساً وظاهراً. فقد أصبح الالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي عاماً يشمل جميع الأطفال، كما زادت النسبة الإجمالية لمعدلات الالتحاق بمرحلة التعليم الثانوي على 80%. وأصبحت فرص الالتحاق بالمدارس الأساسية والثانوية متساوية لكل من الذكور والإناث في مختلف التجمعات السكانية (في المناطق الحضرية والريفية على السواء). وبذلك، أصبح بإمكان جميع المواطنين، بمن فيهم اللاجئين، الالتحاق بالمدارس بغض النظر عن مستوى دخل أسرهم. ومن الإنجازات والمعالم البارزة التي تمكنّا من تحقيقها في هذا السياق إدخال مناهج تدريسية جديدة وتوفير الكتب الدراسية لجميع الأطفال في المدارس. ومنذ عام 2000، أصبح كل معلّم يتلقى تدريباً معيناً في مختلف مجالات التدريس. كما انخفضت نسبة الطلاب إلى المعلمين من 28.6 خلال الفترة بين عامي 1999 و2000 إلى 24.9 في الفترة بين عامي 2005 و2006. وفي العام الدراسي 2006/2005، وصلت هذه النسبة إلى 25 في الضفة الغربية، بالمقارنة مع 24.7 في قطاع غزة. وهذا في الواقع يقلّ عن المعدل السائد في المنطقة المجاورة وفي معظم الدول ذات الدخل المتوسط. وزيادةً على ما تقدم، ارتفع عدد المدارس الحكومية من 1,289 مدرسة خلال العام الدراسي 2000/1999 إلى 1,661 مدرسة خلال العام 2005/2004؛ وهي نسبة تفوق الارتفاع في أعداد

الطلاب خلال هذه الفترة نفسها. وفي هذا الخصوص، تشير التقديرات إلى أن التعليم الثانوي سيشهد ازدياداً في نسبة الالتحاق به، حيث سترتفع هذه النسبة إلى 40% على مدى السنوات الخمس القادمة. ويقع ضمان استكمال التلاميذ عشر سنوات من التعليم الأساسي على رأس سلم أولوياتنا، وذلك بالنظر إلى أن 20% من الطلاب لا يكملون تعليمهم الثانوي.

وقد تسبب الارتفاع المتسارع الذي شهده الالتحاق بالمدارس خلال السنوات الخمس الماضية في زيادة الموازنة المخصصة لقطاع التعليم بنسبة تتراوح بين 8 و9% سنوياً. وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، زاد الإنفاق على هذا القطاع من 7.5% خلال عام 2000 إلى 11.5% في عام 2003. وقد انخفضت حصة الحكومة الإجمالية في الإنفاق على قطاع التعليم من 42% إلى 34% خلال هذه الفترة ذاتها، وذلك بسبب ارتفاع حجم النفقات الخاصة. ولكن يعترينا القلق حول مدى جودة التعليم، والحالة الرديئة التي تشهدها البنية التحتية للمرافق التعليمية في مجملها، وانعدام توفر الدعم في بعض المجالات، مثل برامج تنمية الطفولة المبكرة وبرامج التعليم المهني وبرامج تعليم الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة. وتأمل وزارة التربية والتعليم العالي بتخصيص استثمارات كبيرة للتعامل مع الزيادة المتوقعة في معدلات الالتحاق بالمدارس، وإعادة تأهيل المدراس، وتطوير برامج التدريب التي يتلقاها المعلمون وتوسيع نطاق الخدمات التعليمية.

الصحة

لقد كان المواطنون الفلسطينيون يتمتعون، حتى وقت قريب، بخدمات صحية تفوق مثيلاتها في الدول متوسطة الدخل. فقبل عام 2000، سجل نظام الرعاية الصحية مستويات عالية من التطعيم ضد الأمراض ورعاية الأمومة والطفولة والخدمات الصحية الأساسية الفعالة. ولكن بسبب الضغوطات التي عانى منها النظام الصحي في فلسطين فيما بعد، شهد هذا النظام انخفاضاً في بعض المؤشرات.

وفي حين انخفضت نسبة تغطية رعاية الحوامل، ارتفعت نسبة الولادات في المنازل إلى ما يقرب من عشرة أضعاف، ولا سيما في المناطق الريفية، ما أدى إلى زيادة عدد الوفيات بين المواليد. كما بدا التدهور في نظام الصحة العامة بسبب زيادة انتشار الأمراض السارية التي تُنقل عن طريق الماء، وخصوصاً بين الأطفال. وفي الفترة الواقعة بين عامي 2000 و2004، ارتفعت نسبة الالتهابات المعدية والمعوية بين الأطفال تحت سن الخامسة إلى 42%، كما زاد انتشار أمراض الأميبا و الجيارديا (*giardia*) بنسبة تتراوح بين 40 و60%. وارتفعت معدلات سوء التغذية التي تتسبب في عوق نمو الأطفال من 8% خلال عام 2000 إلى 9% في عام 2002، بينما زادت معدلات سوء التغذية التي تتسبب في هزالهم من 1.4% في عام 2000 إلى 2.5% في عام 2002. ومن جانب آخر، يساهم انخفاض مستوى وصول المواطنين إلى برامج الرعاية الصحية وبرامج الصحة الوقائية في استفحال الحالات المرضية المزمنة، كمرض السكري وأمراض القلب والفشل الكلوي، ناهيك عن ضآلة النتائج المتوخاة من العلاج. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه لم يجرِ فحص معظم المرضى الذين يعانون من مثل هذه الحالات المرضية على وجه الدقة. ومن جهة أخرى، لم تتمكن وزارة الصحة في الكثير من الحالات من تسديد المستحقات لمصانع الأدوية ومزوديها عن الأدوية التي توردها لمراكز الرعاية الصحية على نحو منتظم، ما كان يزيد من مخاطر عدم توفر الدواء المطلوب للمرضى. وفي حين يستفيد 75% من المواطنين من أنواع معينة من نظام التأمين الصحي، فقد أضحى من الصعب تمويل هذا النظام بسبب ارتفاع عدد المشتركين الذين لم يسددوا اشتراكاتهم المستحقة. ويواجه توفير خدمات الرعاية الصحية معضلات خاصة في قطاع غزة بسبب القيود المفروضة على نقل التوريدات الطبية الضرورية، بالإضافة إلى الحالة المأساوية التي آلت إليها البنية التحتية للقطاع الصحي هناك.

الحقوق والثقافة

لقد تسببت الأزمة الاقتصادية والمالية التي لا نزال نعاني منها في تشتيت انتباهنا ومواردنا عن النشاطات التي ترمي إلى حماية حقوق الشرائح الاجتماعية الهشّة والمحرومة، والمحافظة على تراثنا وثقافتنا الوطنية. كما عملت المقاطعة المالية التي فُرضت على السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام 2006، وما تبعها من تعليق صرف رواتب موظفي القطاع العام الذي لا يعملون في تقديم الخدمات الاجتماعية بصورة مباشرة، على وقف النشاطات التي تنفذها الوزارات المعنية بصورة كلية تقريباً. ونتيجة لذلك، تعرضت الإمكانيات المؤسساتية لهذه الوزارات، والتي لم تحصل يوماً على الدعم المالي اللازم أو تتلقى المساعدة في بناء إمكانياتها بصورة مستدامة، إلى المزيد من التدهور، كما أضحى الاعتماد متزايداً على المنظمات غير الحكومية في رعاية النشاطات الاجتماعية والثقافية.

وفي المقابل، لا تفتأ القضايا المرتبطة بحقوق الإنسان تفرض نفسها على أرض الواقع، ما بات يستدعي إعداد سياسات واستراتيجيات واضحة لـدعم الـشرائح الاجتماعيـة، كالنـساء والأطفال والأسرى المحررين، وضمان إدراج هذه السياسات والاستراتيجيات ضمن قطاع الخدمة العامة إلى جانب مختلف المنظمات غير الحكومية وغيرها من المؤسسات التي تـوفر الخدمات العامة.

الاستنتاجات

تفصح هذه المداخلة الوجيزة عن التدهور الحاد الذي آلت إليه أوضاع قطاع التنمية الاجتماعية. ولذلك، يستلزم إعداد السياسات المطلوبة لمعالجة هذه الأوضاع إجـراء تحليـل عميـق للعوامل الرئيسية التي تساهم في تدهورها وللتحديات التي يواجهها عموم مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية في السلطة الوطنية الفلسطينية. وفيما يلي نبـذة حـول بعـض المواضـيع والتحديات العامة، التي يتناولها قسم 5-2-3 أدناه، والتي استفدنا منها في تصميم برامج الإصلاح والتنمية ووضع الأولويات لها.

- **قطاع التنمية الاجتماعية الذي يتعرض للضغوط** – بسبب زيادة عدد السكان بنحو 4% سنوياً ومع ارتفاع أعداد العاطلين عن العمل واستفحال حدة الفقر بين أوساط المواطنين، أمسى قطاع التنمية الاجتماعية يخضع لضغوط هائلة. فأنظمة الصحة والتعليم ترزح تحت ضغط كبير في سعيها للمحافظة على مستوى الخدمات التي اعتاد المواطنون علـى تلقّيها. كما تسبب هذا الأمر في تشتيت انتباه هذه المؤسسات عن السعي نحو العمل على تحقيق أهداف التنمية الإستراتيجية. وبالإضافة إلى ذلك، طرأت زيادة ملحوظة علـى ترتيبات شبكات الأمان الاجتماعي (من ناحية الإنفاق)، حيث بات من الصعب معها إدارتها والتحكم بها. ودون إعداد السياسات المدروسة وإنشاء المؤسسات الفاعلة في السلطة الوطنية الفلسطينية، سنواجه خطراً يتمثل في استمرار الجهات المانحة في سد الفراغ القائم، ما يزيد من اعتمادنا على المساعدات التي تقدمها لنا. كما منعتنا الأزمة المتأصـلة التي يعاني منها قطاع التنمية الاجتماعية من التركيز على ضخ الاستثمارات الاستراتيجية في النشاطات التي تستهدف المحافظة على التراث والثقافة الفلسطينية وحماية حقوق النساء والأطفال.
- **تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية المحتلة والقيود المفروضة على حركة المواطنين وتنقلهم** – إن عجز السلطة الوطنية الفلسطينية عن السيطرة على مناطقها المتصلة مـع بعضها البعض يحد من قدرتها على ضمان إيصال الخدمات الاجتماعية بصورة شاملة وعادلة إلى جميع المواطنين، والتأكد من تلبية هذه الخـدمات لاحتياجـات المـواطنين وضمان جودتها. وتتسبب القيود والعراقيل المفروضة على الحركة والتنقل في منع المواطنين القاطنين في بعض التجمعات السكانية من الوصول إلى المدارس ومراكز الرعاية الصحية. وعلاوةً على ذلك، تواجه الوزارات المختصة بتقديم المساعدات الاجتماعية عقبات لوجستية في سعيها للوصول إلى المجموعات الهشّة المستهدفة وتقديم الخدمات لها

بصورة ناجعة. وفي حين يمثل بناء مراكز جديدة تستهدف تمكين المواطنين من الحصول على الخدمات الاجتماعية بصورة منصفة حلاً سياساتياً يمكننا تفهمه، إلا أن ذلك يحد من توفر الأموال اللازمة لتغطية النشاطات التي تهدف إلى الارتقاء بجودة الخدمات التي تقدمها تلك المراكز. وفضلاً عن ذلك، يعمل تقطيع التواصل الجغرافي بين أرجاء الأرض المحتلة على الحد من آفاق وإمكانيات التفاعل الاجتماعي والتبادل الثقافي داخل الضفة الغربية وبينها وبين قطاع غزة من جهة، وبينهما وبين العالم الخارجي من جهة أخرى.

- **المسائل المالية** – إن الزيادة المتسارعة التي طرأت على تكاليف كشف الرواتب، وما صاحبه من زيادة كبيرة في الخدمات التي تقدم بموجب العقود، قضت على قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على الإنفاق بصورة عامة وجعلة قطاع التنمية الاجتماعية يعتمد اعتماداً كبيراً على التمويل الخارجي لتغطية كافة النفقات الأخرى غير المتعلقة بالرواتب. كما نجم عن القيود المفروضة على الموارد المالية، التي توفرها الدول المانحة لشبكة ممتدة من المنظمات غير الحكومية وغيرها من المؤسسات الخارجية، استشراء المشاريع التي تفتقر إلى التنسيق فيما بينها. وهذا يزيد من هدر الموارد المالية، وضعف الآثار المتوخاة من الخدمات الاجتماعية المقدمة وتراجع أثر المساعدات الاجتماعية المقدمة للمجموعات المستهدفة، ناهيك عن انعدام توفر الحوافز المطلوبة لاتخاذ الإجراءات الفعالة في هذا المضمار.

5-2-3 برامج الإصلاح والتنمية

يعرض هذا القسم ملخصاً موجزاً حول برامج الإصلاح والتنمية التي ستنفذها الوزارات والمؤسسات التي تنضوي تحت قطاع التنمية الاجتماعية في كل فرع من فروعه. وقد صممت هذه البرامج بحيث توفر القاعدة اللازمة لإعداد الخطط وتنفيذ المبادرات والمشاريع الرئيسية اللازمة لإنجاز التقدم نحو تحقيق الأهداف الوطنية المحددة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. ويراعي تصميم هذه البرامج ومضمونها، والذي يعرض الملحق الثاني لهذه الخطة ملخصاً بها، السياق والتحديات التي تواجهها الوزارات والمؤسسات في قطاع التنمية الاجتماعية، وهي تستند كذلك إلى تقييم واقعي للموارد المتوفرة وللإمكانيات التي تتيح التغلب على تلك التحديات.

في هذه الأثناء، تركز السلطة الوطنية الفلسطينية على إعداد سلسلة من سياسات التنمية الاجتماعية، التي نأمل تنفيذها على مرحلتين على مدى السنوات الثلاث القادمة. وعلى المدى القصير، ستركز السلطة الوطنية على الارتقاء بمستوى برنامج الحماية الاجتماعية وتوفير فرص العمل وزيادة نجاعته، بحيث يفضي إلى التخفيف من آثار الاحتلال وما يصاحبه من تدهور في الوضع الاقتصادي. ومع النمو الاقتصادي، نعتزم توجيه استثمارات كبيرة لقطاع التنمية الاجتماعية وتعزيز التكافل الاجتماعي وإطلاق المبادرات الثقافية والترويحية.

وبالنظر إلى ضرورة توفير نطاق شامل من الخدمات الاجتماعية وتنوع الشرائح الاجتماعية التي تستفيد منها، يجب اشتراك مجموعة من المؤسسات العامة والخاصة والمؤسسات غير الحكومية في توفير هذه الخدمات. ونحن نقر كذلك بأهمية هذه الشراكة والارتقاء بمستوى التعاون مع المنظمات غير الحكومية ومع مؤسسات القطاع الخاص التي تقدم الخدمات الاجتماعية. ونحن نسعى، على المدى المتوسط، إلى إعداد معايير واضحة بشأن الخدمات الاجتماعية التي نقدمها لمواطنينا، بالإضافة إلى المعايير التي تضمن جودتها. كما سنعمل على مراقبة جميع المؤسسات التي توفر تلك الخدمات.

وسنواصل العمل كذلك بصورة وثيقة الصلة مع وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، التي تواجه تحديات في إيصال الخدمات الأساسية للاجئين، مع العمل في ذات الوقت على إطلاق برامج شاملة للتنمية في مختلف القطاعات في فلسطين ورفع مستوى نجاعة المساعدات المقدمة في هذا الإطار، بحيث تشمل مخيمات اللاجئين الفلسطينيين.

الحماية الاجتماعية

تصاعد في السنوات القليلة الماضية حجم النفقات الحكومية في مجال الحماية الاجتماعية بشكل كبير، حيث تضاعف ليصل إلى حوالي 6.5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام 2005، وهي السنة الأخيرة التي تتوفر لنا إحصائيات موثوقة بشأنها. ومما لا شك فيه أن الصعوبات المتزايدة والكساد الاقتصادي الذي ساد الأراضي الفلسطينية المحتلة في العامين 2006 و2007 أدى إلى حدوث ارتفاع حاد على هذه النسبة. وفي الواقع، يتم توفير المساعدات الاجتماعية عبر شبكة معقدة من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (والتي لا يقل عددها عن ثلاث وزارات) والمنظمات غير الحكومية والهيئات الدولية والأجنبية الأخرى، التي تنفذ بمجموعها سلسلة من برامج الحماية الاجتماعية التي تفتقر إلى التنسيق، بما فيها المساعدات النقدية والغذائية. وقد أدى هذا الوضع إلى هدر الموارد وعدم تحقيق الأهداف المرجوة من تلك المساعدات. ودون العمل على إصلاح هذه الشبكة، فإن مستوى كفاءتها ونجاعتها سيواصل تدهوره بالإضافة إلى هدر الموارد الفلسطينية والدولية المخصصة لتوفير الحماية الاجتماعية للمواطنين الفلسطينيين.

ومن جانبنا، نحن ملتزمون بضمان تلقي أكثر الفئات فقراً للمعونات والمساعدات التي تحتاجها. ونحن الآن بصدد تطوير إستراتيجية خاصة بالحماية الاجتماعية تكفل توجيه برنامج **دمج وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية**، حيث يهدف هذا البرنامج إلى الارتقاء بمستوى عدالة الحماية الاجتماعية وكفاءتها وفاعليتها. كما واصلنا العمل الدؤوب على بناء قاعدة معلومات تضم الفئات المستهدفة. وتمكننا هذه القاعدة من تحديد المستفيدين بطريقة أكثر موضوعية وشفافية. وبدعم من البنك الدولي، باشر مشروع إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي في تطبيق إجراءات عمل جديدة تهدف إلى تحديد الفقراء الحقيقيين ودراسة حالاتهم ومساعدتهم، وذلك لضمان استخدام الموارد المتوفرة بصورة ملائمة. ونتوقع أن يصل مشروع إصلاح شبكة

الأمان الاجتماعي إلى حالة من التنظيم يصبح معها قادراً على توفير قاعدة معلومات موحدة وموثوقة وشاملة خلال العام 2008، وبما يمكّن شبكة الأمان الاجتماعي من تقـديم العـون لمستحقيه. كما سنقوم بتوفير هذه المعلومات لكي نضمن نجاعة مشروعات شبكة الحماية الاجتماعية التي تنفذها منظمات غير تابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وسيشمل ذلك مواصلة التنسيق المطلوب مع وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، لاسيما في ظل تطويرها المتواصل لبرنامج الحالات الاجتماعية الخاصة للاجئين.

ومع إدراكنا أن الحوالات النقدية تشكل عنصراً مهماً من عناصر الحماية الاجتماعية، فإنه يجب النظر إليها باعتبارها جزءاً من رزمة شاملة من الخدمات. ولكي تحقق الهدف المنشود، لا بد للحوالات النقدية من أن تترافق مع خدمات إضافية تمكن الأفراد الذين يتلقون المساعدات النقدية من الاعتماد على أنفسهم في نهاية المطاف.

التعليم

نحن نسعى جاهدين لضمان توفير نظام تعليمي شامل لمواطنينا يتكون من: رياض الأطفال، ومراحل التعليم الأساسي والثانوي، والتعليم الرسمي وغيـر الرسـمي، والتعلـيم التقنـي والمهني، بالإضافة إلى التعليم العالي. ويتجلى التزامنا بتنمية قطاع التعليم من خلال تخصيص ما يزيد على 30% من بنود مشروع الموازنة للنفقات الجارية لقطاع التعليم، إلى جانب حوالي 20% من المنح المالية التي سنحصل عليها من الدول المانحة لبرنامج الاستثمار العام. وبتوفر القدر الضروري من دعم الجهات المانحة، نعتقد أننا سنتمكن من إجراء التحديث اللازم لنظامنا التعليمي، وبذلك سنتمكن من إعداد مواطنينا بشكل أفضل، ولا سيما فئة الشباب منهم ، لخوض غمار المستقبل. وتتضمن عملية التحديث هذه تطوير المناهج التعليمية بما يتناسب مع رؤية الدولة الفلسطينية المنشودة التي يستند اقتصادها إلى المعرفة، وتتواصل مع المجتمع الدولي، وتتسم بالتسامح وتحتضن القيم الإنسانية السامية وترعاها.

وسيواصل برنامج **التعليم للجميع** العمل على توفير بيئة مادية تمكّن جميع الطلبة في مختلف المراحل التعليمية من الحصول على فرصهم في التعليم، وذلك عن طريق توفير عدد كاف من الغرف الصفية، والمرافق الدراسية والكتب التعليمية. كما سنواصل توفير الدعم المالي للجامعات، وتوفير خدمة القروض الدراسية المحددة بشكل دقيق، من أجل تحـسين فـرص الحصول على المستوى التعليمي الجامعي.

ولن نتوقف عند هذه الإنجازات في تأمين التعليم للجميع، بل سنواصل عملية البناء ومواكبة الإنجازات في مجال توفير مستويات عالية من الفرص التعليمية، وذلـك بتنفيـذ سياسـات وبرامج تركز على مواصلة تحسين نوعية التعليم. ولكي نحقق أثراً نوعياً في هذا المجال على الأطفال والأسر الأكثر حاجة، ولكي نختبر نجاعة الأساليب الجديدة التي نتبناها في هـذا الإطار، فسيكون التركيز الأساسي على تدريب المعلمين قبل انخراطهم في سلك التدريس وأثناء عملهم كمدرسين، بالإضافة إلى إعداد آليات لتقييم أدائهم والارتقاء بمـستواه، وتطـوير

المناهج الدراسية، وتوفير مرافق أفضل وتزويدها بالمعدات الحديثة، لاسيما لـ600 مدرسة من المدارس التي تعاني من ضعف أدائها في قطاع غزة والـضفة الغربيـة. وبعـد هـذا الاختبار الميداني، سنعمل على تعميم برنامج **الارتقاء بنوعية التعليم** على المئات من المدارس الأخرى. ونحن الآن منخرطون في نقاش متواصل مع الأطراف ذات العلاقة والمهتمـة في تسريع الدعم وتوسيعه لتطوير قطاع التعليم. وقد يفضي هذا المجهود إلى توفير تمويل ودعم فني إضافيين علاوةً على الاستثمار المشار إليه في القسم (4-2-4) أعـلاه. ويتمثـل الهدف الأساسي لهذا التمويل والدعم في تطوير أساليب إبداعية وتنفيذها لمعالجة التحديات الهيكلية التي يواجهها القائمون على العملية التعليمية في تقديم خدمات نوعية لمجتمـع يـشهد النمو السكاني فيه تزايداً مستمراً.

كما سنقوم بإطلاق برنامج **نجاعة الأداء التعليمي** الذي يهدف إلى مواصلة الإصلاحات الدورية في مجال أنظمة وإجراءات الإدارة واتخاذ القرارات. ومن شأن هـذه الإصـلاحات أن تركز على الاستثمار في المزيد من البنى التحتية والمرافق، وتعزيز الإمكانيات في إدارة الأموال العامة وتنفيذ الإجراءات الأخرى التي تضمن ديمومة الإنفاق على هذا القطاع المهم. وبالإضافة إلى ذلك، يركز برنامج **تطوير التدريب المهني** على توفير التدريب المهني والفني في مرحلتي التعليم الثانوي والجامعي، وذلك بهدف إعداد الشباب الفلسطيني لسوق العمل.

الصحة

بسبب الضغوطات التي عانى منها النظام الصحي في فلسطين، شهد هذا النظام انخفاضاً في بعض المؤشرات، منها على سبيل المثال الأمراض السارية التي تنقل عن طريـق الميـاه، وإمكانية الوصول إلى الخدمات الضرورية، والارتفاع الهائل في معدلات سوء التغذية والإصابات والصدمات النفسية الناجمة عن الصراع القائم. ومما لا شك فيه أن النظام الـصحي يواجه تحديات مستعصية بسبب الاحتلال الإسرائيلي، وبخاصة تلك التي يفرضها انعدام الأمن والقيود على الحركة على سبيل المثال لا الحصر. ومع أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تقلل من شأن هذه المشكلات الحرجة، بل وتواصل جهودها لتلبية الطلب المتزايد على الخدمات الصحية، فإنها ستركز كذلك على تعزيز الإمكانيات الإدارية الإستراتيجية فـي القطـاع الصحي، وإجراء الإصلاحات على صعيد الإنفاق على هذا القطاع، بهدف تحسين نوعية الخدمات الصحية العامة وتمكين المواطنين من الحصول عليها بأسعار معقولة.

وسيقوم برنامج **تحسين نوعية الصحة** بالاستثمار في نوعية الأفراد والمنظمات والمرافق الصحية، بالإضافة إلى تغطية نطاق واسع من البنى التحتية والمعـدات والتـدريب، وتـوفير الاحتياجات الأخرى اللازمة للقطاع المستدامة والمجدية من ناحية التكاليف. ومن شأن الاستثمار في مرافق الخدمات الصحية أن يخفّض من الحاجة إلى التحويلات الطبية التي تتميـز

بتكاليفها الباهظة إلى المستشفيات الخاصة في فلسطين وخارجها. وسيتم التركيز على الخدمات الصحية الوقائية والأساسية بهدف تحسين مستوى الصحة العامة في أوساط المـواطنين، إلى جانب تقليص تكلفة الخدمات العلاجية. كما ستقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بإيلاء أهمية قصوى لتعزيز إمكانياتها لتولي دورها في تنظيم هذا القطاع الحيوي.

ويركز برنامج **تطوير الخدمات الصحية** على تخصيص الموارد المالية لتمكين المواطنين من الحصول على الخدمات الصحية بصورة أفضل. كما يركز البرنامج على تطوير سياسات وأنظمة وعمليات فعالة من شأنها ضمان نجاعة تكلفة المشتريات من الأدوية والمعدات الطبية. كما يعزز هذا البرنامج من المساءلة والمحاسبة عن تخصيص الموارد من خلال تطوير أنظمة الإدارة المالية الداخلية، وتوفير التدريب في مجال إدارة الأموال العامة في هذا المجال.

التمكين

إننا نؤكد التزامنا بتمكين جميع مواطنينا عبر بناء مجتمع ديمقراطي منفتح وشفاف، يحيا في ظل سلطة القانون وسيادته. وعلى أية حال هناك حاجة ماسة لتنفيذ برامج مبادرة لتمكـين المرأة والشباب وتفعيل دورهم في مجتمعنا. وهناك حاجة ملحة كذلك لتمكين العاطلين عن العمل، ومعالجة مشكلة الفقر، من خلال برامج توفير فرص العمل.

وسيعمل برنامج **تمكين المرأة** على مساندة الدور الاقتصادي الذي تضطلع به المرأة، وذلك من خلال توفير المساعدات اللازمة للتدريب وزيادة مشاركة النساء في سوق العمل، وتعزيز دورهن في القطاع الخاص. كما سيعمل هذا البرنامج على تفعيل دور المرأة في القطاع العام ومشاركتها في العملية الديمقراطية.

يركز برنامج **تمكين الشباب** على مساعدة الشباب الفلسطيني على الانخراط في الوظائف وأماكن العمل من خلال البرامج المخصصة لاستيعاب الخريجين الجـدد وتنميـة مهـاراتهم، وتزويدهم برؤوس الأموال اللازمة التي تمكّنهم من تأسيس مشاريعهم الخاصة.

كما يوفر برنامج **مبادرة خلق فرص العمل** فرص عمل منتجة، إلى جانب برامج التمويل الصغير، كبرنامج تمكين العائلات المحرومة اقتـصادياً المخـصص للعـاطلين عـن العمـل والأشخاص المهمشين والضعفاء في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويركز هذا البرنامج على مشاريع البنى التحتية الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تعمل فيها أعداد كبيرة من العمـال، والتي تساهم في تحقيق الأهداف الوطنية، وتحسين نوعية الحياة وتحقيق الازدهار الاقتصادي.

الحقوق والثقافة

لقد تم إدراج مسائل الحقوق والثقافة في العديد من برامج الإصلاح والتنمية الواردة أعلاه. فعلى سبيل المثال، تتمثل نقطة البداية في تطوير البرامج التعليمية في الإقرار بأن التعليم يمثل حقاً إنسانياً أساسياً، ولذلك تسعى البرامج التعليمية، مثل برنامج "الارتقاء بنوعية التعليم"، إلى زيادة فرص الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة للالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي. وبالإضافة إلى ذلك، تسعى جميع البرامج التي ينطوي عليها قطاع التمكين إلى تعزيز حقوق الإنسان الأساسية لكل من العاطلين عن العمل والنساء والشباب.

ويعمل برنامج "تطوير الصناعة السياحية" في قطاع الاقتصاد على إسناد إعادة تأهيل المواقع الثقافية، كما يهدف برنامج "تنمية قطاع الإسكان" إلى تمكين الفقراء من الحصول على مساكن ملائمة. ويساهم إنشاء المراكز الترويحية والثقافية العامة في تحسين الحياة اليومية للمواطنين بشكل كبير. وفي هذا الإطار، يقدم برنامج "تطوير البنى الثقافية والترويحية" الأموال للبلديات والمجالس المحلية، ويوفر لها الإمكانيات اللازمة لتطوير الرياضة ومراكز الترويح والمرافق الثقافية العامة بما يتناسب مع الاحتياجات المحلية.

وبالإضافة إلى العلاقات القائمة مع البرامج الأخرى، فهناك برنامج محدد يهدف إلى المحافظة على الثقافة والإبداع والتراث الذي يتمتع به الشعب الفلسطيني. ويضمن برنامج "**الثقافة والإبداع والتراث**" توفير الدعم للمحافظة على الفنون والأدب الفلسطيني وإنتاجهما وترويجهما بناء على خطة استراتيجية وطنية يتم إعدادها تحت إشراف وزارة الثقافة.

العلاقات مع القطاعات والبرامج الأخرى

ومما تجدر الإشارة إليه كذلك أن عدداً من البرامج الأخرى التي تحددها هذه الخطة يوفر المزيد من الدعم لقطاع التنمية الاجتماعية، وذلك من خلال تحسين ظروف الحياة للمواطنين الفلسطينيين. وتتضمن هذه البرامج، على سبيل المثال لا الحصر، برنامج تنمية قطاع الإسكان، وبرنامج تحسين شبكة الطرق، وبرنامج الاستثمار في قطاع الكهرباء، وبرنامج إدارة المياه ومياه الصرف الصحي، بالإضافة إلى برنامج تطوير البنى الثقافية والترويحية.

4-2-5 توزيع الموارد المالية

لقد خُصص لقطاع التنمية الاجتماعية موارد مالية تصل نسبتها إلى 45% من الموازنة الكلية للأعوام من عام 2008 حتى عام 2010. وبالمقارنة مع السنوات الماضـية، تمثـل هـذه النسبة زيادة معتبرة، وهي تعكس الأولوية الكبيرة التي نوليها للمحافظة على الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية. ويحصل هذا القطاع على ما يقـرب مـن 31% الموازنـة التطويرية على مدى السنوات الثلاث القادمة. ويعكس تخصيص هذا الحجم من الموارد لهذا القطاع الأهمية البالغة المرتبطة بالاستثمار في هذا القطاع بهدف تحسين جـودة الخـدمات الاجتماعية.

موازنة النفقات التطويرية

يصل مجموع الموازنة التطويرية المخصصة لقطاع التنمية الاجتماعية 583 مليون دولار. ويعرض الجدول رقم (5-2-1) أدناه الموارد المخصصة للبرامج الواردة في القسم 5-2-3 أعلاه.

الجدول رقم (5-2-1): توزيع موارد الموازنة التطويرية

البرنامج	2008 (مليـــون دولار)	2009 (مليـــون دولار)	2010 (مليـــون دولار)	المجموع (مليـــون دولار)
دمج وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية	5	5	2	12
التعليم للجميع	34	46	76	156
الارتقاء بنوعية التعليم	45	50	51	146
نجاعة الأداء التعليمي	2	2	1	5
تطوير التدريب المهني	6	8	15	29
تحسين نوعية الصحة	29	35	52	116
تطوير الخدمات الصحية	8	10	5	23
تمكين المرأة	8	7	8	22
تمكين الشباب	5	5	3	13
خلق فرص العمل	19	20	18	57
تطوير البنى الثقافية ودعم الابداع والتراث	1	1	1	3
المجموع	162	189	232	583

ويعرض الملحق الثاني لهذه الخطة المزيد من التحليل للمشاريع والمبادرات التنموية النابعة من هذه البرامج، بالإضافة إلى توزيع الموارد وأهداف الأداء المتعلقة بها.

الموازنة الجارية

يحدد الجدول رقم (5-2-2) أدناه مجموع نفقات الموزانة الجارية المخصصة لكل وزارة ومؤسسة على حدة. كما يعرض هذا الجدول تحليلاً لتوزيع الموارد المالية لكـل هـدف مـن الأهداف الاستراتيجية المحددة.

الجدول رقم (5-2-2): توزيع نفقات الموازنة الجارية

الوزارة/المؤسسة	الأهداف الاستراتيجية	2008
		مليون دولار
وزارة التربيـ ـ ـة والتعلـيم والتعلـيم العالي	توفير التعليم الأساسي والثانوي لجميع المواطنين بالإضافة إلـى تقـديم نطاق واسع من الخدمات التعليمية للمجموعات المستهدفة الأخرى	438
	تحسين جودة التعلم والتعليم	9
	ضمان استخدام الوزارة لمواردها وتنفيذ خططها وأنظمة إدارتها بصورة وافية وفعالة ومؤثرة	5
المجموع		**451**
وزارة الصحة	تحقيق أفضل النتائج الممكنة من خدمات الرعاية الصحية المقدمة	246
	ضمان تمويل نظام الرعاية الصحية بصورة مستدامة	0.3
	إنشاء بنية تحتية فعالة وناجعة لتوفير الخدمات الصحية	1
	ضمان حصول الوزارة على حاجتها من الموارد البشرية المؤهلة	0.2
	إعداد السياسات والخطط وتنفيذ أعمال الإدارة بصورة ناجعة	0.4
المجموع		**248**
وزارة الـ ـ ـشؤون الاجتماعية	توفير الدعم الأساسي المطلوب لشبكة الأمان الاجتماعي لصالح الأسـر الفقيره والمهمشة	93
	توفير الخدمات ذات الجودة العالية من قبل الوزارة	71
	تعزيز تمكين الأسر الفقيرة من الناحية الاقتصادية	1
المجموع		**165**
وزارة العمل	ضمان عمل جميع المواطنين في بيئة آمنة	3
	رفد سوق العمل والتأكد من توفير العمال المدربين القادرين على تلبيـة مطالب الاقتصاد	7
المجموع		**10**
وزارة الأوقـ ـاف والشؤون الدينية	رفع مستوى الوعي بالثقافة والدين الإسلامي في المجتمع	33
	توفير الحماية الاجتماعية للمواطنين المحتاجين والمهمشين	
	ضمان إمتلاك الوزارة للإمكانيات الكافية التي تمكنها من تنفيـذ المهـام	

	الملفاة على عاتقها	
	استخدام أصول الوزارة من الموجودات بالطريقة المثلى	
المجموع		**33**
وزارة الثقافة	توفير الإسناد المطلوب لرفع مستوى الوعي بالثقافة والفنون	3
	تعزيز مشاركة المواطنين في النشاطات الثقافية	1
	المحافظة على التراث والثقافة	1
المجموع		**5**
وزراة شـ ـ ـؤون الأسرى والأسرى المحررين	إعادة تأهيل الأسرى المحررين وتنمية مهاراتهم بهـدف تمكيـنهم مـن الإندماج في المجتمع وأخذ موقعهم في النشاط الاقتصادي	5
	توفير الدعم والحماية للأسرى والأسرى المحررين ولعائلاتهم	61
	توفير الدفاع عن الأسرى وحماية حقوقهم	3
	حشد الدعم الدولي والاقليمي لقضايا الأسرى الفلسطينيين القـابعين فـي السجون الإسرائيلية	1
	تطوير الهيكلية المؤسساتية والإدارية في الوزارة	3
المجموع		**73**
وزارة الإعلام	خلق البيئة المناسبة لتطوير أداء وسائل الإعلام المحلية وبناء إمكانياتها	2
	رفع مستوى الوعي العام حول القضايا المحلية	0.5
	حشد الدعم للقضية الفلسطينية على المستويين المحلي والدولي	0.5
المجموع		**3**
وزارة شـ ـ ـؤون المرأة	رفع مستوى مشاركة المرأة في إعداد السياسات واتخاذ القرارات	0.3
	توفير الدعم المطلوب لخلق بيئة تمكّن المرأة من زيادة مـشاركتها فـي سوق العمل	0.3
	رفع مستوى مشاركة الفتيات في التعليم والتدريب المهني والفني	0.5
	خلق بيئة تساعد على تقليص نسبة العنف ضـد المـرأة فـي المجتمـع الفلسطيني	0.1
المجموع		**1.2**
وزارة الـ ـ ـشباب والرياضة	تمكين الشباب من الوصول إلى المرافق الرياضية وتأمين ما يلزمهم من الخدمات وتعزيز مشاركتهم في النشاطات الشبابية	8

	إنشاء بنية تحتية مناسبة وفعالة لتطوير قطاع الشباب والرياضة	2
المجموع		**10**
هيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية	البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة	21
وكالة الأنباء الفلسطينية	البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة	2
هيئة الإستعلامات العامة	البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة	2
المجموع		**25**
المجموع الكلي		**1,023**

5-2-5 ملخص حول النتائج المتوقعة والأهداف المقررة

على نحو ما تبينه الفصول السابقة، تتضمن خطة الإصلاح والتنمية التي أعددناها منهجاً شاملاً ومتكاملاً يشمل جميع جوانب تنمية قطاع التنمية الاجتماعية، والتي تغطي كافة الاحتياجات، بدءاً من توفير الحماية الاجتماعية للشرائح الفقيرة والمهمشة في المجتمع، إلى تنفيذ مجموعة من نشاطات التنمية الاجتماعية التي ترمي إلى ترسيخ التكافل الاجتماعي وإسناد أعمال التنمية في القطاعين الاجتماعي والاقتصادي معاً.

ويتناول الملحق الثاني لهذه الخطة على وجه التفصيل الإنجازات التي حزمنا أمرنا على تحقيقها من خلال الخطط المحددة لقطاع التنمية الاجتماعية إلى جانب النتائج التي نتوقعها من ذلك في نهاية المطاف. وفيما يلي عرض ملخص بمؤشرات الأداء الرئيسية التي نتوقعها. كما عملنا على تحديد المؤشرات والأستهدافات لغالبية الأهداف الرئيسية. وتشير الأهداف إلى نهاية فترة السنوات الثلاث ما لم يدل السياق على خلاف ذلك. وفي حالات قليلة، لا يزال العمل جارياً لضمان جدوى بعض المؤشرات، وفي هذه الحالات نشير إلى الاستهداف بالرمز "x".

دمج وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية

صمم هذا البرنامج بهدف رفع مستوى فعالية ونجاعة النشاطات والخدمات التي يشملها قطاع التنمية الاجتماعية وضمان وصولها لجميع المواطنين بصورة عادلة ومتـساوية. وتتمثـل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- توفير المساعدات الاجتماعية لـ 60,000 أسرة فقيرة.
- إعداد استراتيجية للحماية الاجتماعية، بحيث تشتمل على إعداد قاعدة بيانات وإطار للتعاون مع المنظمات غير الحكومية في مجال صياغة السياسات وتقديم الخدمات في هـذا الإطار.

التعليم للجميع

تم إعداد هذا البرنامج بهدف تعزيز فرص جميع المواطنين في الحصول على الخدمات التعليمية. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- رفع نسبة الالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي إلى 99%.
- رفع نسبة الالتحاق بمرحلة التعليم الثانوي إلى 98%.
- ضمان التحاق 50% من التلاميذ من ذوي الاحتياجات الخاصة بمرحلة التعليم الأساسي.
- تقليص عدد المرافق المستأجرة ذات الحالة الرديئة بنسبة 30%.
- ضمان حصول جميع الطلاب على الكتب المدرسية.
- زيادة نسبة وعدد الأشخاص الذين يمكنهم الالتحاق بمرحلة التعليم الجامعي بنسبة ×%.

الارتقاء بنوعية التعليم

تم تصميم هذا البرنامج لرفع مستوى جودة التعليم في كافة مراحله. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هـذا المجال فيما يلي:

- إنشاء 600 مدرسة توفر بيئات تعليمية ذات جودة عالية.

- إعداد مناهج دراسية حديثة.
- إعداد استراتيجية متكاملة لتدريب المعلمين.
- إنشاء صندوق لتطوير جودة التعليم.

نجاعة الأداء التعليمي

تم إعداد هذا البرنامج لرفع مستوى جودة السياسات والخطط التي يتم وضعها، بالإضافة إلى تطوير إدارة قطاع التعليم. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصـلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- إعداد خطة استراتيجية شاملة بالتنسيق مع المؤسسات الأخرى التي تقدم الخدمات التعليمية واستكمال إعداد هذه الخطة وتنفيذها.
- تنفيذ خطة شاملة لبناء الإمكانيات بهدف تحديث إجراءات اعداد السياسات والخطط وإدارة الموارد المالية في هذا القطاع.
- تنفيذ آليات حديثة لضبط جودة التعليم الذي يقدمه المعلمين وإعداد آليات للإشراف على أدائهم.

مبادرة تطوير التدريب المهني

صمم هذا البرنامج بهدف تقديم التدريب المهني وضمان جودته العالية، إلى جانب تقديم التدريب الضروري الذي يتناسب مع احتياجات سوق العمل. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانويـة التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- زيادة عدد الطلاب الذين لا يستكملون التعليم الثانوي والذين يلتحقون بمراكز التدريب المهني بنسبة ×%.
- زيادة عدد الطالبات اللاتي يلتحقن بمراكز التدريب المهني بنسبة ×%.
- إعداد مناهج مدرسية حديثة.

تحسين نوعية الصحة

يهدف هذا البرنامج إلى رفع مستوى تغطية خدمات الرعاية الصحية وضمان جودتها العالية. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنميـة للأعـوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- تطعيم ما نسبته 97% من الأطفال ضد الأمراض السارية الرئيسية.
- ضمان حصول كافة المواطنين على خدمات الرعاية الصحية الأولية – وبناء 30 عيادة كبيرة لتقديم خدمات الرعاية الصحية.
- استكمال تحديث المشاريع في سبع مستشفيات بهدف ضمان حصول المواطنين على خدمات الرعاية الصحية الثانوية ذات الجودة العالية.
- إعداد وتنفيذ مبادئ عامة لعمل مراكز الرعاية الصحية الأولية والثانوية.
- إعداد وتنفيذ برنامج لتقديم التدريب والتعليم المستمر للعاملين في قطاع الصحة.

تطوير الخدمات الصحية

يهدف هذا البرنامج إلى توزيع الموارد المالية بصورة أفضل لضمان تقديم خدمات الرعاية الصحية بتكلفة معقولة وبصورة مستدامة. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- زيادة العائدات من نظام التأمين الصحي بنسبة 20%.
- زيادة حجم الأدوية التي يتم شراؤها عن طريق المناقصات بنسبة 60%.
- تعزيز التعاون مع المؤسسات الأخرى التي توفر خدمات الرعاية الصحية – زيادة عدد البرامج المشتركة بنسبة 70%.
- إعداد برنامج شامل يستهدف بناء الإمكانيات في مجال إعداد السياسات والخطط وتعزيز الإدارة المالية في وزارة الصحة.

تمكين المرأة

يهدف هذا البرنامج إلى تمكين المرأة في المجتمع من خلال زيادة مشاركتها في النشاطات الاقتصادية. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية للأعـوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- ضمان حصول 1,000 امرأة على دخل دائم من المشاريع الصغيرة.
- ضمان حصول 1,000 فتاة من الخريجات على خبرة عملية مناسبة تمكنهن من تولى وظائف تدر عليهن الدخل في المستقبل.
- ضمان حصول 1,000 امرأة من القرى على دخل ثابت من المشاريع الاقتصادية.
- إزالة الاشارات التي تتضمن التمييز بين الجنسين من السياسات والقوانين التي تصدرها السلطة الوطنية الفلسطينية (بما فيها قوانين الخدمـة المدنيـة والتـأمين الاجتمـاعي والأحوال الشخصية والعمل).

تمكين الشباب

تم إعداد هذا البرنامج بهدف تعزيز دور الشباب في المجتمع من خلال زيادة مشاركتهم في النشاطات الاقتصادية وتوفير الفرص المناسبة لتطوير مهاراتهم. وتتمثل الأهداف الرئيـسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- ضمان حصول ما مجموعه 10,000 شاب وشابة تتراوح أعمارهم بين 18 و29 عاماً على الدعم في مجال تطوير مهاراتهم وتوفير فرص العمل لهم.
- إعداد قانون فلسطيني للشباب وإنفاذه بحيث يلبي احتياجات الشباب ويحمي حقوقهم.

مبادرة خلق فرص العمل

تم تصميم هذا البرنامج بهدف تقليص أعداد العاطلين عن العمل على المدى القريب وزيادة الحوافز الاقتصادية. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطة الإصلاح والتنميـة للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- تقليص أعداد العاطلين عن العمل بنسبة ×% من خلال التدخل المباشر في سوق العمل عن طريق المبادرات المخصصة لخلق فرص العمل.

الثقافة والإبداع والتراث

تم تصميم هذا البرنامج بهدف إعداد خطة وطنية تركز على المحافظة على الثقافة والإبداع والتراث الفلسطيني والترويج لكل منها. وتتمثل الأهداف الرئيسية والثانوية التي تسعى خطـة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 إلى تحقيقها في هذا المجال فيما يلي:

- إعداد خطة وطنية للمحافظة على والترويج للثقافة والإبداع والتراث الفلسطيني، ونشر هذه الخطة والشروع في تنفيذها.

5-3 التنمية الإقتصادية

يوضح هذا الفصل أجندة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في قطاع التنمية الاقتصادية، كما يفصل الطريقة التي يساهم فيها هذا القطاع في تحقيق الإطار العام لأجندة الـسياسات الوطنيـة الفلسطينية الوارد في الفصل الثالث من هذه الخطة. ويبين هذا الفصل كذلك أولويات السياسة العامة في القطاع الاقتصادي، إلى جانب القيود والتحديات الرئيسية التـي يواجههـا هـذا القطاع، والبرامج ذات الصلة، والأهداف الاستراتيجية والموارد المالية المخصصة له والوزارات والمؤسسات التي تعمل فيه.

5-3-1 أجندة السياسات

تضطلع مختلف المؤسسات التي تعمل في قطاع التنمية الاقتصادية بدور محوري في تحقيق رؤية السلطة الوطنية الفلسطينية في إقامة الدولة الفلسطينية المنـشودة، ولا سـيما تطلّعهـا للتحول إلى دولة:

- خلق البيئة التي تمكّن من نشوء قطاع خاص مزدهر.
- اعتبار مواردها البشرية المحرك الذي يعزز التنمية الوطنية.
- امتلاك اقتصاد معرفي يتسم بانفتاحه على الأسواق الأخرى في جميع أنحاء العالم، ويسعى إلى إنتاج بضائع وتقديم خدمات تتميز بقيمتها المضافة العالية وبقدرتها التنافسية مع البضائع والخدمات الأخرى.

وتتضمن مؤسسات القطاع العام التي تلعب دوراً مباشراً في تنظيم النشاطات الاقتصادية وتنميتها عدداً من الوزرارات والمؤسسات المتخصصة. فعلى مستوى الحكومة، تتولى وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد الوطني أدواراً رئيسية في إعداد السياسات والإجراءات التنظيمية. كما تضطلع وزارات الزراعة، والسياحة والآثار، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومـات، والمواصلات بأدوار ثانوية في هذا القطاع. وبالإضافة إلى ذلك، تشارك مختلف مؤسسات القطاع العام في تعزيز النشاطات الاقتصادية وأعمال التنمية. وتشمل هذه المؤسسات الجهـاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وسلطة النقد الفلسطينية، اللتين تمثلان مؤسستين مستقلتين، وسلطة الأراضي الفلسطينية. ويتولى وزير الاقتصاد الوطني رئاسة مجالس الإدارة في مؤسسة المقاييس والمواصفات الفلسطينية وهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية والهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة.

وبالإضافة إلى هذه المؤسسات، يشارك عدد كبير من المنظمات غير الحكومية في نشاطات الدعم والتأثير في السياسات لصالح القطاع الخاص. وينتسب عدد من هذه المنظمات إلـى المجلس التنسيقي للقطاع الخاص (بما فيها اتحاد الغرف التجارية، واتحاد الصناعات الفلسطينية، ومركز التجارة الفلسطيني، ورابطة رجال أعمال فلسطين، ومجلس الشحن، وغيرها من المؤسسات المتخصصة). ويمثل المجلس التنسيقي للقطاع الخاص مجلساً قوياً يعمل أعضاؤه على تنسيق أجندات أعمالهم ونشاطاتهم من خلاله. وعلى الرغم من علاقات العمل الجيـدة التي تربطها بمؤسسات القطاع العام، تعتبر مؤسسات القطاع الخاص مستقلة عن أية هيئات حكومية.
وبالتعاون مع المؤسسات غير الحكومية، تساهم الوزارات والمؤسسات التي تؤلف قطاع التنمية الاقتصادية مساهمةً كبيرةً في تحقيق جميع الأهداف الوطنية المحددة في خطة الإصـلاح والتنمية الفلسطينية. ففي المقام الأول، يسعى هذا القطاع إلى *تعزيز الازدهار الاقتصادي على المستوى الوطني* من خلال تطوير القطاع الخاص باعتباره المحرك الذي يدفع عجلة النمو الاقتصادي، ما يساعد المواطنين على تحسين مستوى حياتهم. وفي هذا الإطار، يجب أن يخفف النمو الاقتصادي، المحرك من قبل القطاع الخاص الذي يشهد توسـعاً مـستمراً، مـن الضغوط المتراكمة على إنفاق القطاع العام، وأن يتيح للحكومة التركيز على تقديم الخدمات الأساسية وتوفير الأمن والأمان بتكاليف معقولة.

وبالنظر إلى الدور المهم المنوط بقطاع التنمية الاقتصادية، وضخامة حجم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والقيود المفروضة على الموارد المالية وإمكانيـات التنفيـذ المتاحـة، مـن الضروري تحديد أولويات بالأهداف والنشاطات التي يتضمنها هذا القطاع. ولأغراض هذه الخطة، يجب التركيز على تحقيق قفزة نوعية على صعيد التنمية الاقتصادية، وخلق فـرص العمل واستعادة ثقة المواطنين في إمكانيات الإدارة الاقتصادية التي تتمتع بها السلطة الوطنية الفلسطينية على المدى القصير. وبمرور الوقت، يجب إعداد منهجية تركّز علـى أعمـال التنمية، بحيث تعالج القدرات الإنتاجية الضعيفة التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، كما تعزز تنمية هذا الاقتصاد حتى يتمكن من إنتاج بضائع وخدمات ذات قيمـة مـضافة عاليـة تستطيع المنافسة في الأسواق الاقليمية والدولية.

ومع أخذ هذه الأولويات بعين الاعتبار، يتضمن إطار خطة الاصلاح والتنمية الفلسطينية الأهداف الرئيسية التالية التي تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للوزارات والمؤسسات التـي تؤلـف قطاع التنمية الاقتصادية:

- **تعزيز تنمية القطاع الخاص** – يمثل القطاع الخاص، ولا سيما القطاعات الإنتاجية فيه، المحرك الرئيسي الذي يحقق النمو الاقتصادي المستدام على المدى البعيد. وعلى المدى القصير، يجب تمكين القطاع الخاص من إنشاء القاعدة اللازمة للتنمية المستدامة من خلال توفير فرص العمل، وإنتاج البضائع وتقديم الخدمات، وتوفير الفـائض الـضروري لتعزيز الازدهار الاقتصادي على المستوى الوطني. وبالإضافة إلى ذلك، تؤدي الوزارات والمؤسسات التي تعمل في قطاع التنمية الاقتصادية دوراً مهماً فـي إعـداد إطـار مؤسساتي حديث وإبرام الاتفاقيات التجارية الدولية وتنفيذها وتوفير المساعدات التطويرية بطريقة تعزز نمو القطاع الخاص. وفي المستقبل المنظور، تستطيع المبادرات التـي تحدث آثارا سريعة أن تحقق الانتعاش الاقتصادي وخلق فرص العمل. ومع ذلك، فنحن بحاجة أيضاً إلى منهج تنموي يشجع على زيادة إنتاجية قطاعات الـصناعة والـسياحة ونموها، كما يسمح للاقتصاد الفلسطيني بإعداد محفظة تصديرية متنوعة.
- **تطوير الموارد المادية** – تمتلك فلسطين موارد طبيعية محدودة، ما يضفي أهمية كبيرة على توزيع هذه الموارد واستخدامها. وتعتبر المحافظة على المصادر الوطنيـة، مثـل مصادر المياه والحجر والأراضي والمواقع التي تكتسب بعداً تاريخياً وثقافياً، واستخدامها بالطريقة المثلى مسألة مهمة للتنمية الاقتصادية في فلسطين. وعلاوةً على ذلك، تقـوم وزارات قطاع التنمية الاقتصادية ومؤسساته، والتي تعمل جنبا إلى جنب مع مؤسسات القطاع العاملة في البنية التحتية، بدور رئيسي في إعداد وتنفيذ السياسات اللازمة لتطوير البنية التحتية وضمان الوصول إلى المصادر الطبيعية والمحافظة عليها واستخدامها بصورة ناجعة.
- **تطوير الامكانيات البشرية** – يضطلع قطاع التنمية الاقتصادية، الذي يعمل يداً بيد مع قطاع التعليم، بدور مهم في ضمان مساهمة التعليم والتدريب المناسبين في تخريج قـوى عاملة تتمتع بالامكانيات المطلوبة. ويتعين على هذا القطاع توفير المساعدات التطويرية التي ترفع مستوى مهارة وقدرة القطاع الخاص، وتزيد من الحوافز المطلوبة لإنـشاء المشاريع متوسطة الحجم وتوسيعها.
- **تحقيق الاستقرار المالي** – يستلزم تحقيق الانتعاش السريع والمستدام للاقتصاد الفلسطيني إجراءات موازية تهدف إلى تقليص الزيادة التي يشهدها إنفاق القطاع العـام (وذلـك بإدارة الإنفاق العام على نحو أفضل وتعزيز الحكم الرشيد بصورة عامة)، بالإضافة إلى تعزيز نمو القطاع الخاص. وتعتبر جميع هذه الإجراءات مطلوبـة ولازمـة فـي آن واحد، حيث تكفل تنمية القطاع الخاص وتحقيق الازدهار الاقتصادي توفير الإمكانيات اللازمة لتطوير قطاع الحكم. ويساعد الحكم الرشيد بدوره على تحقيق النمـو وضـمان

التنمية المستدامة التي يستفيد منها جميع المواطنين بصورة عادلة ومتساوية. ويتضمن القسم 5-1 أعلاه السياسات والخطط ومخصصات الموارد المالية المحددة لقطاع الحكم، ولا سيما الإجراءات التي تضمن التحكم بإنفاق القطاع العام.

5-3-2 السياق والتحديات

يعرض هذا القسم ملخصاً مقتضباً حول السياق الذي نعمل فيه والتحديات التي نواجهها في القطاعات الفرعية، والتي نأخذها بعين الاعتبار عند صياغة برامج الإصلاح والتنمية المتعلقة بقطاع التنمية الاقتصادية. وفي هذا السياق، يتضمن الفصل الثاني تقييماً تفصيلياً حول وضع الاقتصاد الكلي والوضع المالي في فلسطين، ولا حاجة لتكرار ذلك هنا.

نظرة عامة

تسبب الاعتماد على السوق الإسرائيلية لردح طويل من الزمن وغياب الاستقرار السياسي واستمرار توسع المستوطنات، وما واكب ذلك من فرض القيود المشددة على حركة المواطنين، في إعاقة الاستثمار في القطاعات الإنتاجية، وعرقلة نمو المنشآت الصناعية والإنتاجية في فلسطين. وفي الفترات التي كان الاستقرار يعمها، كانت قطاعات الزراعة والبناء والعمالة في إسرائيل تدفع عجلة الاقتصاد في فلسطين. ومن جانب آخر، لم يتم توجيه الكثير من الاستثمارات لإنشاء مؤسسات مختصة بالتصدير تستطيع أن تشكّل القاعدة اللازمة لإنشاء اقتصاد مستدام يعتمد على ذاته. ويعود سبب نمو القطاع الإقتصادي الذي شهدته الفترة الواقعة بين عامي 2003 و2005 في جانب كبير منه إلى إنفاق القطاع العام واستهلاك القطاع الخاص، الذي كان يمول من خلال المساعدات والحوالات المالية.

ومنذ الإنسحاب الإسرائيلي أحادي الجانب خلال عام 2005 ، لم يزل قطاع غزة يخضع لإغلاق مشدد تسبب في تقويض نمو القطاع الخاص فيه. كما تسبب استيلاء حركة حماس على السلطة في القطاع بصورة غير قانونية، وما تبعه من إجراءات إسرائيلية تمنع دخول البضائع – باستثناء مواد الإغاثة الإنسانية – إلى القطاع وخروج الصادرات منه، في انهيار القطاع الخاص (الذي يمثل أكثر من نصف حجم سوق العمل). ونتيجة لذلك، يتوقع زيادة حجم البطالة، ما يجعل مواطني القطاع يعتمدون اعتماداً كلياً على المساعدات التي تقدمها الدول المانحة. وعلى وجه العموم، أدت الأزمات الاقتصادية التي شهدتها الأراضي الفلسطينية المحتلة مؤخراً، بما فيها قطع المساعدات التي كانت تقدمها الدول المانحة، إلى إفراز آثار سلبية كبيرة على الاقتصاد، ما وضع مؤسسات القطاع الخاص تحت ضغوط كبيرة. وبسبب العجز المالي الضخم الذي تعاني منه، تحتاج السلطة الوطنية الفلسطينية إلى مهلة من الوقت لتسديد

المتأخرات المستحقة عليها لمؤسسات القطاع الخاص، التي زودتها بالخدمات، ولموظفي القطاع العام. ومن شأن الإسراع في تصفية هـذه المتـأخرات تـوفير الحـوافز الاقتـصادية الضرورية وتعزيز ثقة المستهلكين والمستثمرين في السلطة الوطنية.

وعلى الرغم من التحديات الهيكلية الرئيسية والآثار السلبية التي خلّفتها سنوات من انعدام الاستقرار السياسي والصراع، لا تزال في حوزة الاقتصاد الفلسطيني إمكانيات ضخمة تـضمن له النمو في المستقبل، مما يحتّم عليه النهوض من وضعه الحالي. ولكن تسبب الغموض الذي لا يزال يكتنف الوضع السياسي، وما يصاحبه من تدهور في الأوضـاع علـى الأرض بسبب استمرار توسع المستوطنات والقيود المفروضة على حركة المواطنين والبضائع والحركة التجارية ومحدودية الموارد المالية، في تراجع الاستثمارات وحرمان الاقتصاد الفلسطيني من كثير من قدراته الإنتاجية. وبالتالي، تسبب هذا الوضع في استفحال الفقر وزاد من اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على المساعدات الأجنبية، ما يزيد من الحاجة إلى توفير المـساعدات ذات الطابع الإغاثي التي تقوض مسيرة التنمية وتعزز الاعتماد على تلك المساعدات التي تعمق حدة الأزمة الإنسانية في نهاية المطاف.

ولا يعتمد نمو الاقتصاد الفلسطيني المستدام وطويل الأمد على إحراز التقدم على الصعيد السياسي وتحقيق الاستقرار فحسب، بل يعتمد كذلك على تنمية القدرات الصناعية التي يستطيع من خلالها إنتاج بضائع قادرة على المنافسة، وذات قيمة مضافة عالية ويمكنها الوصول إلى أسواق إقليمية ودولية جديدة. وعلى المستويين المتوسط والبعيد، يجـب أن يـوفر قطـاع الخدمات (ولا سيما قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات) أكبر الإمكانيات اللازمة التي تمكن الاقتصاد الفلسطيني من التحول إلى اقتصاد معرفي قوي.

الزراعة والصناعات الزراعية

يمثل قطاع الزراعة قطاعاً إنتاجياً مهماً يساهم بما نسبته 10% من الناتج المحلي الإجمالي و20% من الصادرات، كما يوظف 15% من مجموع القوى العاملة. ويساهم هـذا القطـاع مساهمةً لا يستهان بها في تحقيق الأمن الغذائي. وتشمل الصادرات الرئيسية التي يصدرها هذا القطاع الزيتون، وزيت الزيتون، والزهور، والخضار والفواكه. وإذا ما طرأ تحسن على الوضع السياسي، فستتوفر لقطاع الزراعة والصناعات الزراعية إمكانيات كبيرة للمساهمة في تحقيق الانتعاش الاقتصادي، وذلك من خلال تطوير الصادرات وإعـادة بنـاء المـشاريع الزراعية وتوسيعها. وفي مثل هذا السياق، ستعمل الزيادة المتوقعة في مستويات الدخل وأعداد السكان (بسبب ارتفاع عدد العائدين) على رفع مستوى الطلب المحلي علـى المنتجـات الزراعية. ولكن هناك تحديات كثيرة تواجه هذا القطاع، وهي تتلخص بانعدام التواصل الجغرافي بين أرجاء الأرض المحتلة، وعزل التجمعات السكانية عن بعضها الـبعض، وتـدمير البنية التحتية لهذا القطاع على مدى سنوات من الصراع والاحتلال.

ويمثل ضمان الوصول إلى المصادر الطبيعية التي تعرضت للتدمير بسبب الصراع القائم مسألة أساسية في هذا القطاع؛ حيث تحتاج مساحات شاسعة من الأراضي للاستصلاح وإعـادة التأهيل. كما تعتبر المحافظة على المياه وترشيد استخدامها أمراً لا غنى عنه في منطقة تشهد شحاً متزايدا في المصار المائية. وبدون إدارة المصادر الطبيعية الرئيسية المتوفرة لنا على أساس مستدام، لا يمكن لقطاع الزراعة أن يأتي بالفائدة المرجوة منه كمصدر من مصادر الدخل القومي واستيعاب العمالة.

وتشكّل العوائق المادية والإدارية التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي عقبة كأداء تَحول دون نمو قطاع الزراعة والصناعات الغذائية. كما تـرك الإنتـاج المحلـي الـضعيف، والقيـود المفروضة على حركة الأشخاص والبضائع ومصادرة الأراضي، وأعمال العنف التي يشنّها المستوطنون الإسرائيليون، والإغلاق الذي يتسبب في تأخير نقل البضائع آثاراً سلبية ضخمة على هذا أداء القطاع.

وفي حين سجلت المنتجات الزراعية الفلسطينية فيما مضى نجاحاً في سوق الصادرات خلال الفترات التي كانت تشهد الاستقرار والسلم، فقد تحولت الأسواق العالمية إلى أسواق تنافسية وأمست تشترط الكثير من المتطلبات التي يجب تلبيها للولوج فيها. وبسبب عزلهم عن هذه الأسواق، لم يتمكن المزارعون الفلسطينيون من متابعة التغيرات التـي طـرأت علـى أذواق المستهلكين، ولا على المعايير الفنية وشروط الجودة المرعية في هذه الأسواق. وبسبب إدارة معظم المشاريع الزراعية الإنتاجية من قبل صغار المقاولين، الذين لا يـستطيعون تـأمين التمويل اللازم لمشاريعهم والذين يساورهم الخوف من المخاطر المرتبطة بالحصول على هذا التمويل كذلك، فلم يجرِ توجيه الاستثمارات لشراء المعدات والآليات الزراعيـة الحديثـة، وتطبيق أساليب الزراعة والمحاصيل الدورية. وفي الوقت الراهن، تعتبر الإجراءات المتخذة لتمويل هذا القطاع وتزويده بالمساعدات الفنية وتصنيع المنتجات الزراعية، لتمكينـه مـن تحديث نفسه وتطوير قدراته على المنافسة في الأسواق العالمية، غير كافية.

الصناعة

لقد ترك تدني حجم الاستثمار في قطاع الصناعة، والسياسات الإسرائيلية التي عملت على تقويض تنمية القدرات الصناعية طوال عقود خلت، هذا القطاع في حاجة ماسة إلى قدر كبير من الاستثمارات. وبالإضافة إلى هذا التاريخ الطويل من الركود وتراجع التنمية، أدت الأزمة التي لا تزال مشتعلة في قطاع غزة إلى انهيار القطاع الصناعي فيه بشكل تـام. وتـشير التقارير الصادرة مؤخراً حول أهم القطاعات الصناعية (وهي النسيج والأثاث والصناعات الغذائية) إلى أن أقل من 2% من أصل 24,000 من العمال الذين التحقوا بأعمالهم منذ شـهر

كانون الثاني/يناير2007 لا يزالون على رأس عملهم في هذه الأيام. أما في قطاع البناء، فقد خسر ما مجموعه 42,000 عامل عملهم منذ كانون الثاني/يناير2007 بسبب منع استيراد مواد البناء. وعلاوةً على ذلك، يتسبب إغلاق الحدود بصورة متكررة ولفترات طويلة في منع المشاريع الصناعية في قطاع غزة من تصدير منتجاتها. كما اضطر عدد كبير من أصحاب هذه المشاريع إلى إغلاق أبوابها وإقامة مشاريع أخرى في مصر أو الأردن. وتنسحب هذه الظاهرة الجديدة بالذات على قطاع غزة؛ حيث لا يستطيع أصحاب المشاريع الصناعية استعادة ما خسروه من رؤوس أموالهم وإمكانياتهم الصناعية والفنية والعلاقات التي تربطهم بغيرهم في السوق.

وعلى مدى السنوات الأخيرة، بذلت السلطة الوطنية الفلسطينية جهوداً حثيثة لإنشاء نظام يكفل تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في قطاع الصناعة وتقوية علاقاته مع جميع القطاعات الأخرى (كقطاعي الزراعة والبناء). وعلى وجه التحديد، كان ينظر إلى اقامة المدن الصناعية باعتبارها من الوسائل التي تحفز تنمية قطاع الصناعة، ونمو قطاع الصادرات وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في القطاع الصناعي. غير أن نجاح هذه المبادرات كان محدوداً بسبب تدهور الوضع السياسي وما رافقه من الإجراءات المادية والإدارية التي فرضها الاحتلال. وإذا ما طرأ التحسن المنشود على الساحة السياسية وتم تخفيف القيود والعراقيل التي يفرضها الاحتلال، يعتبر إنشاء هذه المدن الصناعية في مواقع استراتيجية تراعي وصول العمال والبضائع إليها من العوامل المهمة التي تساهم في تنمية قطاع الصناعة.

وبالإضافة إلى ما تقدم، تكبد عدد كبير من الصناعات في هذا القطاع خسارة جسيمة بسبب عزلتها المتطاولة عن الأسواق العالمية؛ فقد حرمها هذا الانعزال من اكتساب ما يلزمها من المعلومات حول أوضاع الأسواق الخارجية وتطوير امكانياتها بحيث تلبي معايير الإنتاج المرعية ومواصفاته. كما ساهمت القيود المالية، ولا سيما بالنسبة لصغار المقاولين وأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وما يصاحبها من ارتفاع نسبة المخاطر السياسية، في تقويض الجهود التي ترمي إلى إعداد أساليب إدارية حديثة وإنتاج بضائع قادرة على المنافسة وإقامة المنشآت الصناعية القوية.

السياحة

لا يزال قطاع السياحة يضطلع بدور مهم في الاقتصاد الفلسطيني، ولا سيما خلال الفترات التي تشهد الاستقرار. فخلال السنوات التي شهدت التحضيرات لاستقبال الألفية الميلادية الثالثة، تم ضخ استثمارات مهمة في هذا القطاع. كما وفر هذا القطاع فرص عمل لما يقدر عددهم بـ12,000 عامل. وفي بعض الحالات، تجاوزت مساهمة هذا القطاع 10% من

الناتج المحلي الإجمالي. ومع ذلك، يمكن أن تزداد هذه المساهمة بشكل ملحوظ عن هذا المستوى في حال تحسن ظروف الوصول إلى المواقع السياحية في الأراضي الفلسطينية المحتلة (والتي تحول القيود الإسرائيلية الجمة من الوصول إليها)، بالإضافة إلى توفير الأمن والأمان للسياح.

ولا يمثل قطاع السياحة مجرد مصدر رئيسي من مصادر الدخل للدولة الفلسطينية المرتقبة، بل يمثل كذلك سبيلاً لبناء الجسور مع الشعوب والثقافات الأخرى. وفضلاً عن المزايا الجلية التي تتمتع بها أرضنا الفلسطينية والمكانة الفريدة التي تتبوأها في التاريخ، تمثل القيم التي تضفيها ثقافتنا على الضيافة والكرم ميزة أصيلة تساعد على إنشاء صناعة سياحية مزدهرة في المستقبل. وعلى وجه التحديد، تستطيع فلسطين أن تنشئ الأسواق السياحية التي تشتمل على مختلف التخصصات في قطاع الصناعة السياحية الذي يشهد نمواً متسارعاً على المـستوى العالمي. وتتضمن هذه التخصصات فروع السياحة الدينية والتاريخية والثقافية والبيئية.

ولكن من الواضح أن سنوات الصراع والركود الاقتصادي التي عصفت بالأراضي الفلسطينية المحتلة ساهمت في إضعاف البنية التحتية لقطاع السياحة، وخـراب المواقـع التراثيـة، وضعف إمكانيات التسويق السياحي وركاكة التشريعات الناظمة لهذا القطاع. ولا يعتمد النمو المستدام لقطاع السياحة الفلسطيني على تحسن الظروف السياسية والأمنية فحـسب، وإنمـا يتوقف كذلك على إدخال التغييرات المنهجية التي تسهم في إغناء تجربة الزوار الذين يحلّون على بلدنا. ودون ذلك، فلن يحالف النجاح هذا القطاع في إحراز تقدم ملموس للخروج مـن وضعه الحالي.

البناء والإسكان

يعتبر قطاع البناء من أكبر القطاعات التي تساهم في دفع عجلة الاقتصاد وتحقيق الازدهار الاقتصادي. ففي عام 1999، بلغت مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي ما يقرب من 11%، حيث كان يستوعب وحده 22% من مجموع القوى العاملة. وقد تقلصت أعداد العمال في هذا القطاع ونسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي إلى أكثر من النصف خلال السنوات التي أعقبت تجدد النزاع. ولكن مع توفر قوى عاملة تتمتع بالمهارة وبقلة أجورها بالمقارنة مع غيرها، فهناك احتمال قوي لتحقيق الانتعاش السريع المتأتّي من استئناف العملية السلمية بشكل جدي. ويمثل قطاع البناء أحد العناصر المهمة التي تحقق نمو الاقتصاد، وذلك بفضل العلاقات التي تربطه بالقطاعات الأخرى (ولا سيما قطاعات مواد البناء والتصنيع)، بالإضافة إلى أهميته في توفير عدد كبير من فرص العمل.

وفي هذه الأثناء، تعتبر قدرة قطاع البناء على المنافسة على الصعيد الدولي (بما في ذلك التنافس على المشاريع المحلية التي تمولها الجهات المانحة) محدودة بسبب القيود المفروضة على حركة الأشخاص والبضائع، وضعف التشريعات التي تنظم هذا القطاع، وعدم التقيد بالمعايير والممارسات الدولية المرعية في هذا المجال. وعلى المدى القريب على الأقل، يمكن اعتبار الطلب المحلي على هذا القطاع كافياً لتحفيز النمو المطلوب فيه.

ومن العوامل المحفزة لزيادة مستوى الطلب بشكل عام على المدى القصير هو نمو قطاع الإسكان، وذلك في ظل بيئة تشهد تحسناً تدريجياً في الأوضاع السياسية والاقتصادية. فالزيادة المطّردة في أعداد السكان وارتفاع معدلات تكوين الأسر تزيد من حجم الاكتظاظ في المنازل الموجودة، والتي تصل إلى حوالي ستة أشخاص في الضفة الغربية وسبعة أشخاص في قطاع غزة لكل أسرة. وتحصل معظم الأسر الفلسطينية على الخدمات الأساسية بدرجات متفاوتة من الجودة مع وجود فروقات كبيرة بين المساكن المشيدة في المناطق الحضرية والمناطق الريفية. ويدل هذا الوضع على تزايد الطلب المحلي على المساكن التي يستطيع المواطنون شراءها ، والتي يتوقع زيادتها إذا ما تحسنت الأوضاع السياسية والاقتصادية التي نعيشها. ولكن هناك عدد من المسائل التي يتعين معالجتها من أجل تمهيد الطريق نحو إطلاق مشاريع الإسكان الكبرى. حاليا، يهيمن على قطاع الإسكان عدد قليل نسبياً من شركات المقاولات التي تركز عملها على بناء وحدات سكنية "عظم" (بحيث يكمل المالك تشطيبها بعد شرائها)، بالإضافة إلى بناء ملاحق للمنازل القائمة – غير أن ما يؤخذ على هذا النمط أنه لا يتواءم مع زيادة أعداد الأسر والاكتظاظ الحاصل في المساكن. ومن جانب آخر، لا تكاد توجد أية سوق للرهن العقاري؛ وإن وجدت، فهي محدودة بسبب الصعوبات التي يواجهها المقترضون في تلبية شروط الضمان التي تفرضها عليهم مؤسسات الرهن العقاري – ولا سيما فيما يتعلق بحقوق الملكية في الأراضي. وفضلاً عن ذلك، فإن قوانين الاستئجار السارية على أصحاب العقارات، لا توفر من الحوافز التي تشجعهم على تأجير المساكن.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

باعتباره قطاعاً إنتاجياً يساهم في تشغيل القطاعات الأخرى، أثبت قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قدرة متميزة على النمو خلال الفترات التي تشهد الاستقرار في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد أثبتت مجموعة الشركات التي تقود هذا القطاع تميزها في هذا المجال. ووفق المعايير المحلية، تُدار الشركات التي تعمل في هذا القطاع بشكل جيد. ويحتل قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات موقعاً ممتازاً يمكّنه من الاضطلاع بدور رئيسي في تحقيق الرؤية التي تصبو إلى إنشاء اقتصاد معرفي للدولة الفلسطينية المنشودة. وتستطيع القوى العاملة في هذا القطاع، والتي تتمتع بمهارات لغوية متقدمة بالمقارنة مع المعايير الإقليمية السائدة، تقديم خدماتها في الأسواق الإقليمية والدولية حتى في ظل استمرار فرض القيود على

الحركة والتنقل التي تحد من نشاط القطاعات الأخرى. كما يستطيع هذا القطاع أن يلعب دوراً محورياً في توفير خدمات تكنولوجيا المعلومات للقطاع العام، ولا سيما إسـناد مبـادرات الحكومة الإلكترونية التي تهدف إلى زيادة فعالية تقديم الخدمات العامة ونجاعتها.

وعلى الرغم من الإمكانيات الضخمة التي تمكنه من النمو في المستقبل، لا يزال هذا القطاع بحاجة إلى قدر أفضل من التنظيم. كما تعتبر الأسعار، ولا سيما أسعار خدمات الاتصالات، عاليةً بالمقارنة مع المعايير الإقليمية – وهنا يمكن أن يوفر القضاء على الاحتكار القائم في هذا القطاع ورعاية التنافس فيه المزيد من الخيارات والخدمات الأفضل وانخفاض الأسـعار بالنسبة للمستهلكين. ومن جانب آخر، يساهم غياب الاستثمارات التمويلية ورأس المال التطويري في منع المهتمين من تأسيس أو تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة في هذا القطاع.

الاستنتاجات

تبرز هذه المراجعة المقتضبة التدهور الحاد الذي آلت إليه الأوضاع في قطاع التنمية الاقتصادية. ولذلك، يستلزم إعداد السياسات المطلوبة لمعالجة هذه الأوضاع إجراء تحليـل عميـق للعوامل الرئيسية التي تساهم في تدهورها وللتحديات التي تواجهها مؤسسات قطاع التنمية الاقتصادية في السلطة الوطنية الفلسطينية. وفيما يلي نبذة حول بعض المواضيع والتحـديات العامة، التي يعرج عليها القسم 5-3-3 أدناه، والتي عولنا عليها في تصميم برامج الإصلاح والتنمية ووضع الأولويات لها.

- **غموض الوضع السياسي وانعدام التواصل الجغرافي بين مناطق الأراضي الفلسطينية المحتلة** – لا يسمح استمرار الجمود على المـسار الـسياسي، واسـتمرار الاحـتلال، والإغلاق المشدد المفروض على الأراضي الفلسطينية المحتلة، وتوسع المستوطنات الإسرائيلية وبناء جدار الفصل بنمو القطاع الاقتصادي الفلسطيني. فالقيود المفروضة على حركة الأشخاص والبضائع في الضفة الغربية، وعزل قطاع غزة، والعراقيل المفروضة على السفر إلى إسرائيل والدول المجاورة تقضي على إمكانيـة التجـارة الحـرة، ولا تشجع المستثمرين المحليين والأجانب على الاستثمار في الأراضي الفلسطينية المحتلة. كما تتسبب السياسات الإسرائيلية التي تمنع الفلسطينيين الذين يعيشون في الشتات مـن زيارة فلسطين في ضياع مصدر مهم من مصادر رأس المال الفكري والمالي. وبالإضافة إلى ذلك، توجه المستثمرون إلى وقف استثماراتهم في قطاع غزة ونقلها إلى الـدول المجاورة. وفي هذا السياق، يوفر الانفراج في الوضع السياسي فرصة مهمة لتعزيز الاستثمارات المحلية والأجنبية في النشاطات الاقتصادية والبنية التحتية للقطاع الاقتصادي. ودون هذا الانفراج، فسيواصل الاقتصاد الفلسطيني تدهوره بصورة مطّردة.

- **غياب الاستقرار المالي** – لقد خلّف العجز المتنامي في الموازنة، وتركيز موارد القطاع العام لتغطية تكاليف الرواتب والمعاشات التقاعدية ، وشبكة الأمان الاجتماعي أثراً سلبياً مباشراً على النشاطات الاقتصادية. فلا تخصص هذه الموازنة النفقات اللازمة لتغطية الاستثمار والتنمية والتكاليف التشغيلية في القطاع العام. كما يؤدي هذا العجز إلى تراكم المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص، ويفرض الضغوط على البنوك ويؤثر بصورة سلبية على تدفق القروض. ومن شأن هذه العوامل مجتمعةً تثبيط دافعية المستثمرين للاستثمار في القطاع الخاص، والذي لا ينفك يعاني من القيود الجمة التي يفرضها عليه الوضع السياسي والأمني المتردي. وعلاوةً على ذلك، تسبب عدم الانتظام في صرف رواتب موظفي القطاع العام في انخفاض مستوى الإنفاق والإقراض لهؤلاء الموظفين وأُسرهم (والذين يشكلون بمجموعهم ما يقرب من 25% من السكان)، مما خلف آثاراً سلبية على الاقتصاد.
- **التشريعات والأنظمة الركيكة** – يحكم الاقتصاد الفلسطيني العلاقة التي تربطه بإسرائيل بموجب الاتحاد الجمركي الذي ينص على إنشائه بروتوكول باريس. ولم يحصل يوماً أن تم تطبيق هذا البروتوكول بحذافيره، وهو ما ألحق ضرراً جسيماً بالاقتصاد الفلسطيني الذي أصبح اليوم مهدداً بالانهيار نتيجة للإغلاق المفروض على غزة والقيود المفروضة على حركة الأشخاص والبضائع في الضفة الغربية. ويمثل إنفاذ بروتوكول باريس وتعديل الاتفاقيات الحالية مسألة في غاية الأهمية، وهي تمثل في بعض الحالات شرطاً مسبقاً لتحقيق الانتعاش الاقتصادي. وبالإضافة إلى بروتوكول باريس، تحكم النشاطات الاقتصادية الفلسطينية مجموعة من القوانين والأنظمة الفلسطينية التي لا تزال حديثة وناشئة؛ ولذا، يتحتم استكمال صياغة وإعداد قانون الشركات، وقانون المنافسة وقانون الإيجارات وغيرها من القوانين والأنظمة المهمة. وعلاوةً على ذلك، يجب إنشاء الهيئات التنظيمية الفاعلة في العديد من قطاعات الأعمال والخدمات بهدف إحراز التقدم نحو تمكين البضائع والخدمات الفلسطينية من المنافسة في الأسواق المحلية والدولية.
- **القيود المفروضة على الوصول إلى الأسواق** – لا تزال إسرائيل تشكّل وجهة مهمة من الوجهات التي تقصدها المنتجات الفلسطينية ومصدراً محتملاً من مصادر نمو الاقتصاد الفلسطيني. ولكن القدر الكبير من الاعتماد على السوق الإسرائيلية يقيد التعاملات التجارية مع الدول الأخرى، كما ترك الاقتصاد الفلسطيني فريسة سهلة للآثار السلبية الناجمة عن نظام الإغلاق وغياب الاستقرار عن الساحة السياسية. وفي حين يمكن للفلسطينيين – من الناحية النظرية – الوصول إلى الأسواق العربية في المنطقة بموجب ترتيبات التجارة والمعاملة التفضيلية التي منحتها لهم الجامعة العربية، فلا يزال ذلك يعاني من غياب ما يلزم من التسهيلات والعلاقات التجارية وقدرة المنتجات الفلسطينية على المرور عبر نقاط الحدود الدولية (وهي جسري ألنبي ودامية ومعبر رفح). كما تقوض العراقيل المفروضة على نقل البضائع قدرة الاقتصاد الفلسطيني على الاستفادة من اتفاقيات التجارة الحرة المبرمة مع الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية وكندا. وقد يمثل التوسع والوصول إلى هذه الأسواق فرصةً لتحقيق النمو الاقتصادي طويل الأمد، ولكن ذلك لا يقلّل من الأهمية المركزية التي ينطوي عليها ضمان الوصول إلى السوق الإسرائيلية وزيادة حصة الاقتصاد الفلسطيني فيها.

- **الإمكانيات الفنية المحدودة** – لقد أثبت المقاولون الفلسطينيون قدرتهم الفذّة على نقل التكنولوجيا وتطويعها في أعمالهم؛ حيث عملت مشاريع الأعمال القائمة في الضفة الغربية وقطاع غزة على نقل الإمكانيات التكنولوجية المستخدمة في ميادين الزراعة والبناء والمعلومات من إسرائيل وغيرها من الدول. وفي بعض المجالات، يتقدم الاقتصاد الفلسطيني من الناحية التكنولوجية بشوط كبير عن أقرانه في العديد من الدول الأخرى في المنطقة. ومن ناحية أخرى، لم يتم ضخّ القدر الكافي من الاستثمارات في قطاع التكنولوجيا الصناعية والزراعية على مدى السنوات القليلة الماضية، كما تشغّل معظم المنشآت آلات ومعدات قديمة. وبسبب غياب هذا الاستثمار وعدم توفر الفرص التي تمكّن الفلسطينيين من ولوج الأسواق العالمية، فقد تقوض نظام 'المعلومات حول الأسواق' الذي يملكه القطاع الخاص الفلسطيني، ولم تتطور قدرة هذا القطاع على تلبية مختلف الأذواق ومعايير الجودة.
- **محدودية الإمكانيات المادية** – تمتلك فلسطين قدراً ضئيلاً من الموارد الطبيعية. ومع ذلك، فالوصول إلى هذه الموارد محدود أو ممنوع بسبب الاحتلال الإسرائيلي، مما يجعل استخدامها بصورة رشيدة مسألةً في غاية الأهمية. كما تمتلك فلسطين مساحات محدودة من الأراضي وكميات قليلة من المياه، في حين تتوفر فيها كميات كبيرة من الغاز الطبيعي والحجر. كما تشكّل أشجار الزيتون التي يبلغ عددها 10 ملايين شجرة مصدراً طبيعياً مهماً يتوجب حمايته واستغلاله بما يضمن استدامته. وبالإضافة إلى ذلك، تتمتع فلسطين بميزة مناخية تسمح لها بحصاد المنتجات الزراعية وبيعها خلال الفصول التي لا يمكن الزراعة فيها في أوروبا (التي تشكّل السوق الزراعية الرئيسية لها). ولكن العراقيل والعقبات التي تضعها إسرائيل على حركة الأشخاص والبضائع واستخدام الأراضي تعني في مجملها عدم تمكين المزارعين الفلسطينيين من الاستفادة من مساحات شاسعة من الأراضي الخصبة، كتلك الموجودة في منطقة الأغوار الشمالية مثلاً. وفضلاً عن ذلك، لا يزال الغموض يكتنف الوضع القانوني للأراضي والعقارات؛ حيث أن عدداً كبيراً من العقارات (بما فيها تلك القائمة في معظم المناطق في جنوب الضفة الغربية) غير مسجل رسمياً ولا يملك أصحابها سندات تسجيل صريحة بها. ومن شأن هذه العوامل مجتمعةً الحد من توسع القطاع الخاص والاقتصاد الفلسطيني على وجه العموم. كما تحد تلك العوامل من قدرة الأسر ومشاريع الأعمال على استخدام أراضيهم كضمان مقابل الحصول على ما يلزمهم من القروض.
- **الموراد البشرية** – تتمتع القوى العاملة الفلسطينية بقدر عالٍ من التعليم وفق المقاييس الإقليمية الأخرى. ولا تزال القوة العاملة في فلسطين تشهد تنامياً مستمراً، ناهيك عن أنها تضم قوى شابة في جانب كبير منها. ويترتب على قلة مشاركة النساء في القوى العاملة، إلى جانب ارتفاع معدلات الإنجاب، زيادة نسبة الاعتماد على الرجال لإعالة أسرهم. ويفاقم هذا الأمر من آثار البطالة في أوساط المجتمع الفلسطيني. وفي هذا السياق، يمثل القطاع الخاص مصدراً مهماً لتوفير فرص العمل – حيث لا يستطيع القطاع العام أن يواصل توفير عدد لا يكاد ينتهي من الوظائف دون ضمان عدم التسبب بالضرر للاقتصاد الفلسطيني في المستقبل. ولذلك، فمن الضروري أن تركّز السياسات قصيرة الأمد على تعزيز النمو في القطاعات التي تتطلب عدداً كبيراً من العمال، كقطاعي البناء والزراعة.

3-3-5 برامج الإصلاح والتنمية

يعرض هذا القسم ملخصاً موجزاً حول برامج الإصلاح والتنمية التي ستنفذها الوزارات والمؤسسات التي تنضوي تحت قطاع التنمية الاقتصادية في كل فرع من فروعه. وقد صممت هذه البرامج بحيث توفر القاعدة اللازمة لإعداد الخطط وتنفيذ المبادرات والمشاريع الرئيسية اللازمة لإنجاز التقدم نحو تحقيق الأهداف الوطنية المحددة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. ويراعي تصميم هذه البرامج ومضمونها، والذي يعرض الملحق الثاني لهذه الخطة ملخصاً بها، السياق والتحديات التي تواجهها الوزارات والمؤسسات في قطاع التنمية الاقتصادية، وهي تستند كذلك إلى تقييم واقعي للموارد المتوفرة وللإمكانيات التي تتيح التغلب على تلك التحديات.

ومن المهم الأخذ بعين الاعتبار بأن الآثار التي تفرزها البرامج التي نعرضها أدناه ستكون محدودة جداً دون إدخال تغيير جذري على نظام حركة الأشخاص والبضائع وتنقلهم (ولا يستثني ذلك إنشاء حلقة وصل جغرافية بين الضفة الغربية وقطاع غزة)، بالإضافة إلى إدخال التحسينات المادية على مناخ الاستثمار. ولذلك، يتحتم على إسرائيل اتخاذ إجراءات موازية وملموسة وشاملة وفورية لرفع القيود المفروضة على حركة البضائع والأشخاص داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة، ومنها إلى إسرائيل والدول الأخرى. ويتعين على إسرائيل كذلك التوقف الفوري عن السياسات التي تنفذها في الأراضي الفلسطينية المحتلة وعلى مختلف نقاط العبور إليها. ودون اتخاذ الإجراءات الجدية من قبل إسرائيل لإزالة هذه السلسلة من العراقيل والعقبات المادية والإدارية، فلن تؤتي الإصلاحات التي تنفذها السلطة الوطنية الفلسطينية ولا الاستثمارات التي توجهها الدول المانحة ثمارها وآثارها الإيجابية المرجوة بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني. وكجزء من الأجندة العامة متوسطة الأمد المعدة لتنمية الاقتصاد والقطاع الخاص، فنحن سنعمل مع ممثل اللجنة الرباعية لتنفيذ سلسلة من المشاريع التي تحدث آثاراً سريعة. وقد تم تصميم هذه المشاريع، التي جرى إدراجها في البرامج الواردة أدناه، كي توفر حافزاً قصير الأمد لتطوير الاقتصاد. والأهم من ذلك أن هذه المشاريع توضح الآثار الإيجابية للإجراءات الموازية التي تتخذها السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل والدول المانحة بهدف خلق البيئة المناسبة التي تمكن قطاع الأعمال الفلسطيني من الازدهار. ولذلك، تم اختيار هذه المشاريع التي تحدث الآثار السريعة المتوخاة، والتي تتضمنها الأجندة متوسطة الأمد المحددة أدناه، على أساس المعايير التالية: (أ) قدرتها على خلق الحوافز الاقتصادية، وتوفير فرص العمل وتفعيل سوق العمل (من خلال زيادة مشاركة أعداد أكبر من الشباب والنساء والمشاريع الصغيرة)؛ (ب) قدرتها على بناء مشاريع متخصصة في التصدير وإقامة علاقات عامة يمكن تعميمها في الأراضي الفلسطينية المحتلة؛ (ج) واعتمادها على التزام أصيل من جانب إسرائيل بإزالة القيود الحالية وخلق بيئة مناسبة لإعادة جذب الاستثمارات وتحقيق النمو في القطاع الخاص.

الترويج التجاري وجذب الاستثمارات وتنمية المشاريع الخاصة

إننا ملتزمون بتنفيذ إصلاحات مؤسساتية تكفل خلق بيئة تمكّن القطاع الخاص من الاستثمار والتجارة والنمو. كما سنعمل مع هيئات القطاع الخاص ومع الجهات المانحة على إيجاد آليات لتطوير إمكانيات مشاريع الأعمال الخاصة والتخفيف من حدة مخاطر الاستثمار. وقد شرعنا بالفعل في التخطيط لعقد مؤتمر لمستثمري القطاع الخاص، سيعقد في شهر نيسان من العام 2008 في مدينة بيت لحم. وننهدف من وراء هذا المؤتمر إلى دعوة رجال وسيدات الأعمال من فلسطين وخارجها لعرض تصوراتهم عن فرص الاستثمار والتباحث فيها، بالإضافة إلى خلق أجواء إيجابية للاستثمار في فلسطين.

كما نعمل على تطوير قدرتنا على إدارة المعابر والنقاط الحدودية، حيث أحرزنا تقدماً مهماً فيما يتعلق بتأهيل الإدارة العامة للمعابر الحدودية. وفي هذا الصدد، أصدر مجلس الوزراء إطاراً قانونياً جديداً، وخطةً لإعادة هيكلة الإدارة العامة للمعابر الحدودية. ويهدف هذا الإطار إلى تشكيل مجلس إدارة برئاسة أحد الوزراء، ويتكون من ممثلين عن الوزارات الأساسية في السلطة الوطنية الفلسطينية والقطاع الخاص. ويعتبر هذا المجلس مسؤولاً أمام مجلس الوزراء بشكل مباشر، ويتولى تنفيذ خطة إعادة هيكلة المعابر الحدودية وتطويرها.

وعلى المدى المتوسط، سنبذل الجهود الضرورية لتشجيع الاستثمار والتجارة والنمو الاقتصادي عبر ثلاثة برامج تستهدف الإصلاحات المؤسساتية، وتطوير الأعمال الخاصة، وتسهيل الأعمال التجارية. وحسب اعتقادنا، فإن مثل هذه الإصلاحات، إذا ما اقترنت بتقدم ملموس موازٍ على طريق تحقيق السلام والتحرر من نير الاحتلال، ستؤدي إلى تبوء اقتصادنا مكانة مرموقة على صعيد التجارة الإقليمية، كما سيتحول إلى قبلة للاستثمارات الأجنبية المباشرة.

وسيركز برنامج **الإصلاح المؤسساتي** على إيجاد إطار قانوني شامل ومتناسق يتضمن القوانين الناظمة للشركات والمنافسة والأراضي، إلى جانب الارتقاء بتنفيذ القوانين والأنظمة السارية الأخرى. كما يوفر هذا الإطار القانوني الدعم المطلوب للقطاع الخاص وللاتحادات التجارية التي تلعب دوراً مهماً في تطوير السياسات وبناء القدرات للشركات الأعضاء فيها. وتتمثل المجالات التي يركز هذا البرنامج عليها فيما يلي:

- **تطوير إمكانيات الوزارات والمؤسسات التي تضطلع بتنظيم النشاطات الاقتصادية وتعزيزها** – يلزم المؤسسات التي تنظم قطاعات الاتصالات والخدمات (الكهرباء والماء وغيرها) ومؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، برنامج شامل للإصلاح والتنمية المؤسساتي. كما يساعد استكمال مشروع التعداد السكاني لعام 2007 الذي ينفذه الجهاز

المركزي للإحصاء الفلسطيني والاستمرار في إصدار المسوحات الإحصائية الدورية في التعرف على التوجهات والفرص الاقتصادية المتوفرة، وتتـيح للمؤسـسات المعنيـة مراقبة المؤشرات الرئيسية للأداء على الصعيد الاقتصادي. وعلى المدى المتوسط، نخطط لتعزيز إمكانيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بحيث نضمن تزويد القائمين على وضع السياسات في الحكومة ومؤسسات القطاع الخاص بمعلومات موثوقة ودورية في الوقت المطلوب.

- **سن إطار تشريعي حديث يوفر الإمكانية لإجراء الإصلاح المؤسساتي** – من الضروري تعديل التشريعات بحيث تؤدي إلى تحسين بيئة الأعمال والاستثمار، وفي ذات الوقـت تشجيع المنافسة وحماية المستهلك – ومن تلك التشريعات على سبيل المثال قانون الشركات، وقانون المنافسة، وقانون الأراضي، وقانون الـصناعات، والقـانون التجـاري، بالإضافة إلى قانون جديد للمالكين والمستأجرين.
- **تنظيم قطاع الأراضي وغيرها من المصادر الطبيعية** – سوف نعمل على تحديث إمكانيات سلطة الأراضي، بحيث تتمكن من تولي إدارة وتنظيم قطاع الأراضـي وتـسجيلها. ويحتل هذا الأمر أهمية قصوى لأنه يتيح تحرير احتياطيات ضخمة من رؤوس الأموال المربوطة حالياً بالعقارات. ويرتبط هذا الإجراء كذلك بمجموعة من الإجراءات التـي تشجع استثمار رأس المال المحرر في القطاع الخاص، بما في ذلك تنمية سوق الرهن العقاري. وبالإضافة إلى ذلك، يجب إجراء تقييم وإعداد سياسات تتـسم بالمزيـد مـن الشمولية بشأن الاحتياطيات من المصادر الطبيعية ذات القيمة العالية، كالماء والحجر، وذلك لضمان استخدامها بصورة ناجعة ورشيدة.

أما برنامج **التنمية والاستثمار** فيركز على إيجاد الآليات التي تعزز قدرة المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم على الحصول على القروض والتمويل اللازمين للاستثمار. وعلى وجـه الخصوص، ينصب اهتمام هذا البرنامج على المشاريع التي تنتج وتصدر البضائع والخدمات ذات القيمة المضافة العالية. وتتضمن المبادرات التي ينطوي هذا البرنامج عليها ما يلي:

- **تنمية الإمكانيات البشرية** – لم تزل المشاريع ومشاريع الأعمال الفلسطينية معزولة عن محيطها من الأسواق الإقليمية والدولية، وبالتالي فهي محجوبة عـن الإطّـلاع علـى الآليات التي تضمن لها التعرف على المشاريع الرئيسية القائمة منذ سنوات طويلة. وفي حين يدرك مدراء المشاريع الاقتصادية جوانب القصور التي تعتري معارفهم، فـنحن نتفهم عدم تحمسهم لاستثمار الموارد المالية الشحيحة التي يمتلكونها في التدريب والأبحاث والتنمية. ولذلك، سيتم تخصيص الأموال اللازمة لتوفير التـدريب وإدارة المـوارد التي يحكمها الطلب، وذلك بهدف تلبية الأولويات الاقتصادية في عملية التنمية.

- **الحصول على الأموال** – سنعمل يداً بيد مع الدول المانحة منظمات الأعمال الخاصة للمشاركة في إعداد ومراقبة الآليات التي ترمي إلى جذب الاستثمارات المباشرة، والحصول على المنح المالية والضمانات الاستثمارية والخدمات المالية وتوجيهها نحو المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ويتمثل هدفنا الأساسي في ضمان توفير الحوافز المطلوبة لتشجيع الاستثمار في القطاعات الاستراتيجية وتشجيع الاستثمار في الإمكانيات الإنتاجية.

أما برنامج **تنمية التجارة** فهو يركز على إعادة تأهيل ودمج التجارة المحلية تسهيل ودخولها الى الأسواق الدولية. وتتضمن الأولويات الرئيسية المحددة لهذا البرنامج يما يلي:

- **إعادة هيكلة السوق المحلية وتأهيلها** – يجب إعادة تأهيل أسواق الإنتاج المركزية، وتنظيم العلاقات التي تحكم العرض على المستوى المحلي، وتفعيل الرقابة على جودة المنتجات المحلية وسلامتها (من قبل وزارة الاقتصاد الوطني ومؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية) من أجل زيادة مبيعات المنتجات والخدمات الفلسطينية في السوق المحلية.
- **إعداد الترتيبات والبنية التحتية المناسبة لإدارة الحركة التجارية وتسهيلها على نقاط العبور** – يستلزم تطوير الصادرات إنشاء بنية تحتية من شأنها تسهيل الحركة التجارية عبر نقاط العبور مع إسرائيل والأردن ومصر. كما يجب توفير الإمكانيات المطلوبة على نقاط الحدود الدولية (وهي معبري الكرامة ودامميه ومعبر رفح) لتصدير البضائع ذات مدة الصلاحية القصيرة والبضائع الأخرى على وجه السرعة. وفي هذا السياق، سنعمل على تقييم مدى تلبية المعابر، التي دأبت السلطات الإسرائيلية على إنشائها وإدارتها من جانب واحد، للاحتياجات الفلسطينية. كما سيتم تعيين فلسطينيين للتواجد على هذه المعابر من أجل ضمان تلبية الاحتياجات التجارية الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يضمن تطوير البنية التحتية لشبكات المواصلات والاتصالات تلبية احتياجات الفلسطينيين من الممرات التجارية الرئيسية.
- **إبرام الاتفاقيات التجارية وتنفيذها** – كما سنركز على تنفيذ الاتفاقيات والترتيبات التجارية المتعلقة بالمعاملة التفضيلية المبرمة مع الدول العربية والأوروبية ودول شمال أمريكا. وسنعمل كذلك على إبرام اتفاقيات جديدة تخصنا بالمعاملة التفضيلية مع الأسواق الرئيسية الأخرى.
- **تطوير قطاع الصادرات** – يجب التعامل مع تطوير الصادرات من عدة جوانب. ففي المقام الأول، يحتل إنعاش وزيادة التعاملات التجارية مع إسرائيل وتوسيع الحركة التجارية كي تصل إلى الأسواق العربية والأوروبية رأس سلم الأولويات. كما سنعمل على تأسيس مجلس وطني للصادرات ليتولى مراقبة التقدم في مجال تحقيق الأهداف المقررة لتنمية الصادرات وقيادة هذا القطاع. وبالإضافة إلى ذلك، سنرسل البعثات الدبلوماسية والتجارية التي تعزز إنفاذ الاتفاقيات التجارية التي وقعناها مع الجامعة العربية ومع غيرها من الجهات بشأن المعاملة التفضيلية. وهناك حاجة كذلك لإطلاق مبادرات أخرى لتنمية قطاع التجارة وتعزيز الترويج التجاري بحيث تستهدف الأسواق الكبرى، بالإضافة إلى

تدابير أخرى تكفل تطوير العلاقات التجارية مع الأردن ومصر بهدف توفير بديل للتجارة مع إسرائيل وبديل آخر لتأمين مرور الحركة التجارية من فلسطين كذلك. وزيادةً على ما تقدم، سنطلق المبادرات التي تستهدف تطوير أركان قطاع الخدمات الذي يقدم خدماته في مجال مشاريع التصدير والمشاريع التجارية (بما فيها مشاريع التعبئة والتسويق والتصديق وضبط الجودة وغيرها من الخدمات ذات العلاقة).

- **التشجيع على استعادة الحركة التجارية مع إسرائيل، والتركيز على تطبيق بروتوكول باريس، وإعداد آليات التحكيم الملائمة** – نحاول هنا معالجة الأسباب التي تقف وراء عدم تنفيذ بروتوكول باريس، وتعديله بحيث يكفل قدراً أكبر من المزايا والفوائد التي تعود بالنفع على الاقتصاد الفلسطيني، وذلك بهدف زيادة التعاملات التجارية مع إسرائيل والمنطقة العربية والدول الأخرى في جميع أنحاء العالم. كما إن من الأهمية إعادة تفعيل اللجنة الاقتصادية المشتركة وحشد الدعم الدولي لتنفيذ بروتوكول باريس على أساس نزيه وعادل، وإعداد آليات منصفة وشفافة للتحكيم من أجل خلق بيئة تمكّن القطاع الخاص من النمو والتوسع. ومن الضروري كذلك ممارسة الضغط على إسرائيل لتغيير سياساتها ومراقبة القيود التي تفرضها على الحركة الداخلية والتنقل عبر نقاط العبور معها، بما في ذلك إنشاء هيئة فلسطينية تتولى مراقبة الحركة على هذه المعابر.

قطاع الزراعة والصناعات الغذائية

في ضوء ضعف القاعدة الإنتاجية التي يرتكز عليها الاقتصاد الفلسطيني، يمثل توفير الحوافز الاقتصادية من خلال تنمية القطاع الخاص أحد التحديات الرئيسية التي نواجهها في هذا السياق. وعلى المدى القصير، لا تزال القطاعات التي توظف أعداداً كبيرة من العمال أو التي تركز على إنتاج صناعات بسيطة، كقطاعي الزراعة وإنتاج الحجر، تلعب دوراً مهماً في الاقتصاد من ناحية الوظائف التي توفرها وإمكانيات التصدير التي تتمتع بها. وفي هذا الإطار، يحتل القطاع الزراعي أهمية قصوى في فلسطين، إذ أنه يمتلك قدرات متكاملة لتأمين انتعاش فوري للاقتصاد الفلسطيني من خلال إعادة بناء وسائل الإنتاج القائمة وتوسيعها.

ومن شأن برنامج **تنمية الزراعة** تشجيع زراعة المحاصيل ذات القيمة المضافة المرتفعة المدرة للنقد، وتطوير خدمات تسويق المحاصيل الزراعية، وتشجيع الصادرات إلى الأسواق الإقليمية والعالمية، إلى جانب تطوير البنية التحتية اللازمة لقطاع التجارة. وفي الواقع، يحتاج تنظيم الإنتاج الزراعي على المستوى المحلي، وارتفاع متطلبات السوق العالمية، وحجم المنافسة فيها إلى جهود كبيرة من السلطة الوطنية وجميع المهتمين في تنمية الإنتاج الزراعي. ولكن فرض الإغلاق على المناطق الفلسطينية، وإعاقة حركة البضائع، يمكن أن يحبط هذه الجهود ويحولا دون نمو هذا القطاع. وبناء عليه، فإن رفع القيود على الحركة يعتبر إجراء لا بد منه لضمان نجاح برنامج **تنمية الزراعة**.

ويعد بناء مجمعات التصنيع الزراعي من المكونات المهمة لبرنامج **تنمية الزراعة**. ومن شأن هذه المبادرة، التي يفترض أن تحقق الآثار المرجوة بصورة سريعة، أن توفر فرصة ذهبية لإثبات نجاعة القطاع الزراعي الفلسطيني من الناحية التجارية، وذلك حال رفع القيود التي تفرضها إسرائيل على حركة الأفراد والبضائع. وعلى الرغم من أن هذا المشروع من المشاريع المهمة، فإن تأثيره سيبقى محدوداً بالضرورة ولا يستثني الحاجة الملحة لإزالة القيود المفروضة على الحركة في المناطق الأخرى من الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وسيركز برنامج **تنمية الزراعة** على تشجيع إنشاء شركات تجارية تقوم بتوفير خدمات تسويق المحاصيل الزراعية (بما فيها المعالجة، والتعبئة، والتوزيع، والتسويق، وتشجيع التصدير). كما يركز هذا البرنامج على توفير المساعدات الفنية للمزارعين، بحيث يتمكنون من زيادة إنتاجهم ويعززون قدرتهم على استخدام مواردهم المحدودة بصورة مجدية.

الصناعة والخدمات

مع أن القطاع الزراعي يلعب دوراً حيوياً لا يستهان به في بث الحياة في شرايين الاقتصاد الفلسطيني على المدى القصير، فإن إمكانيات نموه على المدى الطويل لا تزال محدودة. ولذلك، يترتب على قطاعي الصناعة والخدمات إنتاج بضائع وخدمات ذات قدرة تنافسية أعلى وقيمة مضافة عالية، كما يتوجب عليهما الولوج إلى أسواق جديدة. وعلى المدى المتوسط، يجب إيلاء انتباه خاص لتطوير قطاع الخدمات والاقتصاد المبني على المعرفة، لاسيما في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات المقدمة عبر التعاقد مع جهات خارجية.

ويهدف برنامج **تنمية القدرة الصناعية** إلى إعادة تأهيل المعدات والأدوات والأصول الصناعية واستبدال القديم منها بأخرى جديدة، وإعادة الترابط الداخلي في سلسلة الإنتاج المحلي، وتشجيع التصدير إلى الأسواق الحالية والجديدة، وتوفير المساعدات الفنية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة على أساس الطلب. وتساعد تنمية أصول قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات، من قبيل إنشاء المستودعات الكبرى، والمناطق الصناعية والمحلات التجارية، على تحسين الطاقة الإنتاجية على المدى المتوسط. ونحن نعمل في الوقت الحاضر على مراجعة الخيارات المتعلقة بتشييد منطقة صناعية أو أكثر على المدى القصي، حيث ستستوعب هذه المشاريع الإنشائية عدداً كبيراً من العمال. ولكن الواقع يشير إلى أن قابلية تنفيذ هذه المشاريع من الناحية التجارية رهن برفع القيود عن حركة الأفراد والبضائع. كما سيجري اختيار مواقع المناطق الصناعية بدقة، وذلك بناء على قدرتها على النجاح من الناحية التجارية وتوزيعها الجغرافي.

السياحة

لا يزال قطاع السياحة يضطلع بدور مهم في الاقتصاد الفلسطيني، لاسيما خلال الفترات التي تشهد حالة من الاستقرار. ومن الواضح أن السياحة تمثل مصدراً أساسياً لـدخل الدولـة الفلسطينية المرتقبة، كما أنها تشكل وسيلة لبناء الجسور مع الشعوب والثقافات في البلدان الأخرى. وبالإضافة إلى المكانة المرموقة التي يحتلها بلدنا من الناحية التاريخية، فان إيماننـا قوي بأن القيمة التي تضفيها ثقافتنا على الضيافة والكرم تمثل مصدر قوة لتنمية صناعة السياحة وازدهارها في المستقبل.

ونحن بدورنا سنولي أهمية قصوى لتأهيل موجوداتنا السياحية، بما في ذلك ترميم المواقع الأثرية وحفظها، بحيث يتمكن قطاع السياحة من الاستفادة الكاملة من التحسن الـذي سـيطرأ على البيئة الأمنية والسياسية في المستقبل. ويشمل برنامج **تنمية الصناعة السياحية** برامج تهدف إلى تطوير البنية التحتية السياحية، وتعزيز إمكانيات الصناعات والحـرف الـصغيرة ومتوسطة الحجم المرتبطة بهذا القطاع (بما في ذلك اتحادات مشاريع الأعمال) وتطوير التسويق، وتنمية العلاقات العامة على المستوى الدولي - وهذه بالنسبة لنا أولويـات لا يـستهان بها، وهي تمهد السبيل لنمو هذا القطاع الحيوي. ولكن الشرط الرئيسي المطلوب تحققه لتنمية قطاع السياحة في فلسطين يتمثل في تحسين قدرة وكالات السياحة الفلـسطينية والفنـادق وقطاع الخدمات على الوصول إلى السياح الدوليين، وتوفير سلسلة متكاملة من الخدمات السياحية. ومرة أخرى، يرتبط نجاحنا في هذا المضمار برفع القيـود عـن حركـة الأفـراد والمؤسسات الفلسطينية. فقد أثبتت التجارب السابقة، وبخاصة الاستعدادات لاحتفالات الألفية الثانية، أن غياب هذه الشروط الضرورية لن يمكن الاستثمارات من تحقيـق أيـة فوائـد ملموسة ومستدامة في قطاع السياحة.

الإسكان

يمثل قطاع الإسكان ركيزة ثمينة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، كما يوفر هذا القطاع مصدراً مهماً لاستيعاب العمالة. ومع أن قطاع البناء يشهد حركة نـشطة نـسبياً، فـإن مشاريع الإسكان لا تزال عاجزة عن توفير السكن للعدد المتنامي من الأسر الجديدة. ولذلك، يمثل الاكتظاظ السكاني مشكلة قائمة. وتلتزم السلطة الوطنية الفلـسطينية بزيـادة إتاحـة الفرص أمام بناء المساكن ذات النوعية الجيدة لذوي الدخل المحدود والمتوسط. ومن جانب آخر، نعول على القطاع الخاص بصورة رئيسية على تنفيذ برنامج **تنمية قطـاع الإسـكان**، وسيتم تحديد المطّورين والمقاولين من خلال طرح عطاءات تنافسية وشفافة. وستضطلع البلديات والمجالس المحلية بدور مهم في تحديد مواقع المشاريع السكنية وإصدار التـراخيص اللازمة لها، في حين يعمل صندوق إقراض وتطوير البلديات على تقديم الدعم للبلديات من أجل تأمين الأموال اللازمة لربط مشاريع الإسكان الجديدة بشبكات البنية التحتية والخـدمات العامة.

وسيشمل برنامج **تنمية قطاع الإسكان** بناء إمكانيات المؤسسات الحكومية المعنية في هذا المجال (بما فيها البلديات، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، وسلطة الأراضي، ومؤسسات الرهن العقاري). وسيتضمن هذا البرنامج كذلك تقديم المساعدة الفنية لتنفيذ الإصلاحات الإدارية والقانونية التي تحتاجها هذه المؤسسات لضمان قيام سوق مستدامة للإسكان في فلسطين. ومن جانب آخر، وصل جهدنا الرامي إلى تطوير سياسات إدارية واضحة في موضوع تسجيل واستخدام الأراضي إلى مرحلة متقدمة، حيث تم تشكيل لجنة وزارية فرعية متخصصة بهذا الشأن، لكي تتولى الإشراف على عمل سلطة الأراضي بشأن تسجيل الأراضي في ثلاثة مواقع. كما بدأ العمل على تعديل قانون المالكين والمستأجرين الذي يحول دون نمو سوق تأجير العقارات. ويدعم مالي وفني من أعضاء الأسرة الدولية، سنعمل على تطوير سوق رهن عقاري ناجع يسمح للفلسطينيين باستعمال أراضيهم كضمان يمكّنهم من الاستفادة من الرهون العقارية التي تقدمها البنوك الخاصة في فلسطين.

5-3-4 توزيع الموارد المالية

خُصص لقطاع التنمية الاقتصادية موارد مالية، وصلت نسبتها إلى 5.9% من الموازنة الكلية لعام 2008 وسيجري رفع هذه النسبة إلى 6.2% بحلول عام 2009 و7.1% عام 2010. كما تبلغ حصة هذا القطاع ما يقرب من 21% من الموازنة التطويرية على مدى السنوات الثلاث القادمة. ويعكس تخصيص هذا الحيز الكبير من الموازنة التطويرية الأهمية البالغة المرتبطة بخلق بيئة تمكن القطاع الخاص (بما فيه تنمية البنية التحتية) من النمو، والذي سيحل بمرور الوقت محل القطاع العام باعتباره محرك الاقتصاد الفلسطيني.

موازنة النفقات التطويرية

يصل مجموع الموازنة التطويرية المخصصة لهذا القطاع 395 مليون دولار. ويعرض الجدول رقم (5-3-1) أدناه الموارد المخصصة للبرامج الواردة في القسم 5-3-3 أعلاه.

الجدول رقم (5-3-1): توزيع موارد الموازنة التطويرية

البرنامج	2008 (مليون دولار)	2009 (مليون دولار)	2010 (مليون دولار)	المجموع (مليون دولار)
الإصلاح المؤسساتي	10	10	10	30
تنمية قطاع التجارة	12	12	12	36

التنمية والاستثمار	18	18	16	52
تنمية الزراعة	18	24	24	66
تنمية القدرة الصناعية	19	23	36	78
تنمية الصناعة السياحية	15	14	14	43
تنمية قطاع الإسكان	15	25	50	90
المجموع	***107***	***126***	***162***	***395***

ويعرض الملحق الثاني لهذه الخطة المزيد من التحليل للمشاريع والمبادرات التنموية النابعة من هذه البرامج، بالإضافة إلى توزيع الموارد وأهداف الأداء المتعلقة بها.

الموازنة الجارية

يحدد الجدول رقم (5-3-2) أدناه مجموع نفقات الموازنة الجارية المخصصة لكل وزارة ومؤسسة على حدة. كما يعرض هذا الجدول تحليلاً لتوزيع الموارد المالية لكل هدف من الأهداف الاستراتيجية المحددة.

الجدول رقم (5-3-2): توزيع نفقات الموازنة الجارية

الوزارة/المؤسسة	الأهداف الاستراتيجية	2008
		مليون دولار
وزارة الاقتصاد الوطني	خلق بيئة تساعد القطاع الخاص على تبوء موقعه كمصدر رئيسي من مصادر الدخل القومي	4
	تعزيز قدرة القطاع الخاص على التنافس بهدف تمكينه من لعب دور ريادي في التنمية المستدامة	8
	فتح الاقتصاد على الأسواق الإقليمية والدولية	1
المجموع		**1.3**
وزارة الزراعة	خلق بيئة مساندة ترمي إلى تسهيل أعمال التنمية في قطاع الزراعة	1.5
	تعزيز الاستخدام المستدام للأراضي الزراعية من أجل ضمان تحقيق الأمن الغذائي ودفع عجلة النمو الاقتصادي	11

	المساعدة في تصنيع المنتجـات الزراعيـة بهـدف إنمـاء القطـاع الاقتصادي	0.5
	التخفيف من اثار الصراع القائم والكوارث الطبيعية التي تعوق نمـو القطاع الزراعي	8
المجموع		**21**
وزارة الـ ـسياحة والآثار	المساعدة في إنشاء صناعة سياحية قادرة على المنافسة على المستوى الدولي	3
	المحافظة على المواقع التاريخية والثقافية والدينية المهمة	2
المجموع		**5**
وزارة الاتصالات وتكنولوجيـ ـ ـ ـا المعلومات	تطوير القدرة التنافسية وأداء قطاع الاتصالات وتنظيمهما وتنميتهما	0.5
	رفع مستوى كفاءة وجودة الخدمات التي يوفرها نظام البريد الوطني	6
	تعزيز فعالية ونجاعة عمل الحكومة من خلال إنشاء نظام الحكومـة الإلكترونية وتنفيذه	0.5
المجموع		**7**
سلطة الأراضي	إثبات ملكية الأراضي من خلال عملية متكاملة لتسجيل الأراضي	2
	إدارة قطاع أراضي الدولة بصورة فعالة مما يعزز أعمـال التنميـة الاقتصادية	0.5
	إعداد إطار قانوني ومؤسساتي مناسب لتنظيم قطاع الأراضي بصورة ناجعة	1.5
المجموع		**4**
الجهاز المركـزي للإحـ ـ ـ ـ ـصاء الفلسطيني	إعداد إحصائيات ديموغرافية واجتماعية واقتصادية وجغرافية متكاملة باستخدام المعايير والمواصفات التي تتوافق مع المعايير الدولية	3
	ضمان استخدام البيانات الإحصائية وإدارتها بصورة فعالة وناجعة	0.5
	إنشاء نظام وطني للإحصاء يمكن استخدام في إعداد السياسات التـي تستند الأدلة الواقعية	0.5
المجموع		**4**
مؤسـ ـ ـ ـ ـ ـسة	البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة	1.5

المواصفات والمقاييس الفلسطينية		
هيئة تشجيع الاستثمار	البيانات حول أهدافه الاستراتيجية غير متوفرة	1
الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة	البيانات حول أهدافها الاستراتيجية غير متوفرة	1
المجموع		**3.5**
المجموع الكلي		**57**

5-3-5 ملخص حول النتائج المتوقعة والأهداف المقررة

على نحو ما تبينه الفصول السابقة، تتضمن خطة الإصلاح والتنمية التي أعددناها منهجاً شاملاً ومتكاملاً يشمل جميع جوانب تنمية قطاع التنمية الاقتصادية، والتي تغطي كافة الاحتياجات، بدءاً من توفير فرص العمل على المدى القصير، إلى تنفيذ مجموعة من نشاطات التنمية العامة التي تهدف إلى بناء الإمكانيات الإنتاجية ودعم التحول إلى اقتصاد يستند إلى المعارف ذات الصلة.

ويتناول الملحق الثاني لهذه الخطة على وجه التفصيل الإنجازات التي حزمنا أمرنا على تحقيقها من خلال الخطط المحددة لقطاع التنمية الاجتماعية إلى جانب النتائج التي نطمح إلى تحقيقها من ذلك. وفيما يلي عرض ملخص بمؤشرات الأداء الرئيسية التي نتوقعها. وقد قمنا بتحديد المؤشرات والأهداف لغالبية الأهداف الرئيسية. وتشير الأهداف إلى نهاية فترة السنوات الثلاث ما لم يدل السياق على خلاف ذلك. وفي حالات قليلة، لا يزال العمل جارياً لضمان جدوى قياس بعض المؤشرات، ولذلك نشير إلى الهدف بالرمز 'x'.

الإصلاح المؤسساتي

يجب إعداد إطار تشريعي ومؤسساتي حديث من أجل إسناد تنمية القطاع الخاص، وتعزيز النمو الاقتصادي وتنظيم قطاع الصناعة بصورة ناجعة. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- صياغة القوانين والأنظمة – التركيز على إعداد قانون الشركات، وقانون المنافسة، وقانون الأراضي، وقانون الصناعات، والقانون التجاري، والقانون بشأن المالكين والمستأجرين.
- زيادة نسبة الأراضي المسجلة في الضفة الغربية في دوائر تسجيل الأراضي بنسبة 60%.
- تقليص تكاليف خدمات الاتصالات كنسبة مئوية من إنفاق الأسر تصل إلى 40%.

تنمية قطاع التجارة

يجب إطلاق المبادرات اللازمة لإنشاء بنية تحتية حديثة للقطاع التجاري وإعداد السياسات التي تهدف إلى تسهيل الحركة التجارية الناجعة والكفؤة، وذلك من أجل إسناد قدرة القطاع الخاص على بناء سوق للصادرات واختراق أسواق أخرى. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- زيادة النسبة الإجمالية للصادرات بحوالي 15%.
- زيادة حجم الصادرات التي لا تمر عبر إسرائيل بنسبة 30%.
- بناء البنية التحتية والإمكانيات المطلوبة لإدارة نقاط العبور على نحو فعال.
- استكمال النشاطات التي تهدف إلى حشد الدعم لتنفيذ بروتوكول باريس على أساس عادل والدخول في الاتفاقيات التجارية الدولية.

التنمية والاستثمار

يجب توفير الدعم الذي تحتاجه المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة من خلال مجموعة من النشاطات التي تمكن المواطنين من الحصول على القروض والخدمات المالية وتوفير الفرص التي تمكن المعنيين من تعلم إدارة المشاريع، وذلك من أجل ضمان مساهمتهما التامة في النمو المستدام للقطاع الخاص وتجديد خدماته. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- زيادة مساهمة المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في الناتج القومي المحلي بنسبة ×%.
- زيادة حجم التوظيف في المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة بنسبة ×%.
- رفع معدل تأسيس المشاريع الصغيرة والمتوسطة بنسبة ×%.
- تمكين قدرات السلطة الوطنية الفلسطينية في مراقبة وتنظيم الاستثمارات والقروض والخدمات المالية المقدمة للمشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة.

تنمية قطاع الزراعة

يجب استغلال الإمكانيات التي يتيحها نمو قطاع الزراعة والزراعة الإنتاجية في المدى القصير من أجل تحفيز الانتعاش الاقتصادي وتحسين الدخل القومي وضـمان الأمـن الغـذائي. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- زيادة الإنتاج الزراعي بنسبة 15%.
- زيادة حجم العمالة في قطاع الزراعة بنسبة 10%.
- زيادة الصادرات الزراعية بنسبة 25%.
- دعم تطوير قطاع الخدمات الزراعية بعد الحصاد في العديد من المواقع من الأراضي الفلسطينية المحتلة.
- استكمال العمل على تأهيل المزارع والحقول المتضررة.
- الشروع في أعمال استصلاح الأراضي والمياه وحمايتها.

تنمية القدرة الصناعية

يجب العمل على الخروج من الأوضاع المتدهورة التي تشهدها قدراتنا الصناعية من أجل بناء اقتصاد قادر على إنتاج بضائع وخدمات ذات قيمة مضافة عالية. وتهدف خطة الإصـلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- زيادة حجم الإنتاج الصناعي بنسبة 10%.
- زيادة حجم القوى العاملة في قطاع الصناعة والخدمات بنسبة 15%.
- إنشاء مجمعات محلية للتصنيع الزراعي في طولكرم والخليل.

- إنشاء مجمعات للتصنيع الزراعي على الخط الأخضر في جنين وترقوميا.
- بناء إمكانيات مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية وغيرها من المؤسسات الحكومية من أجل إعداد وإنفاذ معايير حديثة للتصنيع وضبط جودة المنتجات الصناعية.

تنمية الصناعة السياحية

يجب استغلال الإمكانيات التي يتيحها نمو قطاع السياحة من أجل تحفيز الانتعاش الاقتصادي في فلسطين. كما يجب الأخذ بالحسبان الأهمية الاستراتيجية التي ينطوي عليها هذا القطاع، بالإضافة إلى الحاجة إلى إعادة إعمار وترميم المواقع الثقافية والتراثية والمحافظة عليها. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيـق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- رفع مستوى القيمة المضافة التي يدرها قطاع السياحة بنسبة 100%.
- زيادة حجم القوى العاملة في قطاع السياحة بنسبة 100%.
- بناء القدرات اللازمة لتنظيم قطاع الصناعة السياحية.
- إطلاق المبادرات التي تهدف إلى إعادة إعمار المواقع السياحية وحمايتها.
- تصميم المبادرات التي تهدف إلى تعزيز قدرات القطاع الخاص وتسويق فلسطين باعتبارها وجهة سياحية.

تنمية قطاع الإسكان

هناك حاجة لإنشاء عدد ضخم من المساكن التي يستطيع المواطنون شراءها من أجل تقليص الضغط الناجم عن الاكتظاظ في المساكن الناجم عن الزيادة المطردة في أعـداد الـسكان. ويجب أن توفر مشاريع الإسكان الكبرى فرصة للمحافظة على استدامة قطاع الإسكان وخلق عدد كبير من فرص العمل فيه. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعـوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- الإبقاء على معدلات الكثافة في المساكن القائمة ضمن مستوياتها الحالية (على الرغم من الزيادة السنوية في عدد السكان التي تقدر بـ4%).
- بناء عدد من الوحدات السكنية للأسر ذات الدخول المتدنية والمتوسطة - 2,000 وحدة سكنية.
- إعادة تأهيل المنازل المتضررة من أحداث الصراع.

5-4 تطوير البنية التحتية العامة

يلقي هذا القسم الضوء على أجندة الإصلاح والتنمية الفلسطينية لقطاع تطوير البنية التحتية العامة، كما يفصل الطريقة التي يساهم فيها هذا القطاع في تحقيـق الإطـار العـام لأجنـدة السياسات الوطنيةالفلسطينية الوارد في الفصل الثالث من هذه الخطة. ويبين هذا الفصل كذلك أولويات السياسة العامة في قطاع تطوير البنية التحتية العامة، إلى جانب القيود والتحـديات الرئيسية التي يواجهها هذا القطاع، والبرامج ذات الصلة، والأهداف الاستراتيجية والموارد المالية المخصصة له والوزارات والمؤسسات التي تعمل فيه.

5-3-1 أجندة السياسة

تضطلع مختلف مؤسسات القطاع العام التي تشارك في تطوير البنية التحتية العامة بدور مركزي في تحقيق رؤية السلطة الوطنية الفلسطينية في إقامة الدولة الفلسطينية المنـشودة، ولا سيما تطلّعها للتحول إلى دولة:

- تستجيب لاحتياجات مواطنيها وتوفر لهم الخدمات الأساسية.
- وتخلق البيئة المناسبة التي تمكّن القطاع الخاص من تنفيذ أعماله ونشاطاته.
- وتدير الموارد الطبيعية وتحميها.

وهناك العديد من الوزارات والمؤسسات التي تشارك في تطوير قطاع البنية التحتية العامة، حيث تشارك هذه الوزارات والمؤسسات بصورة فاعلة في إعداد الخطط اللازمة لبناء هـذا القطاع وتطويره وتشغيله وتنظيمه. فعلى مستوى الحكومة، تضطلع وزارتا التخطيط والحكم المحلي بدور مهم في إعداد السياسات والخطط التطويرية لقطاع البنيـة التحتيـة. وعلـى المستوى المحلي، يشارك المحافظون والبلديات والمجالس القروية في إعداد السياسات والخطط وتقديم الخدمات التطويرية المطلوبة لهذا القطاع. وعلى مـستوى القطاعـات الفرعيـة، تضطلع كل من وزارات الأشغال العامة والإسكان، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والمواصلات بأدوار لا يستهان بها في إعداد السياسات اللازمة لهذا القطاع وتنظيمه، وتقديم ما يلزم من الخدمات في بعض الحالات – كل في المجال الذي تعمل فيه. وبالإضافة إلى هذه الوزارات والهيئات، تشارك في إحياء هذا القطاع بعض مؤسسات القطاع العام التي تتـولى

دوراً لا غنى عنه في إعداد السياسات الضرورية لتطوير قطاع البنية التحتية وتنظيمه وتوفير الخدمات المطلوبة له. ومن بين هذه المؤسسات سلطة الطاقة والموارد الطبيعية، وسلطة المياه، وسلطة جودة البيئة.

وتتطلع السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إعداد منهج متكامل وشامل يمكنها من تطوير بنية تحتية عامة حديثة، تلبي في الحد الأدنى منها المعايير الإقليمية المرعية. وتعتبر البنية التحتية السليمة من المطالب الأساسية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، فهي العامل الأبرز الذي يتيح التطور والنمو في قطاعات التجارة والإنتاج، وتحسين الظروف المعيشية، وتنمية الصحة والسلامة العامة وحماية البيئة. كما تساهم البنية التحتية السليمة في تسهيل عمل مؤسسات القطاع العام، وبالتالي فهي تفرز الآثار الإيجابية المرغوبة على قطاع الحكم والأمن والأمان. وبذلك، يضطلع قطاع تطوير البنية التحتية العامة في فلسطين بدور محوري في إسناد التقدم نحو تحقيق الأهداف الوطنية الأربعة التي تحددها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. وفي هذا السياق، نورد النقاط التالية التي نوضح من خلالها على سبيل المثال، لا الحصر، الآثار الفعالة والشاملة التي يؤمنها تطوير البنية التحتية العامة على تحقيق هذه الأهداف الوطنية.

- **الأمن والأمان** – من شأن تنظيم الخدمات العامة، وصيانة شبكات المواصلات والماء والكهرباء، وإدارة النفايات الصلبة والخطرة والمياه العادمة على نحو أفضل إنتاج آثار مادية إيجابية على تعزيز الصحة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج المؤسسات الفلسطينية التي تعمل في قطاعي الأمن والعدالة إلى مقرات متطورة (من قبيل المحاكم، والسجون، والثكنات العسكرية، والمكاتب وخلافها) كي تتمكن من توطيد نظام العدالة ورفع المستوى المهني للأجهزة الأمنية.
- **الحكم الرشيد** – يمكن الارتقاء بكفاءة وفعالية مؤسسات القطاع العام على المستويين الوطني والمحلي إلى حد كبير من خلال تطوير بنيتها التحتية. كما يمكن أن تساهم المدارس ومراكز الرعاية الصحية ومباني المكاتب التي تتميز بجودتها وجدواها من ناحية التكاليف، إلى جانب الطرق الأفضل (داخل الضفة الغربية وقطاع غزة وبينهما)، في تعزيز قدرة القطاع العام على تقديم الخدمات العامة بصورة متساوية لكافة التجمعات السكانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وعلاوةً على ذلك، يؤدي تنظيم الخدمات العامة وإدارتها بكفاءة إلى رفع مستوى تحصيل الرسوم، كما يشجع ذلك القطاع الخاص على الاستثمار في قطاع تطوير البنية التحتية العامة.
- **تعزيز الازدهار على المستوى الوطني** – من شأن البنية التحتية العامة الناجعة توفير الأرضية الضرورية لدب الحياة في القطاع الخاص الفلسطيني على المدى القصير، وبناء اقتصاد متوازن ومستقل على المدى المتوسط. وتعتمد تنمية القطاعات التجارية والزراعية والصناعية والسياحية في المستقبل اعتماداً كبيراً على بنية تحتية حديثة تكفل توفير الخدمات المعولة عليها. فعلى سبيل المثال، تعتمد التجارة الداخلية على تشغيل شبكة طرق داخلية مجهزة، ويستلزم نمو قطاع الصادرات تطوير البنية التحتية على المعابر

الحدودية. وكذلك، تضطلع المدن الصناعية بدور حيوي يهيئ لنا الشروع في تنمية قطاع الصناعة وتحديثه، وذلك إذا ما جرى تأمين البنية التحتية الفعالة وضمان الوصول إلى أسواق العمل وتوفير المواد الخام والمدخلات الصناعية.

- **تحسين نوعية الحياة** – من شأن تطوير تنظيم وإدارة الخدمات العامة التي يقدمها القطاعان العام والخاص، وصيانة شبكة المواصلات وشبكات الماء والكهرباء، وتطوير إدارة النفايات والمياه العادمة، وتنمية قطاع الإسكان، وإنشاء المراكز الثقافية والترويحية العامة الإسهام في تحسين نوعية الحياة اليومية للمواطنين الفلسطينيين إلى حد بعيد.

وبالنظر إلى الدور المهم المنوط بقطاع تطوير البنية التحتية العامة، وضخامة حجم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والقيود المفروضة على الموارد المالية وإمكانيات التنفيذ المتاحة، فإن من الضروري تحديد أولويات الأهداف والنشاطات التي يسعى هذا القطاع إلى إنجازها. ولأغراض هذه الخطة، يجب التركيز على النشاطات التي تُفضي إلى إصلاح البنية التحتية العامة وإعادة تأهيلها، مما يسهم مساهمةً جليلةً في تحقيق الاستقرار والانتعاش الاجتماعي والاقتصادي على المدى القصير، إلى جانب رفع مستوى فعالية وكفاءة الخدمات العامة التي توفر للمواطنين. وعلى المدى البعيد، سوف نبذل الجهود التي تكفل إدارة خدمات البنية التحتية على أساس تجاري ووفق مبادئ الجدوى الاقتصادية. وسنعمل مع مرور الوقت كذلك على تشجيع زيادة حجم استثمارات القطاع الخاص ومشاركته في قطاع البنية التحتية والخدمات العامة.

وبناء على ما تقدم، سنولي قدراً أكبر من الاهتمام لتحقيق الأهداف الرئيسية التالية في إطار خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية:

- **تطوير الإمكانيات المادية** – على المدى القصير، تعتبر صيانة البنية التحتية القائمة وإعادة تأهيلها مسألة مهمة لضمان استخدام الموارد الطبيعية على أساس مستدام وبناء القاعدة اللازمة لاستعادة النمو في القطاع الاقتصادي. وإذا ما تحسنت الأوضاع السياسية والاقتصادية على المديين المتوسط والبعيد، فسوف نركز على تحديث بنيتنا التحتية وتطويرها بالشراكة مع القطاع الخاص. وفي بادئ الأمر، ستركز الإجراءات السياساتية الموجهة نحو المحافظة على المصادر الطبيعية وضمان تجددها واستخدامها الناجع على إدارة المياه والمياه العادمة والنفايات الصلبة.
- **تعزيز تنمية القطاع الخاص** – نحن بحاجة إلى بنية تحتية أفضل كي نتمكن من إسناد أعمال التنمية في القطاع الخاص. فتحديث البنية التحتية في قطاع المواصلات، وإنشاء المرافق التي تضمن تحسين إمكانية الوصول إلى الأراضي الزراعية، ومنع تلوث المياه والتربة، وتعزيز التطور الصناعي (من قبيل إنشاء المدن الصناعية مثلاً) هي بمجموعها أولويات لا غنى عنها. وإذا ما ساعدتنا الظروف السياسية والاقتصادية على المديين المتوسط والبعيد، فسوف نعمل على تنفيذ الإجراءات السياساتية التي تشجع القطاع الخاص على ضخّ المزيد من الاستثمارات في تطوير قطاع البنية التحتية العامة وتوفير الخدمات اللازمة لتطويره.

- **تنمية الموارد البشرية** – تتمثل المجالات السياساتية الرئيسية التي تساهم في تحقيق الهدف الرامي إلى تنمية الموارد البشرية في التعليم والصحة والإسكان. وفي حين ترتبط هذه المجالات ارتباطاً مباشراً بتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية (والتي يعرج عليها القسمان 5-2 و5-3 أعلاه)، يمثل بناء المدارس، والمستشفيات، والمساكن التي يستطيع المواطنون تحمل تكاليفها، والمراكز الترفيهية والثقافية العامة إحدى الأولويات الرئيسية في هذا المجال.

5-4-2 السياق والتحديات

يعرض هذا القسم نبذة موجزة حول السياق الذي نعمل فيه والتحديات التي نواجهها في القطاعات الفرعية، والتي نأخذها بعين الاعتبار في صياغة برامج الإصلاح والتنمية المتعلقة بقطاع تطوير البنية التحتية العامة.

نظرة عامة

بسبب الدمار الذي حلّ بالبنية التحتية العامة على مدى سنوات من الصراع وتراجع أعمال التنمية، لا تغطي الخدمات التي توفرها شبكات البنية التحتية العامة في فلسطين جميع المواطنين، وهي ذات جودة رديئة ولا تستطيع بعض الفئات المهمشة تحمل تكاليفها. ومع أن معدلات المساكن الموصولة بمرافق خدمات البنية التحتية العامة مرتفعة بالمقارنة مع المعدلات الإقليمية، لا تزال معدلات الاستهلاك متدنية لجملة من الأسباب، منها نقص التمديدات وضعف أنظمة التوزيع. ولذلك، يتطلب تطوير البنية التحتية العامة استثماراً كبيراً، وهو ما يستلزم بدوره استثمارات ضخمة من جانب القطاع العام.

المواصلات

تمثل شبكة الطرق الوسيلة الأساسية الوحيدة التي تتيح للمواطنين السفر ونقل البضائع في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ولم تعمل أية سكة حديد في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام 1948. ومن جانب آخر، لا يوجد في الأراضي الفلسطينية المحتلة سوى معبرين دوليين، هما معبر الكرامة في الضفة الغربية الذي يفتح أبوابه لما يقرب من ست ساعات يومياً فقط، ما يتسبب في ازدحامات كبيرة خلال الفترات التي تشهد زيادة في أعداد المسافرين، أما معبر رفح في قطاع غزة فهو مغلق. وبالإضافة إلى ذلك، لا يعمل أي من المطارين (في غزة

والقدس)، ولم تعمل كذلك أي من الموانئ البحرية منذ عام 1967. وتمثل شبكات المواصلات الداخلية الرديئة وعدم قدرة المواطنين على السفر إلى الدول والأسـواق الأخـرى عقبـة رئيسية أمام النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وتنميتها.

يمكن وصف حوالي نصف شبكة الطرق المقامة في الأراضي الفلسطينية المحتلة (والتي يقدر طولها بحوالي 2,870 كيلومتراً، منها 620 كيلومتراً في قطاع غزة) إما بالسيئة، أوالسيئة للغاية، أوغير الصالحة على الإطلاق. وبالتالي فهي مستهلكة ولا توجد جدوى اقتصادية من صيانتها. ويعود السبب وراء ذلك إلى قلة الأموال التي كانت تُخصص لصيانة الطرق بشكل دوري خلال السنوات الماضية، بالإضافة إلى التدمير والخراب الذي لحق بها بسبب الاجتياحات العسكرية الإسرائيلية خلال الانتفاضة الثانية. ومنذ عام 1993، زادت مـسافة الطـرق الترابية غير المعبدة التي يسلكها المواطنون من 800 كيلومتر إلى 2,400 كيلومتر، حيث أخذ سائقو المركبات يسلكون هذه الطرق البديلة نتيجةً للقيود الإسرائيلية المفروضة على حركة المركبات وللحالة السيئة التي تعاني منها الطرق المعبدة. وفي الضفة الغربية، يمنع الفلسطينيون من السفر على ما يقدر بـ1,000 كيلومتر من الطرق الإلتفافية والطـرق المخصـصة للمستوطنات التي يقتصر استخدامها على الإسرائيليين دون غيرهم. ونتيجةً للآثار المترتبة على الحالة الرديئة للطرق والقيود المفروضة على حركة المواطنين وتنقلهم، ازدادت تكاليف السفر، وأصبح لزاماً على المواطنين قضاء أوقات طويلة في التنقل من منطقة إلى أخرى، كما ارتفعت نسبة الاستهلاك على المركبات وتكرار تعطّلها.

وفي المناطق الحضرية، ازدادت أعداد سيارات الأجرة والمركبات غير المرخصة، ما تسبب في زيادة نسبة التلوث والاختناقات المرورية وانحدار مستوى الأمان على الطرق. وتتوفر المواصلات العامة من خلال شركات الحافلات وسيارات الأجرة التي تعمل على خطوط محددة وسيارات الأجرة التي تعمل على أساس الطلبات. ووفقاً للتقديرات، ارتفع معدل الوفيات السنوي لكل 10,000 مركبة من 12.8 في عام 1996 إلى 15.3 في عام 2000، وهو ما يزيد بحوالي 10 أضعاف عن معدل الوفيات في أوروبا الغربية. ويعود ذلك في جانب منـه للحالة السيئة التي تعاني منها شبكة الطرق وغياب الأنظمة المرورية وغياب الإجراءات التي تضمن تطبيق هذه الأنظمة.

وفيما يتعلق بالتحكم بشبكة الطرق، لا تملك السلطة الوطنية الفلسطينية سيطرة إلا على أجزاء محددة من هذه الشبكة، وهي تلك التي تقع ضمن منطقتي (أ) و(ب) فقط. أمـا الأجـزاء الأخرى من هذه الشبكة فهي لا تزال تحت ولاية السلطات الإسرائيلية أو سيطرتها، ما يحد من قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على إجراء التحسينات المطلوبة على عموم هذه الشبكة. وحتى مع هذه القيود القائمة، فهناك تداخل بين الأدوار التي تتولاها كل من وزارتي المواصلات والأشغال العامة والإسكان، والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكـدار)، وهو ما من شأنه إضعاف السياسات والخطط اللازمة التي تعد لإدارة هذا القطاع وتطويره.

الكهرباء

لا توجد في الأراضي الفلسطينية المحتلة شبكة متكاملة وموحدة لتوزيع التيار الكهربائي. وتتألف شبكة الكهرباء من مجموعة من أنظمة التوزيع المتعددة والمنعزلة عن بعضها البعض، والتي تعتمد اعتماداً كبيراً على إسرائيل. ولا تتجاوز كميات الكهرباء التي يتم توفيرها محلياً ما يتراوح من 10% إلى 15% من الطلب المحلي. ويحصل قطاع غزة على قسم كبير من الكهرباء التي يستهلكها من إسرائيل، بينما تقوم شركة كهرباء فلسطين بتوفير الكمية الباقية من الكهرباء اللازمة. كما تم مؤخراً توريد التيار الكهربائي من مصر لمناطق محـددة فـي القطاع. وفي المقابل، تفتقر الضفة الغربية إلى الإمكانيات التي تكفل لها توليد الطاقة الكهربائية وشبكات توزيعها؛ بل تحتكر شركة الكهرباء الإسرائيلية جميع خطوط الكهربـاء فيهـا. ويقوم عدد من الشركات الفلسطينية بتوزيع التيار الكهربائي على بعض التجمعات السكانية، بما فيها شركة كهرباء القدس والخليل وشركة كهرباء الجنوب، ولكن العديد من التجمعـات الأخرى تحصل على حاجتها من الكهرباء من شركة الكهرباء الإسرائيلية مباشرة.

وتعتبر نسبة المنازل الموصولة بشبكة الكهرباء عالية (حيث تقارب 99%). ولكن هناك بعض القرى، خصوصاً في جنوبي الضفة الغربية، التي لم تربط بعد بشبكة الكهربـاء العامـة. وعلى الرغم من هذا المعدل العالي من الربط بشبكة الكهرباء، يعاني المواطنون من عدم الانتظام في تزويد التيار الكهربائي وانقطاعه لفترات طويلة، ولا سيما في قطاع غزة. ويتسبب تدني مستوى الخدمات وارتفاع نسبة الفاقد في انخفاض معدلات الاستهلاك الفلسطينية إلى ما يقارب نصف معدلات الاستهلاك في الدول المجاورة. وعلاوةً على ذلـك، يعتبـر سـعر استهلاك الكهرباء مرتفعاً بالنسبة لإنفاق الأسر الفلسطينية.

المياه والمياه العادمة

تبلغ نسبة المنازل غير الموصولة بشبكات المياه الجارية حوالي 10% من إجمالي المنازل في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويزيد عن هذه النسبة عدد السكان الذين لا يحصلون علـى المياه التي تزودها البلديات أو من غيرها من المصادر. أما المنازل الموصولة بالمياه الجارية، فتتلقى كميات قليلة من المياه بسبب ارتفاع معدلات انقطاعها، ما يتسبب فـي انخفـاض معدلات الاستهلاك إلى حوالي 60 لتراً للفرد في اليوم الواحد. وقد ينخفض استهلاك المياه إلى مقدار لا يتعدى 10 لترات للفرد في اليوم بالنسبة لبعض المواطنين، وهو معدل يقلّ بنسبة كبيرة عما توصي به منظمة الصحة العالمية (وهو 100 لتر للفرد في اليوم الواحد)، ناهيك عن انخفاضه بالنسبة لمعدل استهلاك المياه في إسرائيل والذي يصل إلى 280 لتراً للفرد في اليوم. وفي بعض المناطق، تعتبر جودة المياه رديئة، حيث تشكل ما نسبته 90% من المياه التي يجري ضخّها من آبار البلديات غير صالحة للاستهلاك الآدمي وفق مقـاييس منظمـة

الصحة العالمية كذلك (حيث تزيد مستويات النتريت والكلور فيها عن المعايير التي توصي بها المنظمة). ويمثل هذا الأمر مشكلةً في غاية الخطورة، لا سيما في قطـاع غـزة، حيـث تشكل ملوحة المياه الناتجة عن المبالغة في ضخ المياه من الآبار مشكلة لا يمكن تجاهلها.

وتشكل الآبار الجوفية القائمة على الأحواض المائية، بما فيها الينابيع، المصدر الرئيسي لتزويد المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتعتمد الضفة الغربية اعتماداً كبيراً على إسرائيل لتزويد المياه، كما تتولى شركة ميكوروت الإسرائيلية تزويد معظم كميات المياه التي يحتاجها المواطنين هناك، وهي التي تحتكر ضخ المياه والمصادر المائية الجوفية وتـستملك قـسماً كبيراً من شبكة توزيع المياه. ومن جانب آخر، يقتصر مصدر المياه السطحية على مياه الأمطار التي يتم تجميعها في آبار الجمع وعلى نهر الأردن. وفضلاً عن تعطيل 140 محطة من محطات الضخ التي كانت قائمة على امتداد هذا النهر، فلا يزال الاحتلال يمنع الفلسطينيين من الاستفادة منه منذ عام 1967.

ويعاني نظام توزيع الماء من العديد من جوانب الخلل والقصور، كارتفاع معدلات التسرب (التي تقدر بـ40%). ويضطلع القطاع الخاص بدور مباشر في تشغيل شبكات توزيع الميـاه في منطقتي القدس ورام الله. ولكن في الكثير من الحالات، ولا سيما في المناطق الريفية، تتولى المجالس المحلية إدارة شبكات توزيع المياه.

أما شبكات الصرف الصحي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، فهي الأكثر سوءاً من بين شبكات البنية التحتية على الإطلاق، إذ لا تتعدى نسبة السكان الذي تـصل شـبكات الـصرف الصحي إلى منازلهم 54%. كما أدى تزايد الهجرة من الريف إلى المدن إلى زيادة الضغط على الشبكات القائمة، والتي كانت بالكاد قادرةً على تلبية احتياجات السكان الأصليين في هذه المناطق. ولتصريف المياه العادمة، يعتمد العديد من التجمعات السكانية على الحفر الامتصاصية أو قنوات المجاري المفتوحة التي تتدفق في الشوارع والأوديـة، والتـي تتجمـع فـي أحواض مفتوحة للمياه العادمة. وباستثناء محطة البيره لمعالجة المياه العادمة، لا تعمل معظم المحطات الأخرى. أما تلك التي تعمل، فهي غير مجدية ولا تلبي الاحتياجات المطلوبة. ولا تتم معالجة سوى كميات محدودة من المياه العادمة (والتي لا تتعدى نسبتها 40%) في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل تصريفها. ومن جانب آخر، تفرغ المستوطنات الإسـرائيلية مـا يقارب 34% من مياهها العادمة في أراضي المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية. وبسبب هذه الظروف مجتمعة، تتعرض الصحة العامة للمخاطر والمكاره بسبب رداءة شـبكات الصرف الصحي، بل يحتمل كذلك تكرار الكارثة الإنسانية التي حلّت ببلدة بيت لاهيا في قطاع غزة في عام 2006، عندما انهار أحد أحواض تجميع الميـاه العادمـة، فقُتـل وجـرح العشرات من المواطنين.

النفايات الصلبة

لا تعتبر البنية التحتية اللازمة لإدارة النفايات الصلبة وأنظمتها ناجعة. ولا تتوفر المعدات الضرورية لجمع النفايات ونقلها ومعالجتها. كما يتسبب نقص عدد مكبات النفايات الملائمة إلى انتشار تجمعات النفايات العشوائية في المناطق السكنية والزراعية. وتنتشر هذه المكبات العشوائية، التي تُلقى فيها النفايات المنزلية ونفايات ورش البناء وحتى النفايات الطبية، على امتداد الأراضي الفلسطينية المحتلة، وينجم عن ذلك نتائج وخيمة تهدد الصحة العامة والتنمية الزراعية ونوعية الحياة. ومن جانب آخر، تعتبر الإمكانيات المؤسساتية (بشقيها المالي والبشري) اللازمة لوضع الخطط لإدارة النفايات الصلبة وتنظيمها وتعديلها غير كفؤة كذلك. وباستثناء الترتيبات التي اتخذت مؤخراً لإدارة هذا القطاع في شمالي الضفة الغربية، والتي تتميز بإمكانية تنفيذها على أساس مستدام، لا يزال الفلسطينيون يتعاملون مع إدارة النفايات الصلبة على المستوى المحلي فقط.

المراكز الترويحية والثقافية العامة

تساهم المراكز الترويحية والثقافية العامة بدور لا غنى عنه في تعزيز أواصر التكافل الاجتماعي والمحافظة على الهوية الفلسطينية والتراث الفلسطيني. ولكن لا يتوفر في الأراضي الفلسطينية المحتلة العدد المطلوب من هذه المراكز. فالمواطنون من جميع الأعمار، ولا سيما الشباب منهم، يتأثرون بصورة سلبية من قلة عدد هذه المراكز، التي يستطيعون فيها التنفيس عن أنفسهم وإفراغ طاقاتهم، والتي يتمكنون فيها كذلك من التواصل والتفاعل مع بعضهم البعض.

الاستنتاجات

يبرز هذا التقييم الموجز التدهور الحاد الذي آلت إليه أوضاع البنية التحتية العامة في الأراضي الفلسطينية المحتلة والتراجع الكبير في تنميتها، ما بات يمثل قنبلة موقوتة تهدد بالانفجار في أية لحظة في ظل الزيادة المطّردة في أعداد السكان وارتفاع الطلب على خدمات هذا القطاع نتيجةً لذلك. ويتطلب إعداد السياسات الرشيدة والعملية الضرورية لمعالجة هذا الوضع إجراء تحليل عميق ودقيق للعوامل الرئيسية التي تساهم في تدهوره، والتحديات العامة التي تواجهها مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية التي تعمل فيه.

- **غياب السيادة والسيطرة** – تعتبر السيادة على موارد الأراضي والمياه والبحر والمجال الجوي والطيف الراديوي (الترددي) عنصراً لا غنى عنه لتطوير بنية تحتية حديثة وتأمين مستوى معقول من الخدمات العامة للمواطنين.

- **الافتقار إلى الاستقرار السياسي وتردي الوضع الأمن** – إن استمرار الجمود على المسار السياسي، والقيود المفروضة على حركة المواطنين وتنقلهم في الضفة الغربية، وعزل قطاع غزة، بالإضافة إلى منع الفلسطينيين من دخول إسرائيل والسفر إلى الدول المجاورة وتدهور الوضع الأمني لا يشجع البتة أياً من الاستثمارات العامة أو الخاصة على التوجه إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة. وبالنظر إلى رؤوس الأموال الضخمة التي يجب توفيرها لتطوير البنية التحتية وتشغيلها إلى جانب الفترات الطويلة اللازمة لاسترداد رؤوس الأموال، فإن ذلك يضع أمام قطاع تطوير البنية التحتية في فلسطين عقبات يصعب تجاوزها . كما يعزز منع الفلسطينيين من الوصول إلى الأسواق الخارجية التي توفر الخدمات العامة (كالكهرباء والماء) من اعتمادهم على إسرائيل ويحول دون قيام المنافسة في الأسعار أو الارتقاء بنوعية هذه الخدمات.
- **قطع التواصل الجغرافي** – إن من شأن تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية المحتلة وفرض القيود على حركة المواطنين تقويض قدرة القطاعين العام والخاص على الاستفادة من الموارد الطبيعية المتوفرة بصورة فعالة وناجعة أو تطوير شبكات البنية التحتية الأساسية (المركزية). وهذا بدوره يفرض قيوداً جمة على إمكانية إنشاء الأنظمة الوطنية والمحلية التي تمهد السبيل لإنشاء اقتصاد قوي، وخفض الأسعار، والارتقاء بمستوى الخدمات وتقليص الاعتماد على الدول الأخرى.
- **تعزيز القدرات المؤسساتية وتفعيل التنسيق بين مؤسسات هذا القطاع** – تشهد بعض القطاعات الفرعية تداخلاً في المسؤوليات الموكلة لمختلف مؤسسات القطاع العام، كما يعتري اللبس الصلاحيات الممنوحة لها (وذلك على المستويين الوطني والمحلي). ومن شأن هذا التداخل واللبس إضعاف التنسيق المطلوب لإعداد السياسات والخطط وتقديم الخدمات بما يتوافق مع الأهداف الرئيسية والثانوية العامة المحددة لهذا القطاع. ومن جانب آخر، لا يزال الإطار التشريعي والتنظيمي الذي يحكم قطاع تطوير البنية التحتية العامة حديثاً، وهو في هذه المرحلة لم يثبت أثره المتوخّى في زيادة مشاركة القطاع الخاص، ورفع درجة تنظيمه، وتشجيع المنافسة النزيهة، وإعداد الخطط التي تركز على الفئات المستهدفة، وتحسين جودة الخدمات التي يقدمها القطاعان العام والخاص.
- **التوجه التجاري وتحقيق الاستدامة المالية** – تسببت الأزمة الاقتصادية العامة التي ما برحت تعصف بالأراضي الفلسطينية المحتلة في خلق الكثير من المشاكل في تحديد رسوم الخدمات العامة التي تقدمها مؤسسات الحكم المحلي وتحصيلها. ولكن لا يجوز أن يغيب عن بالنا أن مستوى الخدمة المتدني والأنظمة الإدارية الضعيفة التي تكفل تحصيل هذه الرسوم تسهم في بروز هذه المشاكل. ونتيجة لذلك، تضطر الحكومة المركزية (وهي التي تتولى المسؤولية الفعلية عن تمويل هذه الخدمات في نهاية المطاف) إلى توفير الإعانات المالية اللازمة لتأمين تلك الخدمات. وفي الواقع، لا يحظى توجيه هذه الإعانات بالتركيز المطلوب، حيث لا تؤخذ القدرة الفعلية للأسر على السداد بصورة منتظمة بعين الاعتبار. وقد ساهم ذلك في استشراء ثقافة عدم السداد في أوساط المواطنين، وهي ثقافة على تسديد المبالغ المستحقة عليهم لقاء الخدمات التي يحصلون عليها. وإلى جانب عدد من العوامل الأخرى المبينة أعلاه، تشكل هذه الثقافة عائقاً كبيراً يحد من مشاركة القطاع الخاص في هذا القطاع.

- **الاعتماد على الدول المانحة** – لقد ترك العجز الضخم في الاحتياطيات المالية والإمكانيات الفنية اللازمة لتطوير قطاع البنية التحتية العامة وإدارته الفلسطينيين في حاجة متزايدة للاعتماد على عدد من الدول المانحة. وفضلاً عن تشتّت عملية اتخاذ القرارات وتركّزها في فئة معينة، أدى ذلك إلى تعزيز غياب السياسات والخطط الوطنية الضرورية لتحديث لهذا القطاع.

5-4-3 برامج الإصلاح والتنمية

يعرض هذا القسم ملخصاً موجزاً حول برامج الإصلاح والتنمية التي ستنفذها الوزارات والمؤسسات التي تشارك في تطوير قطاع تطوير البنية التحتية العامة بجميع فروعه. وقد صممت هذه البرامج بحيث توفر القاعدة اللازمة لإعداد الخطط وتنفيذ المبادرات والمشاريع الرئيسية اللازمة لإنجاز التقدم نحو تحقيق الأهداف الوطنية المحددة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. ويراعي تصميم هذه البرامج ومضمونها، والذي يعرض الملحق الثاني لهذه الخطة ملخصاً بها، السياق والتحديات التي تواجهها الوزارات والمؤسسات في قطاع تطوير البنية التحتية العامة، وهي تستند كذلك إلى تقييم واقعي للموارد المتوفرة وللإمكانيات التي تتيح لنا التغلب على تلك التحديات.

ويتمثل تركيزنا الأساسي على إصلاح البنية التحتية العامة وإعادة تأهيلها، والتي ستسهم مساهمةً كبيرة في تحقيق الاستقرار على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي على المدى القصير، إلى جانب الارتقاء بمستوى فعالية وكفاءة الخدمات العامة التي يتلقاها المواطنون. وعلى المدى البعيد، سوف نبذل الجهود التي تكفل إدارة خدمات البنية التحتية على أساس تجاري ووفق مبادئ الجدوى الاقتصادية. ومع مرور الوقت، سنعمل على تشجيع زيادة حجم استثمارات القطاع الخاص ومشاركته في قطاع البنية التحتية والخدمات العامة.

ومن الضروري، أثناء العمل على تنفيذ هذه البرامج، معالجة نقاط الضعف التي تعتري مختلف الإمكانيات المؤسساتية المشتركة التي تؤثر بصورة سلبية على أداء معظم المؤسسات العاملة في هذا القطاع، إن لم تكن جميعها.

- **تعزيز التنسيق في مجال إعداد السياسات والخطط** – تحول الصلاحيات المتداخلة وضعف التواصل والسعي إلى تحقيق المصالح الضيقة في هذا قطاع تطوير البنية التحتية العامة دون إعداد الخطط المدروسة والرشيدة التي تكفل تحديث البنية التحتية العامة في فلسطين، وتحجب تقديم خدمات أفضل للمواطنين. ولذلك، فمن الضروري إعداد آليات واضحة لضمان التنسيق بين الوزارات والمؤسسات والقطاع الخاص. وفي هذا السياق، يجب على الدول المانحة توفير الدعم الكامل لهذه الآليات. ويجب العمل على الفور

على منع المشاريع العاملة في قطاع تطوير البنية التحتية العامة من مباشرة أعمالها دون الحصول على تصريح واضح بذلك من مجلس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بهدف تحديد الإجراءات المؤسساتية التي توجه تنفيذ هذه المشاريع بما يتوافق مع الخطط والأولويات الوطنية المعدة في هذا الخصوص.

- **تنفيذ مجموعة محددة من مشاريع البنية التحتية التي تنتج آثاراً سريعة** – سنعمل على تركيز مواردنا على عدد محدود من المشاريع التي تعمل على بناء إمكانيات السلطة الوطنية الفلسطينية وتعزيزها، والتي تتطلب عدداً كبيراً من العمال والتي سنوزعها بالتساوي على جميع مناطق الأراض المحتلة، بالاشتراك مع القطاع الخاص من أجل تحسين نوعية الحياة للمواطنين. وتتضمن هذه المشاريع إنشاء مركز جديد لإدارة النفايات الصلبة، وإقامة مدينة صناعية قريبة من شبكة الطرق القائمة ومتصلة معها، بالإضافة إلى إطلاق مشروع كبير للإسكان العام وتوسيع شبكة الصرف الصحي العامة.
- **تعديل الإطار التشريعي والتنظيمي** – يتوجب إنشاء مؤسسات تتولى إنفاذ الإطار التشريعي والتنظيمي المعدل بهدف رفع مستوى الخدمات التي تُقَدم للمواطنين وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في هذا القطاع والتنافس فيه. كما يجب أن يشجع الإطار التنظيمي القائم المستثمرين من القطاع الخاص على توسيع شبكات البنية التحتية الموجودة وبناء شبكات جديدة. وفي نفس الوقت، يجب أن يضمن هذا الإطار حماية المستهلكين من الاحتكارات التي تطغى على هذا القطاع.
- **إعداد الأنظمة الناجعة اللازمة لتحديد رسوم الخدمات العامة وتحصيلها** – لا تزال التكاليف المالية المترتبة على مواصلة توفير الإعانات الحكومية لتغطية خدمات الماء والكهرباء، والتي تفتقر إلى التركيز في توجيهها، عالية. ولذلك، هناك حاجة ماسة لتحصيل رسوم الخدمات العامة بصورة منتظمة ورفع مستوى الشفافية في هذا الجانب، بالإضافة إلى إعداد الأنظمة والحوافز المناسبة التي تكفل لمؤسسات الحكم المحلي تحصيل الرسوم المستحقة لها.

المواصلات

يركز برنامج **تحسين شبكة الطرق** على إعادة تأهيل شبكة الطرق الفلسطينية، ويتضمن هذا البرنامج رفع قدرات الوزارات والهيئات المسؤولة عن هذا القطاع لضمان إعداد الخطط الفعالة لتحسين وضع الطرق وتنسيق أعمال شقها وصيانتها. وتجدر الإشارة إلى أن قسماً كبيراً من شبكة الطرق التي تحتاج للعناية تقع في المناطق الخاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. ولذلك، فإن العقبات التي يمكن أن تعترضنا في عمليتي التخطيط والتنفيذ، كما هو الحال بالنسبة لبعض الطرق الواقعة في المنطقة (ج)، لن تحول دون قيامنا بتنفيذ العديد من مشاريع إعادة تأهيل الطرق، إذ لن تكون هذه العملية مشروطة بموافقة إسرائيل. كما يركز برنامج **تحسين شبكة الطرق** بشكل أساسي على الطرق التي تربط بين المدن والمناطق المحيطة بها، بالإضافة إلى الطرق التي تؤدي إلى نقاط المعابر التجارية. وعلى المدى البعيد، سنباشر العمل على شق الطرق الرئيسية وتطويرها، كطريق نابلس-جنين، وطريق غزة الساحلي، وطريق وادي النار، حال توفر المبالغ المالية الكبيرة المطلوبة لذلك.

ويأتي برنامج **الأمان على الطرق** مكملاً لبرنامج **تحسين شبكة الطرق،** حيث يعمل على تعزيز القدرة على التخطيط والتنظيم وتطوير إجراءات الرقابة، وإعادة تأهيل شبكة المواصلات العامة وتحسينها.

ويركز برنامج **الموانئ الجوية والبحرية** على إعادة تأهيل وتطوير مطار غزة وميناءها، كما سيتضمن إعداد دراسة الجدوى حول إمكانية تطوير مطار في الضفة الغربية.

الكهرباء

إننا ملتزمون بتحسين خدمات الكهرباء التي يتلقاها مواطنونا. كما سنسعى في الوقت نفسه إلى خفض تكلفة الدعم الحكومي لفاتورة الكهرباء العامة، بالإضافة إلى تهيئة الفرص للربط الكهربائي مع عدد من الدول المجاورة، وعقد اتفاقيات ناجعة وطويلة الأمد لتوريد التيار الكهربائي للأراضي الفلسطينية. وفي هذا الإطار، يركز برنامج **تطوير قطاع الكهرباء** على إدخال تحسينات أساسية على البنية التحتية في قطاع الكهرباء في كل من قطاع غزة والضفة الغربية. ويشمل ذلك تطوير نظام توزيع موحد (في الضفة الغربية فقط)، وإعادة تأهيل شبكات توزيع الكهرباء وتوسيعها، وبناء مراكز للتحكم، وتركيب عدادات الدفع المسبق. كما سيوفر هذا البرنامج مساعدات فنية ويؤمن توفير الإمكانيات، ما يعمل على توحيد أنظمة شركات الكهرباء وتحسين أدائها. ويشمل هذا المشروع في جانب منه كذلك تطوير مصادر بديلة للطاقة (كالطاقة الشمسية مثلاً).

المياه والمياه العادمة

يضمن برنامج **إدارة المياه والمياه العادمة** الاستجابة الفورية لتخفيض منسوب حوض تجميع المياه العادمة في بيت لاهيا، وبناء محطة معالجة جديدة. كما يشمل هذا البرنامج إنشاء مشاريع من شأنها إعادة تأهيل شبكات الصرف الصحي التالفة، وحفر الآبار، وتمديد شبكات جديدة (بما في ذلك خط أنابيب مياه في قطاع غزة)، وإصلاح وبناء عدد من محطات معالجة مياه الصرف الصحي. ويهدف هذا البرنامج على المدى البعيد إلى تشغيل محطة لتحلية المياه في قطاع غزة. ومن جانب آخر، يعمل برنامج **إدارة المياه والمياه العادمة** على إعداد السياسات والتنسيق وبناء الإمكانيات التنظيمية والهندسية. كما يتضمن إجراء دراسات وتطبيقات لمختلف الأساليب التي تستهدف توفير المياه وإعادة استخدام المياه العادمة.

النفايات الصلبة

يمثل بناء المكب الصحي للنفايات الصلبة في جنين تطوراً مهماً على صعيد الجهود التي تبذلها السلطة الوطنية الفلسطينية لتطوير إدارة النفايات الصلبة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وحالياً، لا تزال السلطة الوطنية الفلسطينية تبذل الجهود الدؤوبة لإنشاء مكب آخر في رام الله لخدمة المناطق الوسطى في الضفة الغربية – وهي رام الله وأريحا وسلفيت. ويستفيد برنامج **إدارة النفايات الصلبة** من هذا التقدم في هذا المجال؛ حيث سيجري العمل على إنشاء مكبات مشابهة في بقية مناطق الضفة الغربية وصولاً إلى قطاع غزة. كما يعمل هذا البرنامج على استكشاف الإمكانيات الممكنة لإعادة معالجة النفايات (من قبيل تأمين الطاقة منها، وإعادة تصنيعها، واستخدامها في صناعة السماد، وغير ذلك).

المراكز الترويحية والثقافية العامة

يساهم توفير المراكز الترويحية والثقافية العامة بشكل كبير في تحسين الحياة اليومية للمواطنين. وفي هذا الإطار، يقدم برنامج **تطوير البنى الثقافية والترويحية** الأموال للبلديات والمجالس المحلية، ويوفر لها الإمكانيات اللازمة لتطوير المنشآت الرياضية ومراكز الترويح والمرافق الثقافية العامة بما يتناسب مع الاحتياجات المحلية.

5-4-4 توزيع الموارد المالية

خُصص لقطاع تطوير البنية التحتية العامة موارد مالية وصلت نسبتها إلى 5.5% من الموازنة الكلية لعام 2008. وسيجري رفع هذه النسبة إلى 7.4% بحلول عام 2009 و8.5% عام 2010. كما تبلغ حصة هذا القطاع ما يقرب من ربع الموازنة التطويرية على مدى السنوات الثلاث القادمة، حيث سترتفع من 20% خلال عام 2008 إلى 27% في عام 2010. ويعكس هذا الاستثمار المتنامي في هذا القطاع زيادة الجهود التي نبذلها بهدف تحديث قطاع البنية التحتية العامة على المدى المتوسط.

موازنة النفقات التطويرية

يصل مجموع الموازنة التطويرية المخصصة لقطاع تطوير البنية التحتية العامة إلى 464 مليون دولار. ويعرض الجدول رقم (5-4-1) أدناه الموارد المخصصة للبرامج الواردة في القسم 5-4-3 أعلاه.

الجدول رقم (5-4-1): توزيع موارد الموازنة التطويرية

البرنامج	2008	2009	2010	المجموع

	(مليـــون دولار)	(مليـــون دولار)	(مليـــون دولار)	(مليـــون دولار)
تحسين شبكة الطرق	32	40	60	132
الأمان على الطرق	5	8	12	25
الموانئ الجوية والبحرية	4	13	18	35
تطوير قطاع الكهرباء	18	24	26	68
إدارة المياه والمياه العادمة	30	54	54	138
إدارة النفايات الصلبة	5	14	18	37
تطوير البنى الثقافية والترويحية	4	8	17	29
المجموع	***98***	***161***	***205***	***464***

الموازنة الجارية

يحدد الجدول رقم (5-4-2) أدناه مجموع نفقات الموازنة الجارية المخصصة لكل وزارة ومؤسسة على حدة. كما يعرض هذا الجدول تحليلاً لتوزيع الموارد المالية لكـل هـدف مـن الأهداف الاستراتيجية المحددة.

الجدول رقم (5-4-2): توزيع نفقات الموازنة الجارية

الوزارة/المؤسسة	الأهداف الاستراتيجية	2008
		مليون دولار
وزارة الأشـــغال العامة والإسكان	تحسين ظروف المواصلات على الطرق من خلال صيانة شـبكة الطرق وتوسيعها	8
	ضمان حصول وزارات السلطة الوطنية الفلـسطينية ومؤسـساتها على ما يكفيها من المقرات المناسبة	3
	إنشاء عدد كبير من المساكن وتعزيز الرقابة التنظيمية على قطـاع الإسكان	3
المجموع		**14**
وزارة المواصلات	تيسير المواصلات وزيادة مستوى الأمان على الطرق من خـلال إعداد إطار تنظيمي قوي لذلك	10

	الإضطلاع بدور فعال في تنفيذ الرقابة التنظيمية على قطاع النقـل البحري	0.6
	الإضطلاع بدور فعال في تنفيذ الرقابة التنظيمية على قطاع النقـل الجوي	3.4
	ضمان حصول قطاع النقل والمواصلات على المعلومـات حـول الأحوال الجوية في الوقت المطلوب	-
المجموع		**14**
سـلطة الطاقـة والموارد الطبيعية	زيادة كميات الوقود التي يحصل عليها المواطنون في قطاع غـزة وضمان توفيرها	1.5
	زيادة كميات الوقود التي يحصل عليها المواطنـون فـي الـضفة الغربية وضمان توفيرها	0.9
	ضمان عدم هدر الأموال التي يدفعها المواطنون لاستهلاك الطاقـة من خلال نظام رقابة فعال	0.2
	ضمان توفير الطاقة في المستقبل من خلال التشجيع على استخدام مصادر الطاقة المتجددة	-
	ضمان استخدام المواد النووية بصورة آمنة في قطاع الطـب مـن خلال فرض نظام رقابي ناجع	-
المجموع		**2.6**
سلطة المياه	ضمان توزيع المصادر المائية بصورة متساوية وفعالة	3.5
	التأكد من توفر الإمكانيات الكافية لسلطة المياه الفلـسطينية التـي تمكنها من تقديم خدماتها في هذا القطاع بصورة فعالة	0.7
	تحسين شبكة الصرف الصحي وتوسيعها	0.6
المجموع		**4.8**
سلطة جودة البيئة	نشر الوعي حول أهمية حماية البيئة	0.5
	ضمان توفر قاعدة قانونية وتنظيمية سليمة لدى الـسلطة الوطنيـة الفلسطينية تمكّنها من حماية البيئة	0.7
	ضمان توفر قاعدة قانونية وتنظيمية سليمة لدى الـسلطة الوطنيـة الفلسطينية تمكنها من إدارة تلوث البيئة	0.7

	التأكد من تولي سلطة جودة البيئة أداء المهام المنوطة بها بصورة فعالة	1
المجموع		**2.9**
المجموع الكلي		**38**

5-4-5 ملخص حول النتائج المتوقعة والأهداف المقررة

على نحو ما تبينه الفصول السابقة، تتضمن خطة الإصلاح والتنمية التي أعددناها منهجاً شاملاً ومتكاملاً يشمل جميع جوانب تنمية قطاع تطوير البنية التحتية العامة، والتي تغطي كافة الاحتياجات، بدءاً من تطوير تقديم الخدمات العامة إلى تنفيذ مجموعة من النشاطات العامة التي تستهدف تطوير البنية التحتية العامة من أجل دعم نشاطات التنمية على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي.

وعلى وجه التفصيل، يتناول الملحق الثاني لهذه الخطة الإنجازات التي حزمنا أمرنا على تحقيقها من خلال الخطط المحددة لقطاع تطوير البنية التحتية العامة إلى جانب النتائج التي نطمح إلى تحقيقها من ذلك في نهاية المطاف. ونعرض فيما يلي ملخصاً حول مؤشرات الأداء الرئيسية التي نتوقعها في هذا الخصوص. وقد قمنا بتحديد المؤشرات والأهداف لغالبية الأهداف الرئيسية. وتشير الأهداف إلى نهاية فترة السنوات الثلاث إلا إذا دلّ السياق على خلاف ذلك. وفي حالات قليلة، لا يزال العمل جارياً لضمان جدوى قياس بعض المؤشرات، ولذلك نشير إلى الهدف بالرمز "×".

المواصلات

من شأن إنشاء شبكة طرق موسعة تتميز بمستوى جودتها وأمنها المتقدمين بالنسبة للمواطنين ومشاريع الأعمال، وافتتاح المنافذ الدولية الجديدة المساهمة مساهمةً كبيرة في تحقيق الازدهار على المستوى الوطني وتحسين نوعية الحياة. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية خلال الفترة التي تغطيها:

- إعداد خطة هيكلية لشبكة الطرق بحلول نهاية عام 2008.
- شق 200 كيلومتر من الطرق الفرعية والرئيسية بنهاية عام 2010.
- تقليص عدد حوادث السير والوفيات الناجمة عنها بنسبة 10% بنهاية عام 2010.

- إنشاء ميناء مجهز ومخصص لصيادي الأسماك في غزة بنهاية عام 2009.
- استكمال دراسات الجدوى حول تطوير المطارين في قطاع غزة والضفة الغربية والخطط المتعلقة بهما بنهاية عام 2009.
- إنهاء بناء مطار غزة خلال عام 2010.

الكهرباء

يجب تمكين المواطنين ومشاريع الأعمال من الحصول على الكهرباء بتكاليف معقولة، وضمان عدم انقطاعها عنهم. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية خلال الفترة التي تغطيها:

- ضمان اشتراك كافة التجمعات السكانية في شبكة الكهرباء بنهاية عام 2010.
- تركيب 300,000 عداد من عدادات الدفع المسبق بنهاية عام 2010.
- تشكيل هيئة تنظيمية فعالة لهذا القطاع بنهاية عام 2010.
- تقليص تكلفة الكهرباء من دخل الأسر بنسبة 10% بنهاية عام 2010.

المياه والمياه العادمة

يجب ضمان حصول المواطنين على حاجتهم من المياه النقية ومن مصادر مائية مضمونة. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية خلال الفترة التي تغطيها:

- زيادة عدد المنازل الموصولة بشبكة تزويد مياه الشرب بنسبة 95% بحلول نهاية عام 2010.
- تقليص كميات المياه التي تتسرب من شبكة توزيع المياه بنسبة 10% بحلول عام 2010.
- رفع حجم وكميات المياه التي يستهلكها المواطنون إلى المستويات التي توصي بها منظمة الصحة العالمية بحلول نهاية عام 2010.

ومن الضروري كذلك زيادة نسبة وصل المنازل بشبكات الصرف الصحي بهدف تقليص الآثار السلبية التي يخلفها الصرف الصحي غير المنظم والمياه العادمة والمواد الخطرة على الصحة العامة وعلى البيئة. وتهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية خلال الفترة التي تغطيها:

- زيادة عدد المنازل الموصولة بشبكات الصرف الصحي العامة بنسبة ×% بحلول نهاية عام 2010.

- رفع عدد معامل تكرير المياه العادمة بنسبة ×% بنهاية عام 2010.
- تشكيل هيئة تنظيمية فعالة لهذا القطاع بنهاية عام 2010.

النفايات الصلبة

يتسبب غياب الأنظمة الكفيلة بالتخلص من النفايات الصلبة والخطرة في الكثير من المكاره الصحية والبيئية. وللتغلب على هذه المشاكل، تهدف خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- استكمال بناء مكب معالجة النفايات الصلبة في الضفة الغربية ومباشرة العمل على بناء مكبين آخرين (واحد منهما في قطاع غزة).
- زيادة وزن النفايات الصلبة التي تجمعها البلديات والتي يتم التخلص منها في المكبات الصحية لمعالجة النفايات الصلبة إلى 500 طن في اليوم بحلول نهاية عام 2010.

المراكز الترويحية والثقافية العامة

تساهم المراكز الترويجية والثقافية العامة بدور لا غنى عنه في تعزيز أواصر التكافل الاجتماعي والمحافظة على الهوية الفلسطينية والتراث الفلسطيني. ولذلك، تهدف خطة الإصـلاح والتنمية للأعوام 2008 – 2010 خلال الفترة التي تغطيها إلى تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية التالية:

- إعداد وتنفيذ خطة هيكلية لإنشاء المراكز الترويحية والثقافية العامة في جميع أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة.

5-5 القدس الشرقية

1-5-5 مقدمة

تمثل خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010 خطة إصلاحية وتنموية شاملة ومتكاملة تغطي في حيثياتها جميع مناطق الأراضي الفلسطينية المحتلة – وهي قطاع غزة والـضفة الغربية والقدس الشرقية. كما توضح هذه الخطة أجندة السياسات الوطنية، التي تحدد مواصفات البرامج والموارد المالية التي تتضمنها الخطة، على أساس احتياجات كل قطاع على حدة (وهي قطاع الحكم، وقطاع التنمية الاجتماعية، وقطاع التنمية الاقتصادية وقطاع تطوير البنية التحتية العامة). ومع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة توفر جميـع الأسـس – الاجتماعيـة

والاقتصادية والمادية – في القدس الشرقية كي تتبوأ مكانتها كعاصمة للدولة الفلسطينية المنشودة، يعرض هذا القسم نبذة موجزة حول أجندة السياسات التي أعـدتها الـسلطة الوطنيـة الفلسطينية لهذه المدينة. كما يبرز هذا القسم التحديات التي تواجهها السلطة الوطنية الفلسطينية في تنمية مدينه القدس وتقديم الخدمات لسكانها الفلسطينيين. وفضلاً عن ذلك، يعرض هذا القسم مجموعة محددة من الأولويات السياساتية التي تتضمنها أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية والبرامج التي تحددها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.

وتمثل المراجعة القطاعية وخطة التنمية الاستراتيجية الخاصة بالقدس الشرقية، والتي بادرت إلى تنفيذها جمعية الدراسات العربية في عام 2003 بتمويل مـن المفوضـية الأوروبيـة، المحاولة الفلسطينية المنظمة الأولى لإعداد الخطط بشأن القدس الشرقية. كما ساهمت المفوضية الأوروبية بتقديم تمويل إضافي لإنشاء وحدة الرقابة والتنسيق بين عامي 2004 و2006، والتي عملت على توفير التسهيلات لتنفيذ استراتيجية تنموية متكاملة في القدس الشرقية. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى تلبية احتياجات سكان المدينة مـن الفلـسطينيين بالإضـافة إلـى الحصول على المساعدات المالية للمدينة، وتلبية احتياجات مختلف القطاعات فيها، وتقييم الآليات اللازمة لتنفيذ تلك الخطة الاستراتيجية. وحتى هذا اليوم، لا تزال المراجعة القطاعيـة وخطة التنمية الاستراتيجية تشكلان الإطار المرجعي الرئيسي للقدس الشرقية، وقد خُصص لتنفيذها ما يربو على 15 مليون دولار. وبينما لا يزال من الممكن تحديث هذه الخطة، فهي لا تزال توفر إطاراً مفيداً لتحديد الأولويات السياساتية.

2-5-5 أجندة السياسة

يشكل الفلسطينيون الذين يعيشون في القدس الشرقية، عاصمة الدولة الفلسطينية العتيدة، ما نسبته 11% من مجموع السكان الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلـة – مـنهم 6% يقطنون خلف جدار الفصل. وتستحق تنمية هذه المدينة وتحسين حياة سكانها من المواطنين الفلسطينيين اهتماماً مستداماً ومنصفاً من جانب السلطة الوطنية الفلسطينية والمجتمع الدولي. ويتضمن الالتزام الجدي نحو تطوير هذه المدينة تدخلاً استراتيجياً يهدف إلى تحقيق الأهداف التالية:

- إعداد سياسات إدارية وسياسية واضحة تخص هذه المدينة وسكانها. ويتضمن ذلك إعداد آلية ناجعة تهدف إلى إعادة افتتاح المؤسسات الفلسطينية فيها، بالإضافة إلـى العمـل المنظم مع المجتمع الدولي للشروع في مفاوضات الوضع النهائي حول القدس.
- إطلاق الحملات الإعلامية والتسويقية والحملات التي تهدف إلى جمع التبرعات التي توضح أهمية القدس الشرقية بالنسبة للفلسطينيين وتُبرز المعاناة التـي يعيـشها سـكانها الفلسطينيون.
- إعداد منهج شامل للدفاع عن الحقوق القانونية والإنسانية التي يجب أن يتمتع بها الفلسطينيون في القدس الشرقية والتأكيد على هذه الحقوق.

- ضمان انسجام الخدمات الأساسية المخصصة للقدس الشرقية وسكانها الفلسطينيين مع تلك المقدمة في بقية مناطق الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وتتوافق أجندة السياسات الخاصة بالقدس الشرقية مع الرؤية العامة لإقامة الدولة الفلسطينية المنشودة على حدود عام 1967، وعاصمتها القدس الشرقية، بالإضافة إلى خلق بيئة اجتماعية واقتصادية مزدهرة لجميع سكانها. وعلى المدى القصير، تتعرض الجهود التي تستهدف تنمية مدينة القدس لشتّى أنواع العقبات التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي. ولكن من الممكن والضروري في آن معاً تنفيذ نشاطات التنمية التي تركز على الأولويات التالية:

- تعزيز عمل المؤسسات التي تشارك في رفع مستوى وعي الفلسطينيين بحقوقهم ومستحقاتهم، وتأمين الدعم والتأثير في السياسات، وتقديم الإرشادات القانونية وتوفير التمثيل القانوني للمواطنين الفلسطينيين المقيمين في القدس.
- تنمية الإمكانيات الاجتماعية والبشرية من خلال رفع مستوى قدرات المؤسسات التي تزود الخدمات الأساسية – مع التركيز على برامج الصحة والتعليم والإسكان وتمكين المواطنين (وإيلاء أهمية خاصة للنساء والأطفال والشباب).
- تعزيز الهوية الثقافية وترسيخ وجود المواطنين الفلسطينيين في مدينتهم – ما يضمن مواجهة الإجراءات الإسرائيلية التي تستهدف البلدة القديمة والمناطق المحيطة بجدار الضم والتوسع العنصري على وجه الخصوص.
- توفير المساعدات الإنسانية العاجلة (مع التركيز الخاص على التجمعات السكانية المتضررة من جدار الضم والتوسع العنصري).

3-5-5 السياق والتحديات

عقب احتلال القدس الشرقية في عام 1967، دأبت الحكومة الإسرائيلية وبصورة منهجية على تغيير الطبيعة الجغرافية والديموغرافية للمدينة. فقد قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلية بتوسيع الحدود البلدية للمدينة من 6,000 دونم إلى 70,000 دونم – أي حوالي 12 مرة ضعف مساحتها التي كانت عليها إبان الحكم الأردني للضفة الغربية. وترافقت هذه الإجراءات مع مصادرة ما نسبته 85% من أراضي المواطنين الفلسطينيين في القدس الشرقية. وقد شرعت سلطات الاحتلال بمصادرة أراضي المواطنين في القدس بعد هدمها لحي المغاربة في البلدة القديمة بالمدينة وبناء الحي الاستيطاني اليهودي على أنقاضه. وعلاوةً على ذلك، تبنت إسرائيل سياسة تستند إلى مجموعة من العوامل الجغرافية والسياسية، والتي تهدف إلى إنشاء مدينة القدس الموحدة التي تخضع للولاية الإسرائيلية دون غيرها. كما أصدرت السلطات الإسرائيلية قراراً استراتيجياً بتقليص أعداد السكان الفلسطينيين في المدينة إلى ما لا تتعدى نسبته 25%. وقد تمخضت عمليات مصادرة الأراضي الفلسطينية في القدس، وهدم منازل المواطنين الفلسطينيين (حيث هدمت السلطات الإسرائيلية 4,000 منزل منذ عام

1967، وهي الآن تهدد بهدم 20,000 منزل آخر بسبب بنائها دون الحصول على التراخيص المطلوبة)، إلى جانب النشاطات الاستيطانية الإسرائيلية عن تحول كبير في أعداد اليهـود الذين لم يكن أحد منهم يقطن المدينة في عام 1967 إلى ما يزيد عن 250,000 يهودي في عام 2006. ويستوطن هؤلاء اليهود في أكثر من 40 تجمع استيطاني في مدينة القدس ومـا حولها.

وتشير الإحصائيات الفلسطينية إلى أن تعداد السكان في محافظة القدس يصل إلى 420,409 نسمة، من بينهم 250,000 نسمة يقطنون داخل ما يسمى بالحدود البلدية للمدينـة. وتـضم محافظة القدس مناطق تقع تحت ولاية السلطة الوطنية الفلسطينية بالإضافة إلى مناطق أخرى يحظر على السلطة الوطنية الفلسطينية ممارسة أي نشاط فيها، حيث قامت إسرائيل بضمها دون وجه شرعي. وقد توجت سلطات الاحتلال إجراءاتها المشددة بحق المدينة المقدسة من خلال محاصرتها بجدار الضم والتوسع العنصري الذي يفصل المدينة بالكامل عن ضواحيها ويحرم سكانها الفلسطينيين من التوسع العمراني في أراضي الضفة الغربية ويهددهم في مصادر رزقهم، خصوصاً أولئك القاطنين منهم في البلدة القديمة من المدينة. وما يزيد من تردي الأوضاع ارتفاع وتيرة الهجرة إلى القدس الشرقية بسبب بناء جدار الضم والتوسع العنصري وسحب الهويات المقدسية من أكثر من 8,000 مواطن من سكان المدينة بين عامي 1997 و2006. وفي نفس الوقت، يقبع 90,000 مواطن مقدسي من المواطنين الذين يسكنون خلف الجدار تحت تهديد مصادرة حقوقهم في المواطَنة فـي المدينـة تحـت ذريعـة الـسياسة الإسرائيلية المسماة بـ"مركز الحياة".

وقد تسببت هذه السياسات الإسرائيلية في خلق العديد من القيود أمام المواطنين المقدسيين، ليس أقلها تلك القيود المفروضة على عمليات التنمية الاقتـصادية، والقيـود علـى اسـتخدام الأراضي وبناء المنازل، ومنع المواطنين من الوصول إلى الأماكن المقدسة الإسلامية والمسيحية وحمايتها، بالإضافة إلى العديد من الإجراءات الأخرى التـي تحـد مـن النـشاطات الاجتماعية للسكان الفلسطينيين في المدينة. وزيادةً على ذلك، تهدف إسرائيل إلى إحكام قبضتها على قطاع الخدمات الفلسطيني في مدينة القدس، بما فيها قطاعـات التعلـيم والـصحة وخدمات الرعاية الاجتماعية، ما يتسبب في تحويل القدس إلى مدينة تفتقر إلى الخدمات الضرورية لسكانها الأصليين بالإضافة إلى تعزيز تحكّم إسرائيل بالمدينة. وعلاوةً علـى ذلـك، عملت إسرائيل على استئصال وجود المؤسسات الفلسطينية في القدس الشرقية، كما أهملت تطوير البنية التحتية العامة فيها. كما تفرز القيود الإسرائيلية التي تستهدف، من جملة أمـور، استئصال وجود المؤسسات الفلسطينية في مدينة القدس وفرض الإغلاق المشدد عليها وتعزيز تبعية مواطنيها واعتمادهم الكامل على الاقتصاد الإسرائيلي مشكلات جمة ومستعصية في القدس الشرقية. فقد تسببت الإجراءات الممنهجة التي اتبعتها سلطات الاحتلال في تدمير البنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية والمادية في المدينة في تـردي الأوضـاع الاجتماعيـة

والاقتصادية فيها وهجرة العقول وهروب رؤوس الأموال الفلسطينية منها. وكان من شأن هذه القيود قيام المراكز الاقتصادية وازدهارها خارج القدس الشرقية، في حين حرمت هذه المدينة من مكانتها التي كانت تتبوؤها كمركز للحياة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية في فلسطين إلى غيتو منعزل مقطّع الأوصال.

وتعتبر المنظمات غير الحكومية المصدر الرئيسي الذي تستمد منه المؤسسات في القدس الشرقية وسكانها مقومات ديمومتها. وتحاول هذه المنظمات توفير الخدمات التي تتعمد بلدية القدس الإسرائيلية تجاهلها، والمحافظة على حقوق الفلسطينيين وثقافتهم وتراثهم في المدينة. كما تتولى هذه المنظمات رعاية جانب كبير من الخدمات الصحية والخدمات التي تقدم للمعوقين (حيث ترعى 6 مستشفيات تحتوي على 530 سريراً، و22 عيادة من عيادات الرعاية الصحية الكبرى، بالإضافة إلى الخدمات الصحية التي تقدمها وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين – الأونروا)، والتعليم بكافة مراحله (جميع مراحل التعليم في رياض الأطفال، وحوالي 60% من المدارس بما فيها مدارس الأوقاف الحكومية التابعة للسلطة الفلسطينية، إلى جانب 15 مؤسسة من أصل 20 مؤسسة توفر التدريب المهني الرسمي وغير الرسمي)، والإسكان، والمرافق المخصصة للشباب (وتزيد في مجموعها عن 100 مؤسسة بما فيها النوادي)، والخدمات الاجتماعية وحقوق الإنسان والنشاطات الثقافية. وإلى جانب المؤسسات الاقتصادية، توفر هذه الأنشطة وظائف لما يقرب من 50% من المواطنين الفلسطينيين في القدس الشرقية، بينما يعمل المواطنون الآخرون في القدس الغربية.

وما يزيد من تعقيد المشاكل المترتبة على عزل القدس الشرقية أن المساعدات التي يقدمها المجتمع الدولي تستثني هذه المدينة المقدسة بسبب تداعيات الوضع السياسي القائم. كما حظر على السلطة الوطنية الفلسطينية تقديم المساعدة للمؤسسات الفلسطينية العاملة في القدس الشرقية. وفي نفس الوقت، لا تزال المنظمات غير الحكومية الفلسطينية تواجه صعوبات مالية كبيرة بسبب قلة الأموال التي تحصل عليها، بل وتناقص هذه الأموال على الدوام. ومن جانب آخر، لم تزل المنظمات غير الحكومية الدولية تمول العديد من المشاريع في القدس الشرقية، ولكن ما يؤخذ على عمل هذه المنظمات تكرار نشاطاتها في بعض الأحيان، وانعدام التنسيق فيما بينها، والأهم من ذلك حصولها على قدر ضئيل من الدعم المالي الذي تحتاجه.

التعليم

نبعت جميع المبادرات التي تهدف إلى توفير التعليم ما قبل المدرسي في القدس الشرقية من المنظمات غير الحكومية. غير أن خدمات التعليم التي تقدمها هذه المنظمات محدودة وتثير نوعيته العديد من التساؤلات. أما التعليم المدرسي فتقوم به العديد من الجهات التي تفتقر إلى سلطة وطنية تضطلع بالمسؤولية عن تنمية هذا القطاع. وتعاني المدارس في مدينة القدس من نقص حاد في غرف الدراسة بالإضافة إلى اكتظاظ المدارس الموجودة. كما تؤثر الموازنات المتدنية المخصصة للمدارس وتدني رواتب المعلمين، ولا سيما في المدارس التابعة للمنظمات غير الحكومية، بصورة سلبية على نوعية التعليم وتشجع المعلمين الفلسطينيين على الانتقال للعمل في المدارس الحكومية الإسرائيلية. وبالإضافة إلى ذلك، يتلقى الطلاب

التدريب المهني في العديد من مراكز التدريب والمدارس الثانوية والمؤسسات الأهلية والكليات التي ينعدم التنسيق فيما بينها، والتي تعاني كذلك من محدودية موازناتها. كما يعاني التعليم الجامعي من نقص الأموال ومن القيود التي تفرضها السلطات الإسرائيلية على منح الدرجات الجامعية والشهادات.

القطاع الصحي

يتعين على مراكز الرعاية الصحية في القدس الشرقية التقيد بالقوانين الإسرائيلية التي تتشدد في منح الرخص وتفرض الضرائب المرتفعة (رواتب الموظفين فيها). كما يجبر التأمين الصحي الإلزامي المؤمنين على مراجعة المراكز الصحية التي تجيزها إسرائيل فقط. ومن جهة أخرى، تتسبب القيود التي تفرضها إسرائيل على حركة المواطنين واستفادتهم من المراكز الصحية الموجودة في القدس الشرقية في انتقال الطواقم الطبية الفلسطينية للعمل في تلك المراكز والمستشفيات إلى جانب المرضى الذين يتلقون الرعاية الطبية فيها. وعلى أرض الواقع، تعتبر المراكز الصحية العاملة في القدس الشرقية متخلفة إذا ما قورنت بنظيراتها الإسرائيلية، وذلك من حيث الأجهزة الطبية وأعداد الموظفين والأنظمة المتبعة فيها.

الحماية الاجتماعية ونظام الرفاه الاجتماعية

لا ينفك الشطر الشرقي من القدس متأخراً شوطاً كبيراً عن شطرها الغربي في هذا الجانب. وفي كثير من الحالات، يعتبر وعي المواطنين المقدسيين بحقوقهم المترتبة على بلدية القدس الإسرائيلية محدوداً، كما إن الآليات التي تكفل لهم الحصول على هذه الحقوق ضعيفة. ومن جانب آخر، تتولى المنظمات غير الحكومية سد الفجوات التي تعاني منها القدس الشرقية، وهي تعتمد في ذلك على الدعم الخارجي.

الشباب

يعيش الشباب والأطفال في بوتقة من التناقضات والضبابية والتهميش، وهم يكافحون في سبيل تحديد هوية واضحة لهم وتقرير انتمائهم وأصولهم الاجتماعية والثقافية. ويترتب على انفصال هؤلاء الشباب والأطفال عن بقية مناطق فلسطين انعدام التواصل بينهم وضعف أواصر الروابط التي تربط بينهم وشعورهم بانعدام الأمن والحماية. ولا يوجد في القدس الشرقية الكثير من المراكز الترويحية والثقافية، ما يتسبب في بروز العديد من المآسي الاجتماعية، بما فيها ارتفاع نسبة متعاطي المخدرات والمدمنين. وتعتبر معظم المؤسسات التي تقوم على رعاية الشباب صغيرة وتنقصها البنية التحتية اللازمة والإمكانيات التي تركز بصورة أساسية على الرياضة أكثر من تركيزها على النشاطات الفكرية والإبداعية.

الثقافة والتراث

على الرغم من أن القدس الشرقية تؤوي كنوزاً أثرية عظيمة داخل البلدة القديمة وخارجها، فإن هذه المواقع الأثرية لا تلقى العناية اللازمة، بل إنها عرضة للإهمال ولتأثير العوامل الطبيعية وأعمال التخريب التي يتسبب بها الإنسان، بالإضافة إلى عدم وضع الخطط الخاصة بالاستثمار في هذه المواقع وقلة الوعي العام بأهمية الحفاظ على هذا التراث. كما تفتقر المتاحف في المدينة إلى البنية التحتية الضرورية والدعاية والتسويق المناسبين. ومن ناحية أخرى، يوجد في القدس عدد من المكتبات الصغيرة والفريدة التي تضم بين جنباتها مجموعات ومقتنيات نادرة، ولكنها تعاني من عدم تطويرها وترميمها.

الوضع الاقتصادي

تتضمن مصادر الدخل الرئيسية في القدس الشرقية السياحة، وتجارة المفرق وورش العمل الصغيرة. ومنذ عام 2000، لا يزال الوضع الاقتصادي في هذه المدينة يشهد تدهوراً مطرداً بسبب فرض الإغلاق المشدد عليها وعزلها عن بقية مناطق الضفة الغربية بصورة تامة. وما يزيد من حدة انخفاض وتيرة النشاط الاقتصادي في القدس سياسة السلطات الإسرائيلية في مصادرة أراضي المواطنين، والهيمنة على المصادر المائية، وفرض قيود جمة على ترخيص المصالح التجارية والمنشآت الصناعية وارتفاع أثمان الأراضي والعقارات. ومن بين الأمور التي تلقي بظلالها القاتمة على الوضع الاقتصادي بالمدينة الاعتماد الضخم على سوق العمالة الإسرائيلية، والذي يزيد بدوره من ارتفاع أجور العمال في مشاريع الأعمال الفلسطينية ويحد من إمكانيات توسيع نطاق الاقتصاد الفلسطيني وتنميته، بالإضافة إلى هجرة العمال الذين يتمتعون بقدر كبير من المهارات والتعليم. كما ترزح القدس الشرقية تحت رحمة البنوك الإسرائيلية التي تحرم اقتصادها من جمع الموارد المالية التي تُستثمر في القطاعات الإنتاجية، ما يتسبب في إجبار العديد من المواطنين على تشغيل مصالحهم ومنشآتهم خارج حدود المدينة.

السياحة

ترتبط المعوقات التي تواجه قطاع السياحة في القدس الشرقية في جانب كبير منها في تأثر هذا القطاع بالوضع السياسي، والسياسات والإجراءات والأنظمة الإسرائيلية التي تتحكم في نمو قطاع الصناعة السياحية الفلسطيني. وتؤثر سياسة الإغلاق الذي تفرضه إسرائيل والمخاطر المترافقة بالتمويل عن طريق الائتمان (الدين) إلى تراجع كبير في قطاع السياحة ،أعداد العاملين فيه، بالإضافة إلى تناقص أعداد الفنادق والخدمات المرتبطة بها.

الإسكان واستخدام الأراضي

تعتبر الوثائق التي تثبت ملكية الأراضي وارتفاع أسعارها بصورة باهظة المسألتين الرئيستين اللتين تؤثران على تنمية قطاع الإسكان في القدس الشرقية. وإلى حين حل المسائل المتعلقة بتسجيل الأراضي بصورة رسمية وتثبيت ملكيتها، ستظل هذه إحدى العراقيل الكبيرة التي تحول دون تطوير قطاع الاسكان.

4-5-5 توزيع الموارد المالية

يتم إعداد الخطط وتوزيع الموارد المالية اللازمة للنفقات التشغيلية والتنموية المخصصة للقدس الشرقية ضمن سياق إجراءات التخطيط والموازنة العامة المحددة لجميع الأراضي الفلسطينية المحتلة. وبالتالي، فنحن لم نقم بإعداد خطة وموازنة مستقلتين وخاصتين بالقدس الشرقية (وعلى نحو مماثل، فليس هناك من خطط مستقلة لقطاع غزة ولا للضفة الغربية). وعلى المستوى السياساتي، تأخذ الأهداف الأربعة التي تسعى خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إلى تحقيقها احتياجات هذه المدينة بالحسبان. وعلى مستوى البرامج، تشتمل البرامج التي تنطوي عليها الخطة، والتي تعرضها الأقسام التي تتطرق لكل قطاع من القطاعات الأربعة الواردة في هذا الفصل، على ذكر هذه الاحتياجات. وعلى مستوى المشاريع أو المبادرات، فهذه واردة ضمن الخطط ومشاريع الموزانات التفصيلية التي تقدمها الوزارات الحكومية المعنية.

وبالنظر إلى الأهمية الخاصة التي تكتسيها مدينة القدس، يعرض الجدول التالي احتياجاتها الأساسية. كما يعرض هذا الجدول الطريق التي نسلكها لتلبية هذه الاحتياجات من خلال إطار برنامج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن الجدول تقديرات بالحد الأدنى من الموارد المالية التي توفرها الموازنة التطويرية لتنفيذ المشاريع في المدينة، ولا سيما تلك التي تتناول الاحتياجات التنموية فيها. وعلى المديين القصير والمتوسط، تركز البرامج والنشاطات التنموية المخصصة للقدس الشرقية بالضرورة على المجالات التي يمكن التدخل فيها في سياق العقبات السياسية والنشاطات المحددة التي تعود بالفائدة وبأفضل الآثار الممكنة على أكبر عدد ممكن من سكان المدينة الفلسطينيين.

الجدول رقم (5-5-1): توزيع موارد الموازنة التطويرية

القطاع	الاحتياجات الأساسية	برامج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية	2008 (مليون دولار)	2009 (مليون دولار)	2010 (مليون دولار)
الحكم	- إعداد الخطط الناجعة وضمان تقديم الخدمات بصورة متساوية لجميع سكان القدس الشرقية على أساس الأولويات السياساتية والاحتياجات القائمة - تعزيز عمل المؤسسات التي تشارك في حشد الدعم والتأثير في السياسات وتوفير الدعم القانوني لحماية حقوق المواطنين ومستحقاتهم	الحكومة المنفتحة والمسؤولة؛ الحكومة الفعالة والناجعة؛ العدالة الآن	1	3	3
الحكم الخاص	- توفير الدعم الخاص للتجمعات السكانية في المناطق المتضررة من جدار الضم والتوسع العنصري (بحيث يغطي ذلك جميع القطاعات)	مؤسسات الحكم المحلي المسؤولة	3	5	5
التعليم	– تطوير المدارس وضمان عملها على أساس مستدام (مع التركيز بصورة خاصة على تحسين الرواتب وظروف عمل الموظفين في هذه المدارس، وترميم المدارس الموجودة	التعليم للجميع؛ الارتقاء بنوعية التعليم؛ نجاعة الأداء التعليمي	5	6	7

القطاع	الاحتياجات الأساسية	برامج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية	2008 (مليون دولار)	2009 (مليون دولار)	2010 (مليون دولار)
	وتوريد المعدات والأجهزة الحديثة لها ورفع مستوى كفاءة المعلمين). – تعزيز استدامة التدريب المهني (مساندة البرامج الحالية التي توفر التدريب في مختلف المجالات وتطوير بنيتها التحتية).	تطوير التدريب المهني			
الصحة	– تعزيز التعاون وترشيد الخدمات في جميع مراكز الرعاية الصحية. – زيادة تحويل الحالات المرضية إلى مستشفيات القدس وتمكينهم من الوصول إليها. – تطوير قطاعات الصحة العقلية وتوفير الاستشارات الطبية والإرشادات الصحية. – توفير الاستشارات والتوجيهات وتقديم الخدمات الضرورية لإعادة تأهيل مدمني المخدرات.	تحسين نوعية الصحة؛ تطوير الخدمات الصحية	**2**	**2**	**2**
الحماية الاجتماعية والرفاه الاجتماعي	- إنشاء شبكة فعالة للأمان الاجتماعي تستهدف تلبية احتياجات أكثر الفئات تهميشاً - تنفيذ مبادرات خلق فرص العمل	دمج وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية؛ خلق فرص العمل	*5*	*6*	*7*
النساء والأطفال والشباب	– تطوير البنية التحتية الخاصة بالمؤسسات التي تقوم على رعاية النساء والأطفال والشباب والتركيز على تقديم خدمات ونشاطات	برنامج تمكين المرأة، برنامج تمكين الشباب	**3**	**4**	**4**

القطاع	الاحتياجات الأساسية	برامج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية	2008 (مليون دولار)	2009 (مليون دولار)	2010 (مليون دولار)
	متنوعة. – مساندة تنمية قطاع الطفولة المبكرة.				
الثقافة والتراث	– المحافظة على الأماكن المقدسة الإسلامية والمسيحية وغيرها من المواقع التاريخية والأثرية والثقافية في القدس الشرقية وترميمها وتشغيلها وتوفير الحماية والأمن لها. – إسناد وتطوير المؤسسات الثقافية والمؤسسات التي تقوم على رعاية التراث. – دعم النشاطات التي يتم تنفيذها كجزء من التحضيرات للإعلان عن القدس عاصمة للثقافة العربية عام 2009.	تنمية الصناعة السياحية؛ برنامج البنى الترويحية والثقافية	5	5	6
التنمية الاقتصادية	- توفير الدعم العام للتنمية الاقتصادية في المدينة - إعادة تأهيل المواقع السياحية وبنيتها التحتية - تقديم الدعم لإدارة الديون المتراكمة على قطاع الصناعة السياحية وإعادة جدولتها - إطلاق مبادرات التسويق السياحي - دعم قطاع صناعة الهدايا التذكارية	التنمية والاستثمار؛ تنمية قطاع التجارة؛ تنمية الصناعة السياحية؛ تنمية القدرة الصناعية	4	5	6
الإسكان	– تأمين الحصول على تمويل الرهن	تنمية قطاع	4	5	6

القطاع	الاحتياجات الأساسية	برامج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية	2008 (مليون دولار)	2009 (مليون دولار)	2010 (مليون دولار)
	العقاري – إعادة تأهيل المنازل في البلدة القديمة في القدس. – دعم مشاريع الإسكان وتوفير إعانات الإيجار للعائلات ذات الدخل المحدود (مع إعطاء الأولوية للمناطق القريبة من المستوطنات والأراضي المهددة بالمصادرة).	الإسكان			
المجموع للقدس الشرقية			32	41	46
المجموع للأراضي المحتلة			492	634	769
النسبة المئوية المحددة للقدس الشرقية			6.5%	6.5%	6.0%

5-5-5 ملخص حول النتائج المتوقعة والأهداف المقررة

تشتمل البرامج المقررة على النتائج والأهداف المحددة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. وعلى نحو ما تبينه الفصول المتقدمة، تتضمن خطة الإصلاح والتنمية التي أعددناها منهجاً شاملاً ومتكاملاً يتضمن جميع جوانب التنمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ولذلك، ستجري متابعة وتقييم هذه النتائج والأهداف على مستوى البرامج بصورة أساسية.

وخلال مرحلة التخطيط التفصيلية التي تسبق إعداد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، سيتم إدراج هذه البرامج في هيكلية برامج الخطة، كما سيتم العمل على تحديد المخصصات المالية المحددة، والمقترحات والنشاطات ومؤشرات الأداء ذات العلاقة.

ونحن نتوقع بأن الإحصائيات والمؤشرات التي سنتولى مراقبتها لتقييم أعمال التنمية في القدس الشرقية، تتضمن ما يلي:

- أعداد السكان الفلسطينيين في القدس الشرقية.
- مؤشرات النشاط السياحي.
- عدد الأسر التي تتلقى الدعم وحجم هذا الدعم.
- أثر مشاريع الإسكان وعدد المستفيدين منها.
- عدد المدارس ورياض الأطفال التي تديرها المؤسسات الفلسطينية وعدد الطلاب الملتحقين بها.
- أثر فرص العمل وأثرها على مستويات العمالة في أوساط العمال الفلسطينيين.
- الحصول على خدمات الرعاية الصحية.
- عدد النشاطات الثقافية وأنواعها.

6- توزيع الموارد المالية

يعرض هذا الفصل ملخصاً حول عملية تحضير الموازنة، والافتراضات المتعلقة بها وإطارها، وتوزيع موارد الموازنة الجارية والتطويرية على القطاعات، والآليات التي سيتم من خلالها تنفيذ الموازنة لضمان استخدام الموارد المالية في الأغراض المخصصة لها.

6-1 عملية تحضير الموازنة

بسبب ضيق الوقت والاشتراطات القانونية القائمة، تم تحضير موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2008 بناء على بنود الموازنة السابقة، حيث تم توزيع الموارد المالية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها وفقاً لعناصر المدخلات المحددة، كالرواتب والنفقات التشغيلية. ولكن من أجل التحول إلى تحضير موازنة تستند إلى المخرجات، تم تطبيق موارد الموازنة على الأهداف الاستراتيجية التي حددتها الوزارات والمؤسسات في مشاريع الخطط والموازنات التي وضعتها في إطار إعداد خطة الإصلاح والتنمية. ويبين الفصل الرابع من هذه الخطة التوزيع المفترض للموارد على الأهداف الاستراتيجية الخاصة بكل وزارة ومؤسسة على أساس كل قطاع على حدة. ولا تسمح أنظمة المحاسبة ورفع التقارير الحالية بممارسة رقابة فعالة على النفقات مقابل الأهداف الاستراتيجية. ولكن الأرقام المفترضة تمثل منظوراً مفيداً حول كيفية نظر كل وزارة ومؤسسة إلى أولوياتها، كما سيتم استخدامها كبيانات أساسية لتطوير عملية إعداد الموازنة المتوقعة لعام 2009.

ومن عام 2009، سيتم إدخال تحسينات ملموسة على عملية تحضير الموازنة، بالإضافة إلى غيرها من العمليات الأساسية في الإدارة المالية العامة، بهدف تعزيز التحول إلى الموازنة التي تقوم على أساس المخرجات وإعداد عملية متكاملة تستند إلى السياسات المحددة في إعداد الموازنة. ويتضمن القسم (6-8) في نهاية هذا الفصل ملخصاً حول هذه التحسينات.

أقر مجلس الوزراء موازنة سنة 2008 يوم 31 آذار/مارس 2008، ووقع عليها الرئيس بعد ذلك. وقد حال الجمود السياسي الحالي الذي يشهده المجلس التشريعي الفلسطيني من مراجعة موازنة عام 2008 والمصادقة عليها. ولكن كما يشير القسم (6-8) أدناه، تم إعداد الإصلاحات في قطاع الإدارة المالية العامة بحيث تأخذ بالاعتبار الدور المهم الذي تضطلع به السلطة التشريعية في مراجعة الموازنة ومناقشتها وإقرارها.

6-2 الافتراضات المتعلقة بالموازنة

تتضمن المبادئ التوجيهية الخاصة بموازنة عام 2008 على الوجه المحدد في تعميم موازنة 2008 ما يلي:

- إعداد الموازنة على أساس اقتصادي وإداري وقانوني سليم.
- يجب أن تأخذ الموازنة بعين الاعتبار السياق السياسي والاقتصادي الصعب وما يترتب عليه من قيود مفروضة على القدرة الاستيعابية والموارد المالية.
- يجب أن يبقى الإنفاق الذي تحدده الموازنة ضمن حدود تقدير حقيقي للموارد المالية المتوفرة (وهي الإيرادات الداخلية والتمويل الخارجي).
- يجب أن تحتوي الموازنة على تكاليف الرواتب والفوائد كجزء من النفقات الكلية – حيث أشار تعميم الموازنة بصورة صريحة إلى أن الوظائف الجديدة سوف تقتصر على توظيف المعلمين وموظفي قطاعات الصحة والخدمات الاجتماعية والجهاز القضائي بهدف تحقيق الأهداف المهمة لأجندة السياسات الوطنية.
- على الحكومة أن تبذل جهوداً مركزة خلال عام 2008 وما بعده من أجل تخفيف العبء الذي يفرضه "الإقراض الصافي" على الخزينة (أي عجز المستهلكين عن تسديد فواتير الخدمات العامة).
- وفي الإجمال، يتمثل الهدف المرجو في زيادة إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية واحتواء الإنفاق، بحيث ينخفض مستوى اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية على المساعدات الخارجية بصورة تدريجية على المدى المتوسط.

6-3 إطار الموازنة متوسط الأمد

يتضمن هذا القسم ملخصاً عاماً حول إطار الموازنة متوسط الأمد – وتستعرض الأقسام التالية أدناه المزيد من التفاصيل حول مختلف عناصر الموازنة.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية الآن في طور الخروج من فترة زاخرة بمشاكل مستفحلة في السيولة المالية، وهي الفترة التي بدأت في عام 2005. وقد نبعت هذه المشاكل من سلسلة من الزيادات الملموسة التي طرأت على رواتب موظفي القطاع العام. كما زاد من حدة هذه المشاكل الردود السياسية من جانب إسرائيل والمجتمع الدولي على تشكيل الحكومة الفلسطينية الجديدة بقيادة حركة "حماس" في مطلع عام 2006. ولكن يحتمل أن يفرض المستقبل المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية تحديات جسيمة على المدى المتوسط بسبب تراكم المشاكل المالية الهيكلية، بما فيها زيادة حجم فاتورة الرواتب، وارتفاع تكاليف معاشات التقاعد، و"الإقراض الصافي".

وقد انخفضت موارد الموازنة في عام 2006 إلى ما يزيد عن الثلث بالمقارنة مع عام 2005، ما أدى إلى تناقص حاد في الإنفاق النقدي. وقد تسبب احتجاز إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية من قبل إسرائيل وتراجع الإيرادات المحلية بسبب انكماش النشاط الاقتصادي وتعليق الإيرادات من المساعدات المالية وإعادة توجيهها بصورة مؤقتة إلى تقليص موارد الموازنة التي تديرها السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد برزت الآثار الكاملة لزيادة الرواتب على فاتورة الرواتب التي تصرفها السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 2006. كما أضافت الزيادة الكبيرة في أعداد الموظفين في الدوائر الحكومية (وخاصة في الأجهزة الأمنية) إلى تعاظم قيمة فاتورة الرواتب. وبالإضافة إلى ذلك، تمت زيادة النفقات الأخرى غير المخصصة لصرف الرواتب كي تغطي الاحتياجات الطارئة للسكان وتغطية التكلفة المتزايدة للطاقة والخدمات العامة. وبحلول عام 2006، وصل العجز في الموازنة الجارية إلى 1.7 مليار دولار (أي ما نسبته 25% من الناتج المحلي الإجمالي)، كما بلغت النفقات المتأخرة (ولا سيما رواتب موظفي القطاع العام والالتزامات المستحقة لموردي القطاع الخاص) ذروتها كذلك، حيث استقرت عند 1.3 مليار دولار.

وخلال السنوات الأخيرة، تأثر تحضير الموازنة بالحاجة إلى الحد من التدهور في مستويات المعيشة وارتفاع معدلات البطالة التي يتسبب بها الإغلاق والقيود المشددة المفروضة على النشاط التجاري والزيادة في عدد السكان والنزاع القائم وانعدام الأمن. فقد استوعبت السلطة الوطنية الفلسطينية عدداً كبيراً من الموظفين الجدد وعملت على زيادة تحويل مخصصات الحالات الاجتماعية لمواجهة المعدلات المتزايدة للبطالة والفقر والفلاقل الاجتماعية. وفي عام 2007 بلغت حصة فاتورة الرواتب ما يزيد عن نصف نفقات الموازنة الجارية، وبذلك فاقت مجموع إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية إلى حد كبير. وتمثل كل من تحويلات مخصصات الحالات الاجتماعية و"الإقراض الصافي" أكثر من ثلث الإنفاق الجاري. وقد خلّف ذلك حيزاً ضئيلاً للنفقات التشغيلية الأخرى، والتي لم تتجاوز حصتها 7% من الموازنة الجارية في عام 2007. ونتيجةً لذلك، تم تحويل الغالبية العظمى من الموارد الحكومية من بناء المؤسسات وتطوير مستوى تقديم الخدمات نحو المساعدات الطارئة وتحويل مخصصات الحالات الاجتماعية والإعانات المالية، بالإضافة إلى استخدام التوظيف في الإدارات الحكومية كشبكة فعلية للأمان الاجتماعي.

وبالاستناد إلى إصلاحات السياسة المالية التي يعرج عليها الفصل الرابع (أنظر القسم 4-1 أعلاه) والتي تنعكس على الإطار المالي المتوسط الأمد (أنظر الفصل الخامس)، فمن المتوقع تقليص العجز في الموازنة الجارية بصورة مستدامة من 26.7% من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2007 إلى 15.5% من هذا الناتج في عام 2010 (وهو نفس المستوى الذي كان عليه في عام 2005 تقريباً). كما سيتم تخفيض مجمل النفقات الجارية من 50.3% إلى 41.2% من الناتج المحلي الإجمالي خلال هذه الفترة. وبينما ستتقلص جميع فئات النفقات

الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن غالبية المدخرات ستتأتي من احتواء فاتورة الرواتب. وسوف تطرأ زيادة طفيفة كذلك على أداء الإيرادات، والتي كانت بالعـادة عاليـة، وذلك من خلال قدر أفضل من الالتزام في إدارة الضرائب وتطويرها – ولا سيما من خلال النمو الاقتصادي المتوقع. وعلى وجه العموم، يتوقع أن ترتفع الإيرادات من 23.6% مـن الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2007 إلى 25.7% من هذا الناتج في عام 2010.

الجدول رقم (6-1): ملخص إطار الاقتصاد الكلي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	2006	2007	2008	2009	2010
(% من إجمالي الإنتاج المحلي)	الفعلي	التخمين	التوقع	التوقع	التوقع
الإيرادات	25.4	23.6	24.4	25.4	25.7
الإنفاق وصافي الإقراض	50.2	50.3	46.7	43.5	41.2
نفقات الرواتب	26.3	25.4	24.3	23.0	21.6
نفقات غير الرواتب (بما فيها النفقات الرأسمالية الصغيرة)	16.5	14.4	15.8	14.7	14.4
صافي الإقراض	7.4	10.6	6.6	5.8	5.2
الرصيد الجاري- قبل الدعم الخارجي	-24.9	-26.7	-22.3	-18.2	-15.5
الدعم الخارجي للموازنة الجارية	16.3	20.0	26.8	20.7	18.3
الرصيد العام	-5.6	-4.9	-7.1	-9.6	-10.7
الدعم الخارجي للنفقات التطويرية	6.2	6.1	8.1	9.7	10.8

وخلال عام 2008، ستقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بإعداد مراجعة مؤسساتية شاملة لنظام معاشات التقاعد، مع التركيز على اتخاذ الترتيبات وإعداد الخطط المناسبة للإصلاحات التي تضمن استدامتها المالية، والمحافظة في نفس الوقت على مستوى معقول من الحماية الاجتماعية للمتقاعدين.

ومن جانب آخر، يتعين معالجة مشكلتين هيكليتين أخريين تعتريان الأموال العامة، وهما الإقراض الصافي والمتأخرات المتراكمة. ويمثل الإقراض الصافي التكلفة المرتبطة بدعم استهلاك المواطنين من الطاقة والخدمات العامة، ما يشكّل استنزافاً كبيراً للموارد المالية الحكومية. وينشأ الإقراض الصافي بسبب عدم تحصيل رسوم الخدمات العامة التي يستهلكها المواطنون (من قبل البلديات وغيرها من مزودي الخدمات الآخرين). وهذا يجبر الحكومة المركزية على تمويل تسديد الدفعات لشركة الكهرباء الإسرائيلية، مثلاً، عن معظم المشتريات من التيار الكهربائي من أجل تفادي انقطاع هذه الخدمة. وقد تصاعدت تكلفة الإقراض الصافي بصورة سريعة خلال عامي 2006 و2007. وفي الوقت الحالي، تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية على تنفيذ خطة تهدف إلى تقليص الإقراض الصافي بصورة منهجية من 10.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2007 إلى 5.2% من هذا الناتج خلال عام 2010.

ومع أن هذه الخطة تستند إلى عدد من التدابير التنفيذية، إلا أنها تشمل شروطاً تضمن استمرار الحصول على الخدمات العامة بالنسبة للمواطنين الذين يعانون من فقر مدقع. وعدا عـن ذلك، سيتم تزويد الخدمات العامة على أساس مبادئ اقتصادية، وسيتم تزويدها، ضمن فترة زمنية محددة، على أساس استرداد كامل التكلفة.

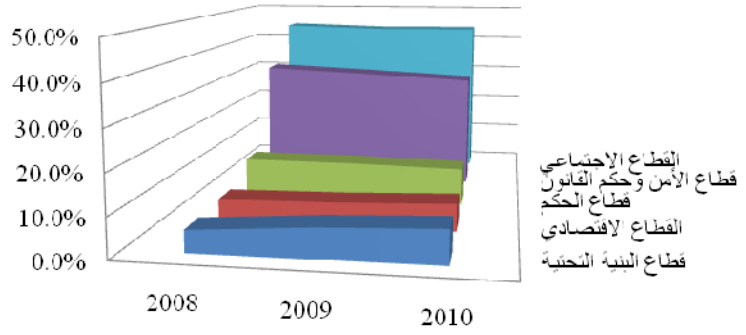
وعلاوةً على ما تقدم، أضحت المستويات المتقدمة من المتأخرات المتراكمة (وهي الالتزامات غير المسددة) حادة على نحو خاص بسبب أزمة السيولة وسوء الإدارة الاقتـصادية التـي شهدها عام 2006. فقد تراكمت لدى السلطة الوطنية الفلسطينية نسبة كبيرة من المتأخرات، بما فيها الرواتب التي لم تصرف لموظفي القطاع العام، والديون المستحقة لموردي القطاع الخاص، وعدم تسديد المساهمات في صناديق التقاعد. وقد وصلت هذه المتأخرات إلى أوجها في عام 2007، حيث بلغت 1.3 مليار دولار، ما خلق أعباء إضافية ضخمة على الماليـة العامة التي تشهد تزايداً أصلاً على مدى السنوات القليلة القادمة. وفي هذه الأثناء، تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية على تنفيذ الخطة التي وضعتها لتقليص هذه المتأخرات، حيث قامـت بدفع ما يربو على 400 مليون دولار منها خلال عام 2007.

كما يتوقع إطار الموازنة للأعوام 2008-2010 تحولاً تدريجياً للموارد المالية لمصلحة النفقات الرأسمالية والنفقات التطويرية الأخرى. ومن المقرر أن ترتفع النفقات التطويريـة مـن 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2007 إلى 10.8% خلال عام 2010. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، يتحتم زيادة التمويل الخارجي بصورة أساسية من أجل سد العجـز في الموازنة الجارية (والذي يبلغ معدله 1.4 مليار دولار في السنة بين عامي 2008-2010 على أساس نقدي) وبرنامج الاستثمار العام (الذي يصل معدله إلى 630 مليون دولار فـي السنة).

وتعرج الأقسام التالية من هذا الفصل بمزيد من التفصيل على كيفية توزيع الإيرادات العامة والتمويل الخارجي على قطاعات السلطة الوطنيـة الفلـسطينية ووزاراتهـا ومؤسـساتها، بالإضافة إلى مختلف البرامج التي تتضمنها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية على مدى السنوات الثلاث القادمة. ولكن يوضح الرسم البياني رقم (6-1) أدناه اتجاهات التنبـؤات فـي تخصيص الموارد الكلية لكل قطاع من القطاعات على المدى المتوسط. كما يبين هذا الرسم البياني أنه بينما ستبقى نفقات القطاع الأمني وتعزيز سيادة القانون تستحوذ على نسبة عاليـة تزيد على 30% من النفقات الكلية بحلول عام 2010، فإن التقليص في عدد الموظفين خلال عام 2007 الذي جاء مع تجميد الزيادات في الرواتب، سيمكّن من تحرير قدر لا يستهان به من الموارد من الموازنة الجارية بهدف تمويل النفقات في المجالات الأخرى. كما ستستخدم هذه الموارد الإضافية لتمويل توظيف المعلمين والعاملين في قطاع الصحة، بالإضافة إلـى تمويل النفقات التشغيلية في القطاع الاجتماعي. كما يحتل القطاع الاجتماعي أولوية متقدمة في تخصيص موارد الموازنة التطويرية – ولا سيما في عام 2008، التي سيستفيد هذا القطاع

خلالها من حوالي ثلث النفقات التطويرية الكلية. ونتيجة لذلك، سيهيمن الإنفاق على القطاع الاجتماعي على الإنفاق على القطاعات الأخرى، حيث سيقرب معدله من 44% من النفقـات الكلية على المدى المتوسط.

الرسم البياني رقم (6-1): توزيع موارد الموازنة الجارية والتطويرية الكلية على القطاعات



	2008	2009	2010
قطاع البنية التحتية	5.5%	7.4%	8.5%
القطاع الاقتصادي	5.9%	6.2%	7.1%
قطاع الحكم	10.6%	10.4%	9.8%
قطاع الأمن وحكم القانون	33.5%	32.2%	30.7%
القطاع الاجتماعي	44.5%	43.7%	43.9%

6-4 الموازنة الجارية

يعرض هذا القسم ملخصاً حول توزيع موارد الموازنة الجارية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها على مستوى كل قطاع من قطاعاتها، بالإضافة إلى تحضير الموازنة بالنسبة لمختلف فئات الإنفاق.

ويتضمن الجدول رقم (6-2) أدناه ملخصاً بالموازنة الجارية المخصصة للقطاعات في إطار السعي لتحقيق أهداف السياسات الوطنية (على نحو ما يبينه الفصل الرابع أعلاه).

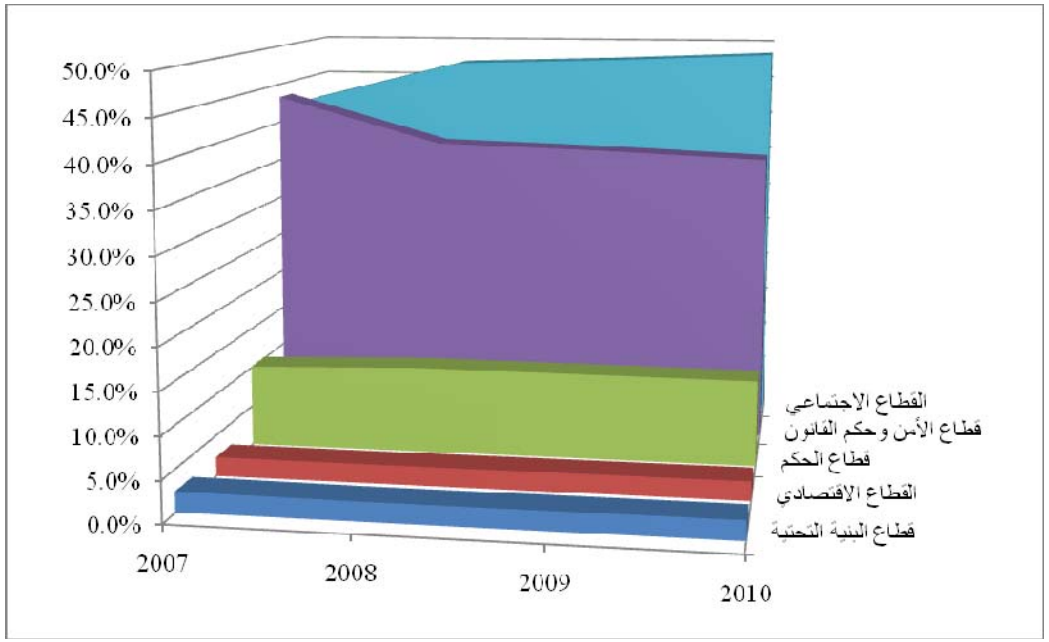
الجدول رقم (6-2): ملخص توزيع موارد الموازنة الجارية لكل قطاع من القطاعات

	2007		**2008**	
النفقات الجارية الكلية				
(باستثناء معاشات التقاعد، وتكاليف خدمة الـديون والإقـراض الصافي)	*الموازنة*		*الموازنة*	
	مليـون شاقل	%	مليـون شاقل	%
قطاع الحكم – الشؤون المدنية	765	10.1%	854	10.8%
قطاع الحكم – الأمن وسيادة القانون	3,266	43.3%	2,971	37.5%
قطاع التنمية الاجتماعية	3,152	41.8%	3,729	47.1%
قطاع التنمية الاقتصادية	176	2.3%	183	2.3%
قطاع تطوير البنية التحتية العامة	185	2.4%	183	2.3%
المجموع	**7,544**	**100%**	**7,920**	**100%**

ويعكس توزيع الموازنة الجارية لعام 2008، عند مقارنته مع عام 2007، تحولاً رئيسياً في الموارد نحو قطاع التنمية الاجتماعية. وسيكون هذا الأمر ممكناً بصورة رئيسية من خلال الفائض في المدخرات الذي يجري تحقيقه عن طريق تقليص الأعداد الفائضة من أفراد الأجهزة الأمنية. كما سمحت هذه المدخرات بزيادة الموارد المخصصة لقطاع الحكم المدني بنسبة 12%، بما في ذلك توفير زيادة ملموسة لوزارة الحكم المحلي ولجنة الانتخابات المركزية.

ويوضح الرسم البياني رقم (6-2) كيف يتوقع أن تزيد مخصصات الموازنة الجارية على المدى المتوسط. كما يبين هذا الرسم البياني وجود تحول مستمر في تخصيص الموارد لقطاع التنمية الاجتماعية، وهو ما يعكس سياسة تتسم بحصر معظم عمليات التوظيف التي تجري في القطاع العام في قطاعي التعليم والصحة.

الرسم البياني رقم (6-2): تنبؤات توزيع الموازنة الجارية بحسب القطاعات



ويعرض الجدول رقم (6-3) ملخصاً حول هيكلية الموازنة فيما يتعلق بمختلف فئات الإنفاق.

الجدول رقم (6-3): ملخص توزيع الموازنة الجارية بحسب البند

	2007	2008		
النفقات الجارية الكلية	*الموازنة*	*الموازنة*		
	مليون شاقل	%	مليون شاقل	%
الرواتب	5,736	53.2%	5,333	52.1%
النفقات التشغيلية	755	7.0%	1,154	11.3%
التحويلات	1,750	16.2%	2,037	19.9%
رؤوس الأموال الصغيرة / النفقات التطويرية	66	0.6%	106	1.0%
نفقات خدمة الديون	375	3.5%	175	1.7%
الإقراض الصافي	2,100	19.5%	1,440	14.1%
المجموع	**10,716**	**100%**	**10,139**	**100%**

وبالمقارنة مع سنة 2007، تم تخفيض النفقات التشغيلية التي تغطيها الموازنة بشكل عام بنسبة تصل إلى 5.4% خلال سنة 2008. كما يجري العمل على تحقيق مدخرات ملموسة من خلال سلسلة من الإصلاحات التي تهدف إلى تقليص فاتورة رواتب موظفي القطاع العام وضبط الإقراض الصافي. ولا يؤدي هذا الأمر إلى تقليص في النفقات الجارية فحسب، وإنما يفضي كذلك إلى تحرير الموارد اللازمة لتمويل النفقات التشغيلية التي تراكمت على مدى السنوات الأخيرة من خلال زيادة تكاليف رواتب القطاع العام. كما يعمل هذا التقليص على زيادة مبالغ موارد الموازنة المتوفرة لنا لتقديم خدمات المساعدات الاجتماعية (من خلال بند الموازنة المخصص لـ"تحويل مخصصات الحالات الاجتماعية") إلى أكثر الفئات فقراً.

6-5 الموازنة التطويرية

يلقي هذا القسم الضوء على طريقة توزيع بنود الموازنة التطويرية على برامج خطة الإصلاح والتنمية. وبسبب ضيق الوقت، تم إعداد هذه الموازنة على أساس عملية انتقالية تتضمن ما يلي:

- إجراء مسح حول المبادرات والمشاريع التنموية القائمة.

- الإيعاز إلى الوزارات والمؤسسات إعداد مراجعة حول المبادرات والمشاريع التنموية ذات الأولوية الخاصة بها من خلال مشاريع الخطط والموازنات المنبثقة عن خطة الإصلاح والتنمية.
- مراجعة المعلومات الحالية حول الاحتياجات التنموية في ضوء وثائق الخطط والسياسات السابقة – من قبيل خطط التنمية متوسطة الأمد والخطط الاستراتيجية الخاصة بالقطاعات وخطط تنميتها.
- التشاور مع الأطراف المعنية للوقوف على وجهات نظرهم الحالية حول احتياجات التنمية وأولوياتها.
- دراسة قضايا التنمية العامة، مثل الحاجة إلى الموازنة بين احتياجات التنمية في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي والقدرة الاستيعابية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد تم تقييم هذه المدخلات بالنسبة لأهداف السياسات الوطنية والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية والأهداف الاستراتيجية التي حددتها وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها.

وكانت الخطط التطويرية التي تعدها السلطة الوطنية الفلسطينية تتضمن فيما مضى أعداداً كبيرة جداً من المشاريع الفردية التي تفتقر إلى تحديد واضح لأولوياتها أو نتائجها المحددة. وفيما اذا حصلت تلك المشاريع تحصل على الدعم الكامل، لم يكن بإمكان السلطة الوطنية الفلسطينية إدارتها بسبب محدودية قدرتها الاستيعابية والتنفيذية لهذه المشاريع. ولغايات خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010، تم إعداد موازنة تطويرية واقعية يمكن إدارتها بشكل أفضل. وقد تم تحضير هذه الموازنة التطويرية بشكل يركز على مساندة إعداد وتنفيذ مجموعة من البرامج التي تتضمن أهدافاً محددةً بصورة أوضح ومؤشرات أداء قابلة للقياس. كما تم إعداد الموازنة التطويرية ضمن حدود النفقات الرأسمالية والتطويرية المحددة في الإطار المالي المتوسط الأمد، إلى جانب تقدير الحاجة إلى ضبط النفقات الجارية.

وتتمثل النتيجة العامة في إعداد موازنة تطويرية (وما تتضمنه من برامج ونشاطات) تقوم على أساس الأولويات السياساتية، وتركز على الاحتياجات الحقيقية للتنمية، وتغطي جميع القطاعات والمناطق الجغرافية بصورة عادلة، وتتسم بالواقعية في نطاقها (من ناحية توفر الموارد، والقدرة الاستيعابية وإمكانية التنفيذ)، كما تعتبر مستدامة من ناحية تكاليفها الجارية الدائمة. وتمثل الموازنة التطويرية تقديراً لإنفاق المساعدات المالية على تمويل النفقات التطويرية على مدى السنوات الثلاث المقبلة، ولا تمثل التكلفة الكلية لاستكمال جميع المبادرات والمشاريع المحددة، والتي سيستمر بعضها لفترة تزيد على ثلاث سنوات، لن يتم الشروع في بعضها كذلك إلا في عام 2009 أو بعده. وتأخذ هذه التقديرات في عين الاعتبار إجراء

تقييم واقعي لمدى توفر التمويل الخارجي لتغطية الإنفاق على أعمال التنمية خلال السنوات الثلاث القادمة، وذلك على أساس التجارب السابقة التي خضناها في هذا المجال. وإذا ما تـم الوفاء بالالتزامات التي قطعتها الجهات المانحة بتقديم مبالغ أكبر من التمويل فيما يتعلق بمبادرة أو مشروع بعينه، فقد نتمكن من رفع مستوى نشاطنا في بعـض المجـالات المحـددة. وسوف يجري دراسة هذا الأمر على أساس كل حالة على حدة عند تسلم المبالغ المذكورة.

وتصل النفقات النقدية التي تغطيها الموازنة بالنسبة للنفقات التطويرية إلى 492 مليون دولار في عام 2008، وسيرتفع هذا المبلغ إلى 634 مليـون دولار خـلال عـام 2009، و769 مليون دولار في عام 2010.

ويعرض الجدول رقم (6-4) أدناه ملخصاً حول توزيع الموازنة التطويرية على برامج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. ويتضمن الفصل الرابع أعلاه المزيد من التفاصيل حول كـل برنامج من هذه البرامج. كما يعرض الملحق رقم (2) لهذه الخطة تقسيماً مفصلاً حول كيفية توزيع هذه الموارد على مستوى أهداف كل برنامج على حدة.

الجدول رقم (6-4): ملخص توزيع الموازنة التطويرية بحسب البرنامج

البرنامج	2008 (مليون دولار)	2009 (مليون دولار)	2010 (مليون دولار)	المجموع (مليون دولار)
إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته	62	86	109	257
العدالة الآن	14	12	5	31
الحكومة المنفتحة والمسؤولة	20	23	5	48
الحكومة الناجعة والفعالة	15	21	35	71
مؤسسات الحكم المحلي المسؤولة	14	16	16	46
مجموع الحكم	**125**	**158**	**170**	**453**
دمج وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية	5	5	2	12
التعليم للجميع	34	46	76	156
الارتقاء بنوعية التعليم	45	50	51	146
نجاعة الأداء التعليمي	2	2	1	5
تطوير التدريب المهني	6	8	15	29
تحسين نوعية الصحة	29	35	52	116
تطوير الخدمات الصحية	8	10	5	23
تمكين المرأة	8	7	8	23
تمكين الشباب	5	5	3	13
خلق فرص العمل	19	20	18	57
الثقافة والإبداع والتراث	1	1	1	3
مجموع التنمية الاجتماعية	**162**	**189**	**232**	**583**
الإصلاح المؤسساتي	10	10	10	30
تنمية قطاع التجارة	12	12	12	36
التنمية والاستثمار	18	18	16	52
تنمية الزراعة	18	24	24	66
تنمية القدرة الصناعية	19	23	36	78
تنمية الصناعة السياحية	15	14	14	43

تنمية قطاع الإسكان	15	25	50	90
مجموع التنمية الاقتصادية	**107**	**126**	**162**	**395**
تحسين شبكة الطرق	32	40	60	132
الأمان على الطرق	5	8	12	25
الموانئ الجوية والبحرية	4	13	18	35
تطوير قطاع الكهرباء	18	24	26	68
إدارة المياه والمياه العادمة	30	54	54	138
إدارة النفايات الصلبة	5	14	18	37
تطوير البنى الثقافية والترويحية	4	8	17	29
مجموع تطوير البنية التحتية العامة	**98**	**161**	**205**	**464**
المجموع الكلي	**492**	**634**	**769**	**1,895**

(ملاحظة: تشمل مخصصات الموازنة التطويرية التي يعرضها الجدول أعلاه (والتي تتضمنها الموازنة المقرة كذلك) نفقات الطوارئ التي تصل في مجموعها إلى 120 مليـون دولار، وتتوزع على القطاعات المعنية على النحو التالي: قطاع الحكم: 18 مليون دولار، وقطاع التنمية الاجتماعية: 18 مليون دولار، وقطاع التنمية الاقتصادية، 43 مليـون دولار، وقطـاع تنمية البنية التحتية العامة: 41 مليون دولار. وتُخصص هذه الأموال للمشاريع التي تلبي احتياجات طارئة في المجتمع. وفي جميع الحالات، ترتبط تلك النفقات مع الأهداف التي تسعى برامج خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إلى تحقيقها؛ وبذلك، تتضمن مخصصات البرامج الواردة أعلاه نفقات الطوارئ المذكورة.)

وكما يوضح الرسم البياني رقم (6-3) أدناه، تعكس الموازنة التطويرية لعام 2008 الأولوية القصوى التي نوليها للمحافظة على توفير الخدمات التعليمية ذات الجودة العالية من خـلال تأهيل بيئة التعليم وتحديثها، بالإضافة إلى تطوير المناهج والارتقاء بمعايير التدريس. وبمرور الوقت، سوف يطرأ انخفاض على بنود الموازنة التطويرية المخصصة لقطـاع التنميـة الاجتماعية (على الرغم من استمرار توسع نطاقه)، وذلك كنسبة من الموازنة الكلية، ما يعمل على تحرير الموارد بهدف ضخ الاستثمارات طويلة الأمد في قطاع البنية التحتية العامة.

الرسم البياني رقم (6-3): توزيع الموازنة التطويرية بحسب القطاعات

6-6 تنفيذ الموازنة

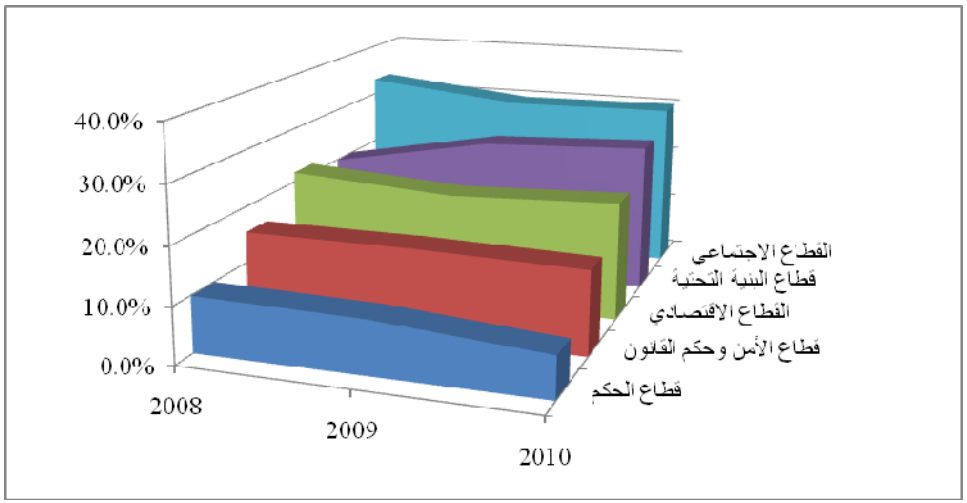
لم يكتب النجاح لتنفيذ الموازنة بشكل فعال فيما مـضى بـسبب عـدة عوامل، منها: عدم إمكانية التنبؤ بالإيرادات بدرجة كبيرة (ما تسبب في إعادة توزيع مخصصات الموازنة خـلال الـسنوات الماليـة لتغطيـة الاحتياجات الطارئة الخاصة في حينه)، وعدم تكامل الموازنات الجارية والموازنات التطويرية، وغياب ضوابط الالتزام خلال السنة المالية (مما إلى تقويض الرقابة المالية العامة وأتاح تراكم مـستويات عاليـة مـن المتأخرات)، والمركزية الكبيرة التي صاحبت تنفيذ الموازنة والتي لـم للوزارات سوى حوافز محدودة لاسـتخدام مواردهـا بـصورة فعالـة ورشيدة. وعلاوةً على ذلك، كان إعداد الموازنة على أساس البنود يعني

تكرار

أدى

تـوفر

أنـه



كان يمكن دراسة أنواع النفقات التي يجري تحديدها، وليس الهدف أو النتائج المقررة لهذه النفقات. غير أن السلطة الوطنية الفلسطينية تدرك الحاجة إلى تعزيز فعالية ونجاعة تحـضير الموازنة وتنفيذها. وفي هذا السياق، يعرج هذا القسم على الإصلاحات المحددة المطروحة خلال عام 2008 من أجل تعزيز تنفيذ الموازنة. أما القسم التالي فيعرض نبذة عن مجموعة أشمل من الإصلاحات في قطاع الإدارة المالية العامة والتي ستتم مباشرتها في عام 2008 كذلك.

تمثل خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010 المُنتج لمحاولة أولى لإعداد موازنة كُلية في ظل قيود صعبة مفروضة عليها، وتقودها توجيهات تستند إلـى الـسياسات والأولويات المحددة والواضحة. وفي هذه السنة، جرى التركيز على عملية إعداد الموازنة من ناحية استراتيجية أشمل، حيث طُلب من الوزارات والمؤسسات أن تدرس الطريقـة التـي تستطيع الواحدة منها توزيع الموارد المالية على الأهداف الوطنية التي تختص فيها، وبالتحديد كيفية توزيع الموارد على أهدافها الاستراتيجية.

وأياً كان الأمر، فلن يكون النجاح من نصيب التحسينات التي يجري إدخالها على تحضير الموازنة وفقاً لمبادرة خطة الإصلاح والتنمية إن لم تنفذ هذه الموازنة بصورة ناجعة وفعالـة. ولذلك، أدخلت السلطة الوطنية الفلسطينية بعض التحسينات المهمة على إجراءات تنفيذ الموازنة، والتي تعالج العديد من المشاكل التي واجهتها في تنفيـذ الموازنـات خـلال الـسنوات الماضية. ففي بادئ الأمر، تم تحديد الموازنة ضمن سقف واقعي عام لها ينبغي أن يحصل على التمويل الكامل، مع الأخذ بعين الاعتبار أن ذلك مرهون بالحصول على الدعم الخارجي الكافي والمتوقع. ومن شأن هذا الإجراء أن يقلل من المخاطر المترتبة على ضرورة إعادة توزيع الموارد المالية دون تخطيط مسبق، وهو ما يمكن أن يقوض مصداقية الموازنة بصورة عامة.

كما ستواصل السلطة الوطنية الفلسطينية العمل على استعادة الضوابط النقدية وإعادة إنشاء حساب الخزينة الموحد، وسوف تعمل على تقوية نظام الإدارة المالية العامة، مع التركيز على الالتزام بالموازنة وضبط الإنفاق وإدارة النقد. وسيشهد مطلع عام 2008 تغييراً رئيسياً، حيث سيتم إنشاء دائرة جديدة للمحاسب العام في وزارة المالية، بالإضافة إلى إطلاق نظام جديد للمحاسبة. وسوف يتولى المحاسب العام الإشراف على الخزينة، وإدارة النقد والدين، وتنفيذ الموازنة، وكشف الرواتب، والمحاسبة ورفع التقارير. أما نظام المحاسبة المحـدث، والـذي سيغطي دورة الإنفاق بكاملها، فسيتم تنفيذه في بادئ الأمر في وزارة المالية، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الصحة، كما سيجري تعميمه في مراحل لاحقة علـى الـوزارات الأخرى. وسيوفر هذا النظام توزيع الإنفاق الشهري على أساس الحدود الكلية المحددة في قانون الموازنة لجميع الوزارات والمؤسسات. وسيكون للوزارات والهيئات حساباتها الفرعيـة الخاصة بنفقاتها، وسيطلب منها كذلك تسجيل الطلبات اللازمة لبيان التزامها بالنفقات مقابل الموازنات المخصصة لكل منها. ومن شأن ذلك تمكين الـوزارات، بالإضـافة إلـى وزارة المالية، من متابعة النفقات التي تلتزم بها ونفقاتها الفعلية. وعلاوةً على ذلك، ستقوم الوزارات بتقديم تقارير شهرية حول خطط التزامها ونفقاتها النقدية للمحاسب العام، لتقوم وحدة إدارة

النقد في دائرة المحاسب العام بإعداد تنبؤات النقد، والتي توجه بدورها التعليمات للوزارات حول سقوف الإنفاق للفترة القادمة. وفي المحصلة، سيتم تقليل نسبة مخاطر تراكم متـأخرات جديدة.

إن جميع التغييرات التي أشرنا إليها أعلاه ستعزز تنفيذ الموازنة الجارية. كما يجري العمل في هذه الأثناء على دمج إدارة الموازنة التطويرية بصورة تامة في الموازنة العامة للـسلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك لضمان توزيع كافة المصاريف المتعلقة بالمشاريع من خلال الحسابات الفرعية الخاصة بحساب الخزينة الموحد. وسوف يحسن هذا الدمج التام مـن مراقبـة المشاريع الاستثمارية وتنفيذها، وذلك بالتعاون الوثيق مع وزارة التخطيط، إلى جانب إعداد تقارير دورية حول وضع المشاريع التي تحصل على تمويلها من الموارد الخاصة بالـسلطة الوطنية الفلسطينية. وفي المستقبل، سوف يتم توحيد المعلومات حول الاستثمارات القادمة التي توفرها الدول المانحة ضمن قاعدة بيانات شاملة لمشاريع التنمية، والتي سيجري العمـل على تحديثها بشكل دوري.

وقد قامت وزارتا التخطيط والمالية باتخاذ الخطوات لإعداد الآليات اللازمة لمتابعة وإدارة الأداء، والتي تخضع لرقابة اللجنة التوجيهية الوزارية التي يرأسها رئـيس الـوزراء. وفـي المستقبل، سيضطلع توجيه المساعدات المالية الخارجية من خلال آليات مناسبة لدعم الموازنة وصناديق الائتمان المخصصة للمساعدات الفنية بدور مهم في ضمان تنفيذ شقّي الموازنـة بصورة فعالة، ما يؤدي بدوره إلى تسهيل تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. كما ستساعد المجموعات الاستراتيجية لتنسيق المساعدات في متابعة تحويل التعهدات إلى التزامـات ونفقات وتنفيذ للمشاريع كل في قطاعه. وبالتنسيق مع المجموعات الاستراتيجية لتنسيق المساعدات، ستقوم وزارتا المالية والتخطيط بإجراء مراجعة شهرية للالتزامات والنفقات مقابـل التعهدات ورفع تقارير بشأنها للرؤساء ونواب الرؤساء في مؤتمر باريس الذي عقد خلال عام 2007.

كما ستعمل وزارة المالية مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على إعداد ترتيبات لرفع تقارير مالية ربعية من أجل متابعة التقدم نحو تنفيـذ الإصـلاحات الماليـة وغيرهـا مـن الإصلاحات في قطاع الإدارة المالية. وستتولى اللجنة التوجيهية الوزارية التي يترأسها رئيس الوزراء الإشراف على آليات المتابعة المذكورة.

6-7 إصلاح قطاع الإدارة المالية العامة

يجب أن تساهم التغييرات المقترحة لإدارة موازنة سنة 2008 مساهمة مهمة في تحسين تنفيذها. ولكن لا يمثل تنفيذ هذه الموازنة سوى خطوة واحدة من مجموعة أشمل من الإصلاحات في قطاع الإدارة المالية العامة والتي سيجري تنفيذها على مدى السنوات القادمة. وتقع هذه الإصلاحات ضمن برامج خطة الإصلاح والتنمية المخصصة لقطاع الحكم، والتي يتطرق إليها الفصل الخامس أعلاه. وسيتم تحديد المجموعة الكاملة من الإصلاحات بصورة أوضح كجزء من العملية المستمرة لإعداد مقترحات تفصيلية للمشاريع ضمن إطار برامج خطة الإصلاح والتنمية. ويعرض الجدول رقم (6-5) أدناه نبذة عامة حول الإصلاحات المتوقعة في هذا القطاع.

الجدول رقم (6-5): نبذة عامة الإصلاحات في قطاع الإدارة المالية العامة

الهدف	المؤشرات	الأهداف
الحكومة المنفتحة والمسؤولة – البرنامج الفرعي لإعادة هيكلة الأنظمة والإجراءات		
توجيه الإنفاق العام من خلال إطار شامل للإنفاق متوسط الأمد والذي يقوم على أساس السياسات المعدة، إلى جانب آليات فعالة لتنفيذ الموازنة	منهجية تنفيذ إطار الإنفاق متوسط الأمد مراجعة فعالة للموازنة من قبل المجلس التشريعي	- مأسسة منهجية تنفيذ إطار الإنفاق متوسط الأمد - إعداد مجموعة كاملة من الأنظمة المالية وما يلزمها من الإجراءات - مراجعة مشروع قانون الموازنة بصورة شاملة وإقراره من قبل المجلس التشريعي
تعزيز إدارة الإنفاق العام من خلال أنظمة فعالة وناجعة للإدارة المالية والمحاسبة ورفع التقارير	تقيد المحاسبة المالية/إعداد التقارير مع أفضل الممارسات المتبعة تقديم تقارير شاملة عن التقدم بالنسبة للنتائج المقررة	- استخدام قائمة الحسابات التي تتوافق مع الإنظمة المالية الحكومية بحلول نهاية عام 2008 - نشر البيانات الشهرية حول الإيرادات والنفقات - نشر التقارير حول الأداء في نهاية السنة
إعداد إجراءات فعالة للرقابة	إعداد مجموعة شاملة من الضوابط	إعداد إجراءات وأنظمة فعالة

المالية والتدقيق الداخلي	الداخلية التي تستند إلى الأنظمة القائمة تشغيل نظام ناجع وفعال لوظيفة التدقيق الداخلية	للضبط الداخلي بحلول نهاية عام 2008 - تقليص نسبة القصور في الضبط الداخلي - إعداد خطط/تقارير شاملة ودورية حول التدقيق الداخلي بنهاية عام 2008
الحكومة المنفتحة والمسؤولة – البرنامج الفرعي لبناء مؤسسات للرقابة الفعالة		
إعداد إطار قانوني شامل للإدارة المالية العامة، بحيث يتوافق مع المعايير الدولية المرعية	إنشاء جميع مؤسسات الإدارة المالية العامة ولجانها وتحديد أدوارها ومسؤولياتها بما يتفق مع تشريعات المالية العامة وضمان عملها بصورة فعالة	مراجعة قانون المالية العامة: - يجب أن يعكس التفويض القانوني والهيكلية التنظيمية لوزارة المالية أفضل الممارسات المتبعة - إنشاء لجنة الحسابات في المجلس التشريعي
توجيه الإنفاق العام من خلال إطار شامل للإنفاق متوسط الأمد والذي يقوم على أساس السياسات المعدة، إلى جانب آليات فعالة لتنفيذ الموازنة	مراجعة فعالة للموازنة من قبل المجلس التشريعي توفر الموازنة معلومات شاملة حول السياسات وخطط توزيع الموارد والأداء	- نشر دليل شامل عن الموازنة - إقرار جميع عمليات إعادة توزيع الموارد المالية خلال السنة من قبل المجلس التشريعي
الحكومة المنفتحة والمسؤولة – البرنامج الفرعي لمتابعة أداء الحكومة وتقييمه		
سياسة سليمة للاقتصاد الكلي وخطط التنمية ورفع التقارير بشأنها	تنبؤات الاقتصاد الكلي وإمكانيات وحدة التخطيط سياسات الاقتصاد الكلي التي تستند إلى الافتراضات السليمة	تنبؤات مستدامة حول الاقتصاد الكلي ووحدة الإدارة بنهاية عام 2008 - إعداد الموازنة متوسطة الأمد على أساس تنبؤات الاقتصاد الكلي الموثوقة

الحكومة الناجعة والفعالة – البرنامج الفرعي لتطوير الهيكلية التنظيمية والإمكانيات المؤسساتية		
ترتيبات مؤسساتية فعالة ومناسبة وتوزيع الموارد المالية على مؤسسات القطاع العام	يجب أن يتوافق دور وهيكلية وتفويض مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية مع الإدارة الحديثة للخدمات العامة، بما يمكّنها من تقديم هذه الخدمات بموجب خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية	إجراء مراجعات وظيفية لـ50% من وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها

7- الأسس اللازمة لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

إن تحقيق ترميم الأوضاع المالية وإنجاز أهداف الإصلاح والتنمية التي تحددها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 يواجه التحديات في أي سياق كان. فتنفيذ مثل هذه الخطة من قبل شعب يفتقر للسيادة على أرضه التي ينعدم التواصل الجغرافي بين أرجائها ويخضع للاحتلال العسكري أمر لم يسبق له مثيل. وبالنظر إلى هشاشة الاقتصاد الفلسطيني والأوضاع الأمنية والاجتماعية التي تقع تحت رحمة عوامل خارجية (ولا سيما العلاقات السياسية التي تربط الفلسطينيين مع المجتمع الدولي والعلاقات السياسية والأمنية التي تربطهم بإسرائيل)، فإننا لا نُجانب الحقيقة إن قلنا أن تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية مستحيل دون اتخاذ إجراءات يعزز بعضها البعض من قبل جميع الأطراف المعنية. وفي إطار تحديد الأسس المطلوبة لنجاح تنفيذ هذه الخطة، يعرض هذا الفصل الدور المحوري الذي تستطيع، بل ويجب، أن تضطلع به هذه الأطراف الثلاثة بمجموعها في بناء دولة فلسطينية مزدهرة يعمها السلام.

7-1 الدعم المالي الخارجي

يشير إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي الوارد في الفصل الخامس أعلاه، والذي يستند إلى تحليل للسيناريوهات المتعددة المذكورة فيه، إلى أن النجاح في تنفيذ التزامات السلطة الوطنية الفلسطينية بإصلاح القطاع المالي وغيره من الإصلاحات لن تحقق وحدها حتى النمو الطفيف المطلوب لإسناد تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية. فالسلطة الوطنية الفلسطينية تحتاج إلى دعم مالي خارجي جوهري تصل قيمته إلى 5.6 مليار دولار؛ ويتألف هذا المبلغ من 3.64 مليار دولار لدعم الموازنة الجارية و1.64 مليار دولار لدعم الموازنة التطويرية.

كما إن توقيت وتوقع هذا الدعم المالي حيوي أيضاً. فهناك حاجة إلى 1.79 مليار دولار لعام 2008، و1.88 مليار دولار لعام 2009، و1.92 مليار دولار لعام 2010. وإذا لـم يـتم تحقيق هذه الأهداف من المحتمل أن يتأثر النمو بصورة سلبية، ناهيك عن زيادة معدلات الفقر والبطالة. ويعتمد مدى التراجع على مدى وتوقيت النقص في هـذه المـساعدات. وفـي الإجمال، لا يمكن للإصلاح الذي تُجريه السلطة الوطنية الفلسطينية بمفرده أن يكون كافياً لمواجهة التدهور الاقتصادي.

وفي الواقع، تجاوزت التعهدات للسنوات الثلاث القادمة، والتي وردت في مؤتمر باريس الذي عقد في شهر كانون الأول/ديسمبر 2007، المستوى المطلوب من الدعم المالي الخـارجي بصورة كبيرة. ولكن من الضروري أن تُترجم هذه التعهدات إلى نفقات تُصرف في الوقت المطلوب. ويجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تعمل يداً بيد مع الدول المانحة من أجل متابعة تحويل هذه التعهدات إلى نفقات، والعمل على وجه السرعة وبصورة حاسمة لمعالجة جوانب العجز الكبيرة.

7-2 نمو القطاع الخاص

بموجب السيناريو الأساسي، يفترض إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي متوسط الأمد ما يلي: (أ) التقدم الناجح في الإصلاحات المالية وغيرها من الإصلاحات، بما في ذلك إصـلاح القانون والنظام؛ (ب) الدعم المالي الخارجي الكافي الذي يتيح السير في عمليات وبرامج التنمية المالية؛ (ج) وتخفيف القيود المفروضة على الحركة والتنقل بصورة تدريجيـة. وإلـى جانب التحسن العام في الأوضاع السياسية والأمنية، تعتبر هذه الإجراءات لازمة لخلق بيئة مواتية للنشاطات التجارية والاستثمار.

وفي ظل مثل هذا السيناريو، يتوقع أن يتسارع النمو في استثمارات القطاع الخاص من عام 2009. كما يتوقع أن يتنامى الناتج المحلي الإجمالي من 3.5% في عـام 2008 إلـى 6% بحلول العام 2010، إذ أن نمو الاستثمارات العامة والخاصة ستعادل تأثيرات الانكماش الناجمة عن سياسة التقليص المالي بصورة تدريجية. ولكن دون التخفيف من القيود المفروضـة على حركة المواطنين وتنقلهم، فإن النمو الحقيقي العام سيكون عرضة للتأثيرات السلبية، بحيث يتمحور حول ما نسبته -2% خلال الفترة الواقعة بين عامي 2008-2010، وذلك حتى لو توفرت جميع مبالغ المساعدات المتوقعة.

ولذلك، لا يعتمد تحقيق معدلات النمو التي تبلغ 5% وأعلى على التزام المجتمع الدولي لسد الفجوة المالية الكلية على مدى السنوات الثلاث الماضية فقط، بل هو مرهون كذلك بإنعاش القطاع الخاص. ودون تحقيق هذا الانتعاش، فلن تتمكن السلطة الوطنية الفلسطينية من زيادة إيراداتها من الرسوم الجمركية والضرائب، كما إنها لن تقدر على تقليص الإنفاق دون زيادة معدلات الفقر والبطالة.

ويتطلب إطلاق برنامج مستدام لإنعاش القطاع الخاص من السلطة الوطنية الفلسطينية اتخاذ إجراءات سياساتية تهدف إلى خلق بيئة تمكّن مؤسسات هذا القطاع من ممارسة أعمالها. كما يتعين على السلطة الوطنية الفلسطينية دعم بناء الإمكانيات في القطاعات الإنتاجية الاستراتيجية وتحسين إمكانيات الحصول على التمويل المطلوب. ولكن هذه الإجراءات لن تفرز آثاراً مادية مستدامة دون تخفيف القيود المفروضة على الحركة والتنقل بشكل دائم.

7-3 التمويل الداخلي

تشكل إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية المصدر الرئيسي منتمويل السلطة الوطنية الفلسطينية، والذي لا يستند إلى المساعدات المالية الخارجية. وبالمتوسط، تمثل هذه الإيرادات ما يقارب 70% من الإيرادات الداخلية و30% من إجمالي الإيرادات (بما فيها التمويل الخارجي). وكما أشرنا أعلاه، يعتمد مستوى عائدات الضرائب والرسوم الجمركية المحصلة على مستويات الدعم الخارجي ونمو القطاع الخاص. ولكن مبالغ العائدات التي تتسلمها الخزينة بالفعل تتوقف على مدى وفاء إسرائيل بالتزامها بتحويل هذه العائدات إلى السلطة الوطنية الفلسطينية بكاملها وفي الأوقات المحددة لها. ومن ناحية تاريخية، فقد شكّل تجميد تحويل عائدات الضرائب والرسوم الجمركية أداة قوية استخدمتها إسرائيل لزيادة شدة الأزمة الاجتماعية والاقتصادية واحتواء التنمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة وعرقلتها. وبذلك، أثبتت إسرائيل قدرتها على تقويض تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.

7-4 الاستقرار السياسي

يمثل عدم الاستقرار السياسي، على الصعيد الداخلي وعلى صعيد العلاقات مع إسرائيل والمجتمع الدولي بعمومه، مخاطرة رئيسية تهدد النجاح في تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية. وتنذر هذه الحالة من عدم الاستقرار بانعدام الأمن والاضطرابات الاجتماعية التي تحول دون إجراء الإصلاح وتحقيق التنمية. وكما أشرنا فيما تقدم، تعوق هذه الحالة ضخ الاستثمارات في القطاعين العام والخاص وتحول المساعدات المالية الخارجية نحو المساعدات الطارئة والإنسانية قصيرة الأمد. كما يعوق انعدام الاستقرار سلاسة عمل فروع الحكومة الموكلة بتنفيذ البرامج والمشاريع على أرض الواقع.

وقد أدى عدم الاستقرار السياسي إلى تعاقب حكومات فلسطينية كثيرة، فمجلس الوزراء الحالي، مثلاً، هو المجلس الثاني عشر في ترتيبه منذ شهر تموز/يوليو 1994، وبالمتوسـط، لا تستمر مجالس الوزراء المشكلة أكثر من سنة واحدة في عملها. ومن شأن ذلك إضعاف مصداقية الخطط متوسطة الأمد وإضعاف إمكانيات تطبيق هذه الخطط، ، ناهيك عن التغييرات المحتملة في اتجاهات السياسات الموضوعة. وفي الدول الأخرى، يمكن التخفيف من هذه المخاطرة من خلال ضمان مصادقة السلطة التشريعية في الحكومة على الخطـة متوسـطة الأمد. ولكن وبسبب اعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي في السجون الإسرائيلية لم يكن هذا الأمر ممكناً.

وبالإضافة إلى ذلك، تسبب عزل قطاع غزة في منع موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية فيه من المشاركة في إعداد خطة الإصلاح والتنمية للأعوام 2008-2010. وقد ترك هذا الأمر أثراً سلبياً على مدى الإحساس بملكية هذه الخطة من قبلهم . ومن المستحيل إذا ما استمر عزل قطاع غزة تنفيذ كافة البرامج الرئيسية التي تخصصها الخطة للقطاع تقريباً.

ومن جهة أخرى، خلّف اضطراب الوضع السياسي خلال العامين المنصرمين أثراً سلبياً على معنويات موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية والمواطنين الفلسطينيين بشكل عـام. وكـذلك الحال فيما يتعلق بعدم إحراز أي تقدم نحو التوصل إلى تسوية نهائية مع إسرائيل، واستمرار فرض الإغلاق والإجراءات العسكرية التي ينفذها الاحتلال الإسـرائيلي ضـد المـواطنين الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة. إن هذه البيئة تخلق مخاطرة حقيقية من شأنها حرمان موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية، الذين تعتبر جهودهم حيوية للنجاح في تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية، من التركيز على الوفاء بالتزاماتهم. ومن الواضح أن فترة مستدامة من الاستقرار السياسي، واستئناف المجلس التشريعي لأعماله الاعتيادية، وتوحيد الضفة الغربيـة وقطاع غزة، وإحراز تقدم ملموس نحو تحقيق السلام الدائم مع إسرائيل باتت أموراً لا غنى عنها لتنفيذ أجندات الإصلاح والتنمية الفلسطينية بصورة مستدامة على المدى المتوسط.

7-5 الإمكانيات المؤسساتية

بناء على تجربة الدول التي تتمتع بالسيادة في جميع أنحاء العالم، من الأهمية بمكان الأخذ بعين الاعتبار أن تنفيذ منهجية إطار الإنفاق متوسط الأمد وتحقيق جميع الفوائد المترتبة عليه يستغرق سنوات عدة. وقد حددت التجارب الدولية عدداً من الشروط المؤسساتية المسبقة اللازمة للنجاح في تنفيذ أطر الإنفاق متوسطة الأمد. فالعديد من الدول النامية والانتقالية التي أعدت أطر متوسطة الأمد للإنفاق كانت بحاجة إلى إجراء إصلاحات رئيسية في تشريعاتها بشأن الإدارة المالية العامة وفي الإجراءات والأنظمة الضرورية لدعم إعداد الموازنات الناجعة، وتنفيذ الموازنات وإعداد التقارير المالية. وبما أن السلطة الوطنية الفلسطينية تعتبر في وضع مشابه لهذه الدول، فمن المهم بالنسبة لها أن تأخذ بعين الاعتبار تصميم العديد من الإصلاحات في قطاع الإدارة المالية العامة التي تشملها خطة الإصلاح والتنمية (أنظر القسم 4-1 في الفصل الرابع والفصل السادس أعلاه) بطريقة تسهل إدخال التحسينات المنهجية لتعزيز تكامل إجراءات إعداد السياسات والخطط والموازنات. ومع إجراء هذه الإصلاحات بمرور الوقت سوف تتحسن جودة خطط الإصلاح والتنمية التي تعدها السلطة الوطنية الفلسطينية وإمكانيات تنفيذها على أرض الواقع.

كما إن قدرة المؤسسات على مراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية، إلى جانب مراقبة وتقييم أداء الحكومة بصورة عامة، أمر ضروري أيضاً. وباستثناء عدد قليل من الوزارات الكبرى، هناك غياب عام لإجراءات وأنظمة إدارة أداء القطاع العام في السلطة الوطنية الفلسطينية. كما ينعدم وجود وظيفة مركزية تضمن جمع وتحليل المعلومات المتعلقة بأداء القطاع العام ورفع تقارير بشأنه. وبذلك، لم يسبق أن أُعدت مراجعة تفصيلية حول أداء المؤسسات والأفراد، وهو ما يمكن أن يقوض الجهود، من قبيل مبادرة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، والتي تهدف إلى خلق ثقافة للمساءلة، عن تحقيق نتائج ملموسة على صعيد التنمية وتقديم الخدمات. ويعرض الفصل الثامن من هذه الخطة نبذة حول الخطط التي وضعتها السلطة الوطنية الفلسطينية لتنفيذ مهام إدارة الأداء والإجراءات المرتبطة بها.

7-6 دعم الموازنة

أثبتت التجارب الدولية في مناسبات كثيرة أن دعم الموازنة ضروري لضمان النجاح في تنفيذ خطط التنمية والموازنات التي تغطي عدة سنوات. وقد ناشدت السلطة الوطنية الفلسطينية – في الوثيقة التي قدمتها للدول المانحة في مؤتمر باريس الذي عقد في شهر كانون الأول 2007 – تلك الدول لتقديم المساعدات المالية لها على شكل دعم مباشر وغير مقيد للموازنة من خلال حساب موحد للخزينة. ولكن بالنظر إلى القيود التي تعمل في ظلها بعض الدول المانحة، ستقبل السلطة الوطنية الفلسطينية بآليات تمويلية بديلة تتميز بمستوى مقبول من النجاعة والفاعلية والشفافية. إن هذه المناشدة، والتي نكررها هنا مرة أخرى، تمنح السلطة الوطنية الفلسطينية القدرة على إدارة توجيه النفقات وتوقيتها، كما يمكّنها ذلك من تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية على نحو أنجع.

وفي المستقبل، يعتبر توجيه المساعدات التي تقدمها مختلف الدول المانحة من خلال السياسات والخطط والموازنات المتكاملة، والتي تعزز خطة الإصلاح والتنميـة الفلـسطينية، أمـراً جوهرياً. ويجب أن تغطي هذه المساعدات كلاً من النفقات الجارية والتطويرية. ويتعين على الدول المانحة والسلطة الوطنية الفلسطينية العمل مع بعضهما البعض، من خـلال منتـدى التنمية المحلي والمجموعات الاستراتيجية لتنسيق المساعدات المنبثقة عنه، على تقليص مستوى المساعدات التي تستهدف تمويل المشاريع التي تُعقد بصورة ثنائية ومباشرة بين الجهـة المانحة ووزارة أو مؤسسة فلسطينية. كما توفر خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية فرصة جيدة لإعادة تقييم نجاعة المجموعات الاستراتيجية لتنسيق المساعدات ومجموعات العمل التي تعمل في قطاعاتها وتقييم تشكيلاتها وشروطها المرجعية، بالإضافة إلى تحديد مشاركة السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المانحة بصورة أوضح من أجل تعزيز أهمية تلك المجموعات وأدائها. ومن المفيد كذلك أن تلتزم الدول المانحة بمجموعها وبصورة صريحة بتطبيق مبادئ إعلان باريس حول فعالية المساعدات على النشاطات التي تنفذها في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

8- متابعة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

بما أن هذه هي المرة الأولى التي نطلق فيها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، لا يتضمن هذا الفصل أية معلومات محددة حول إدارة الأداء بحيث يلقي الضوء على التقدم المحرز في إنجاز الأهداف الرئيسية والثانوية التي تحددها هذه الخطة. وبدلاً من ذلك، يشرح هذا الفصل الأسباب التي تدفع السلطة الوطنية الفلسطينية والخطط التي تضعها لاتخاذ الترتيبات اللازمة لتقييم أدائها على صعيد تنفيذ هذه الخطة. ويستغرق إعداد هذه الترتيبات بعض الوقت، وحال إعدادها سيتم العمل على وضعها موضع التنفيذ في الفترة الواقعة بين عامي 2008 و2010.

8-1 الخلفية

تتضمن إدارة الأداء مراجعة منهجية للنشاطات التي تمكّننا من تنظيم المهام التالية:

- تحديد النجاحات والمشاكل التي تبرز خلال تنفيذ السياسات والخطط.
- توفير القاعدة اللازمة لاتخاذ القرارات المدروسة في الوقت المطلوب بهدف دعم تنفيذ الخطة (وإعادة تصميمها إذا دعت الحاجة إلى ذلك).
- ضمان إجراء المساءلة حول الموارد المستخدمة والنتائج المحققة منها.
- توفير ما يلزم من المعلومات العامة لرفع مستوى وعي الأطراف المعنية وتعزيز مشاركتها.
- إجراء تدقيق ناجع ومستقل للأداء ولقيمة الأموال الموظفة.

وتعتبر المعلومات الجيدة حول أداء الحكومة ضرورية لضمان تركيز تنفيذ السياسات والخطط على الأهداف المقررة، بالإضافة إلى التأكد من أن النشاطات والنفقات تفضي إلى النتائج المتوخاة. كما تساعد المعلومات الجيدة حول الأداء الحكومة على تعديل سياساتها وخططها، وحتى الطريقة التي تعمل من خلالها، إن لم تكن تسير في اتجاه تحقيق الأهداف المحددة والوفاء بها.

ومن أجل التأكد من أن خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية تترك آثاراً ملموسة ومستدامة على كفاءة السلطة الوطنية الفلسطينية ونجاعتها في عملها، يجب مراقبة تنفيذ هذه الخطة وتقييمه من خلال إجراءات رسمية ودقيقة لإدارة الأداء على هذا الصعيد.

8-2 الأهداف والمبادئ

تحدد خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية أهدافاً رئيسية للإصلاح والتنمية، وما يرتبط بها من أهداف ثانوية، بالإضافة إلى مؤشرات للأداء والأهداف الخاصة المحددة له. كما تحدد هذه الخطة المسؤوليات والأهداف الخاصة المحددة للأداء على امتداد الهرم الوظيفي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ابتداء من مجلس الوزراء (على مستوى الأهداف الوطنية) والوزارات والمؤسسات العامة (على مستوى الأهداف الاستراتيجية والنشاطات). كما ترتبط الخطط المعدة لتوجيه الموارد الداخلية والخارجية بتحقيق الأهداف المحددة في الخطة. وانسجاماً مع هذه الرؤية، توفر خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية أساساً متيناً لإدارة الأداء، وذلك من خلال تنفيذ عملية شاملة للمراقبة والتقييم بهدف قياس وتقييم التقدم المحرز على صعيد الأهداف الرئيسية والثانوية في خطة الإصلاح والتنمية ورفع التقارير حوله.

ويتمثل **الهدف** من مراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في المساهمة في تطوير أداء الحكومة ومساءلتها، وذلك من خلال توفير المعلومات الشاملة والمنسجمة والموثوقة والآنية والتي تعززها المصداقية حول التقدم الذي تحرزه السلطة الوطنية الفلسطينية في تنفيذ هذه الخطة.

أما **المبادئ الجوهرية** المرتبطة بمراقبة تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية وتقييمه فتتمثل فيما يلي:

- تشكل مراقبة وتقييم الأداء مسؤولية إدارية أساسية، إذ حيث يتحتم على جميع الوزارات والمؤسسات العامة جمع وتحليل البيانات المتعلقة بأدائها العملياتي والمالي وتقديم تقارير حوله.
- يجب قياس وإدارة الأداء بصورة شاملة على كافة مستويات الحكومة.
- يجب تقديم معلومات موثوقة ومعتمدة وذات صلة لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي في الوقت المطلوب لمساعدتهما على اتخاذ القرارات حول السياسات وتوزيع الموارد.
- يجب نشر المعلومات حول الأداء من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة في استخدام موارد السلطة الوطنية الفلسطينية.

3-8 الترتيبات المؤسساتية

تتولى الوزارات والمؤسسات العامة المسؤولية عن مراقبة وتقييم أدائها في مقابل الأهداف الرئيسية والثانوية المحددة لها في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010. ويتوجب على جميع هذه الوزارات والمؤسسات إعداد مقترحات تفصيلية حول المشاريع التي تنفذها، والتي تستند إلى البرامج المحددة في هذه الخطة. ويجب كذلك أن توفر هذه المقترحات المزيد من التفاصيل حول مسؤوليات الوزارات والمؤسسات وأهدافها بالنسبة للبرامج التي تشملها الخطة. وستستمر مراقبة وتقييم الأداء العملياتي والمالي على مستوى تلك الوزارات والمؤسسات من خلال إجراءات المراجعة والإدارة التي تعدها كل واحدة من الوزارات والمؤسسات.

وعلى المستوى العام للسلطة الوطنية الفلسطينية فإن من شأن إطلاع عملية جديدة لمراقبة تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية وتقييمه تأمين وتوحيد المعلومات الواردة من جميع الوزارات والمؤسسات حول الأداء. كما سيتم إنشاء وحدة مركزية للمراقبة والتقييم لتتولى إدارة عملية المراقبة والتقييم وإعداد التحليلات حولها وتعميم النتائج التي تتوصل إليها في هذا الشأن من خلال تقارير دورية تصدرها.

وتتركز وظيفة الوحدة المركزية لمراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية على جمع المعلومات من مختلف المصادر، كما سيجري إعداد الترتيبات المؤسساتية التي تسهل التواصل الفعال بين الأطراف المعنية الرئيسية وتضمن وجود آلية ناجعة لإدارة تدفق المعلومات إلى نظام المراقبة والتقييم. وتشمل الأطراف الرئيسية ومساهماتها الجهات التالية:

- وزارة التخطيط: توفر وتحلل المعلومات حول التقدم الذي يجري إحرازه على مستوى القطاعات وعلى المستوى الوطني بالنسبة للخطط التفصيلية التي تدعم خطة الإصلاح والتنمية. كما توفر الوزارة المعلومات حول التقدم المحرز في مشاريع التنمية بحسب ما يتم إثباته في نظام مراقبة المساعدات المقدمة للفلسطينيين.
- وزارة المالية: ترفع التقارير حول تنفيذ الموازنة الجارية واستلام المساعدات الخارجية المقدمة لدعم الموازنة وأعمال التنمية.
- الممثلون الرئيسيون من كل وزارة ومؤسسة: يقدمون التقارير حول سير العمل بالنسبة لأهدافهم الرئيسية والثانونية ومؤشراتهم.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: يوفر الإحصائيات على المستوى الوطني.

وتضطلع المجموعات الاستراتيجية المختصة بتنسيق المساعدات بدور مهم في مساعدة السلطة الوطنية الفلسطينية على متابعة تحويل التعهدات إلى التزامات ونفقات وتنفيذ للمشاريع في كل قطاع من القطاعات. ويجب إدراج هذه المعلومات في تقارير سير العمل حول تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية التي تعدها السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل توفير صـورة مكتملـة حول العلاقة بين النتائج والموارد المتوفرة. وبالتنسيق مع نواب رؤساء منتدى التنمية المحلي، تقوم وزارتا المالية والتخطيط بمراجعة هذه النفقات والالتزامات مقابل التعهـدات التـي قُدمت أمام الرؤساء ونواب الرؤساء في مؤتمر باريس وتقدم تقارير شهرية عنها كذلك.

الإطار 8-1: المسؤوليات الرئيسية المرتبطة بمراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

- إعداد ونشر الجدول الزمني المحدد لنشاطات مراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنميـة والنتـائج المرتبة عليها.
- إعداد إطار وأداة عملياتية للنشاطات المتعلقة بالمراقبة والتقييم، والتي يمكن تطويرها وتحديثها فـي المستقبل.
- اتخاذ الترتيبات اللازمة لتقديم المساعدات الفنية للوزارات والمؤسسات التي تحتاج إلى الدعم لإعداد الخطط العملياتية وتحديد الإجراءات الخاصة بمراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية.
- تقديم الدعم للوزارات والمؤسسات في تحديد المؤشرات وتحديد مصادر البيانات الموثوقـة، وجمـع المعلومات المتعلقة بالمراقبة بهدف ضمان جودة التقارير التي ترفع في هذا الشأن وضمان انسجامها مع بعضها البعض.
- التأكد من إدخال كافة مؤشرات وأهداف الأداء المحددة لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية والمخصـصة لكل هدف من الأهداف الرئيسية والثانوية في قاعدة البيانات الخاصة بمراقبة وتقييم تنفيذ هذه الخطة وتحديثها عند الضرورة.
- جمع المعلومات حول الأداء من الوزارات والمؤسسات وغيرها من المصادر وإدخالها فـي قاعـدة

البيانات الخاصة بمراقبة تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية وتقييمه.

- التنسيق مع وزارة المالية بهدف الموافقة على عملية معتمدة لمراقبة النفقات مقابل الأهداف الرئيسية والثانوية المحددة في خطة الإصلاح والتنمية.
- التنسيق مع المجموعات الاستراتيجية لتنسيق المساعدات ومنتدى التنمية المحلي لضمان متابعة تحويل التعهدات إلى نفقات.
- إعداد تقارير ربعية وسنوية حول أداء الحكومة، والتي تحلل الأداء العام للسلطة الوطنية الفلسطينية وتخرج بالتوصيات اللازمة حول تحسين أدائها على هذا الصعيد.
- إعداد ما لا يقل عن وثيقة واحدة مستقلة لقياس أثر خطة الإصلاح والتنمية خلال الأشهر التي تسبق استكمال التقرير السنوي حول هذه الخطة.
- الشروع في مراجعة سنوية حول التقدم الذي يتم إحرازه مقابل الأهداف الرئيسية والثانوية المحددة في خطة الإصلاح والتنمية ودراسة المسائل المتعلقة بتنفيذها للسنة التالية.
- تقديم الاستشارات والإرشادات التي تهدف إلى تحديث مؤشرات خطة الإصلاح والتنمية وأهدافها على أساس سنوي لضمان تماشيها مع المعايير الدولية المرعية والمعايير الخاصة بأفضل الممارسات في هذا المضمار، وإمكانية قياسها على أساس موثوق ومنسجم.

8-4 النتائج الرئيسية

تتمثل النتائج الرئيسية التي تتمخض عنها عملية مراقبة وتقييم تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في تقارير دورية وشاملة تتضمن ما يلي:

- تقارير ربعية موحدة حول التقدم الذي تحرزه الوزارات والمؤسسات بالنسبة للنتائج وأهداف الأداء المحددة في خطة الإصلاح والتنمية.

- تقرير سنوي موحد حول النشاطات التي تؤديها السلطة الوطنية الفلسطينية وأدائها.

ويجب على الوزارات والمؤسسات العامة إعداد تقارير ربعية وسنوية على أساس منتظم، بحيث تكمل التقارير الموحدة المذكورة أعلاه. ويجب كذلك أن تتضمن هذه التقارير معلومـات كمية ونوعية على النحو التالي:

- ***معلومات كمية***
  - التقدم على صعيد العمليات – المدخلات، والنشاطات والمخرجات والنتائج ومؤشرات الأداء.
  - التقدم على الصعيد المالي – النفقات المدرجة في الموازنة والنفقات الفعلية.

- ***معلومات نوعية***
  - مدى رضا المجموعات المستهدفة من المواطنين عن نشاطات الحكومة وعن نتائج هذه النشاطات (من قبيل جودة الخدمات والمرافق، وسلوك أو ممارسات الموظفين الحكوميين)
  - التحليل التفصيلي للردود السلبية التي تقدمها المجموعات المستهدفة، والإجراءات العلاجية المقترحة أو المتبعة لمعالجة المشاكل الموجودة.
  - المفاهيم التي يحملها المواطنون حول الأداء العام للسلطة الوطنية الفلسطينية من ناحيتي النتائج والإجراءات.

وحيثما كان ممكناً، يجب تقسيم المعلومات بحسب الخصائص الرئيسية التي تميز كل مجموعة من المجموعات المستهدفة. وهذا يساعد في تحديد المواضع التي تـسجل فيهـا الـسياسة والأهداف والنشاطات المتبعة في إنجازها نجاحاً والمواضع التي قصرت فيها، ما يساعد في تحديد المجالات التي تحتاج إلى التطوير والتمكين. فعلى سبيل المثال، يمكن تحديد البيانـات المتعلقة بالمجموعات المستهدفة على النحو التالي:

- الخصائص الديموغرافية، كالنوع الاجتماعي والعمر والموقع الجغرافي.

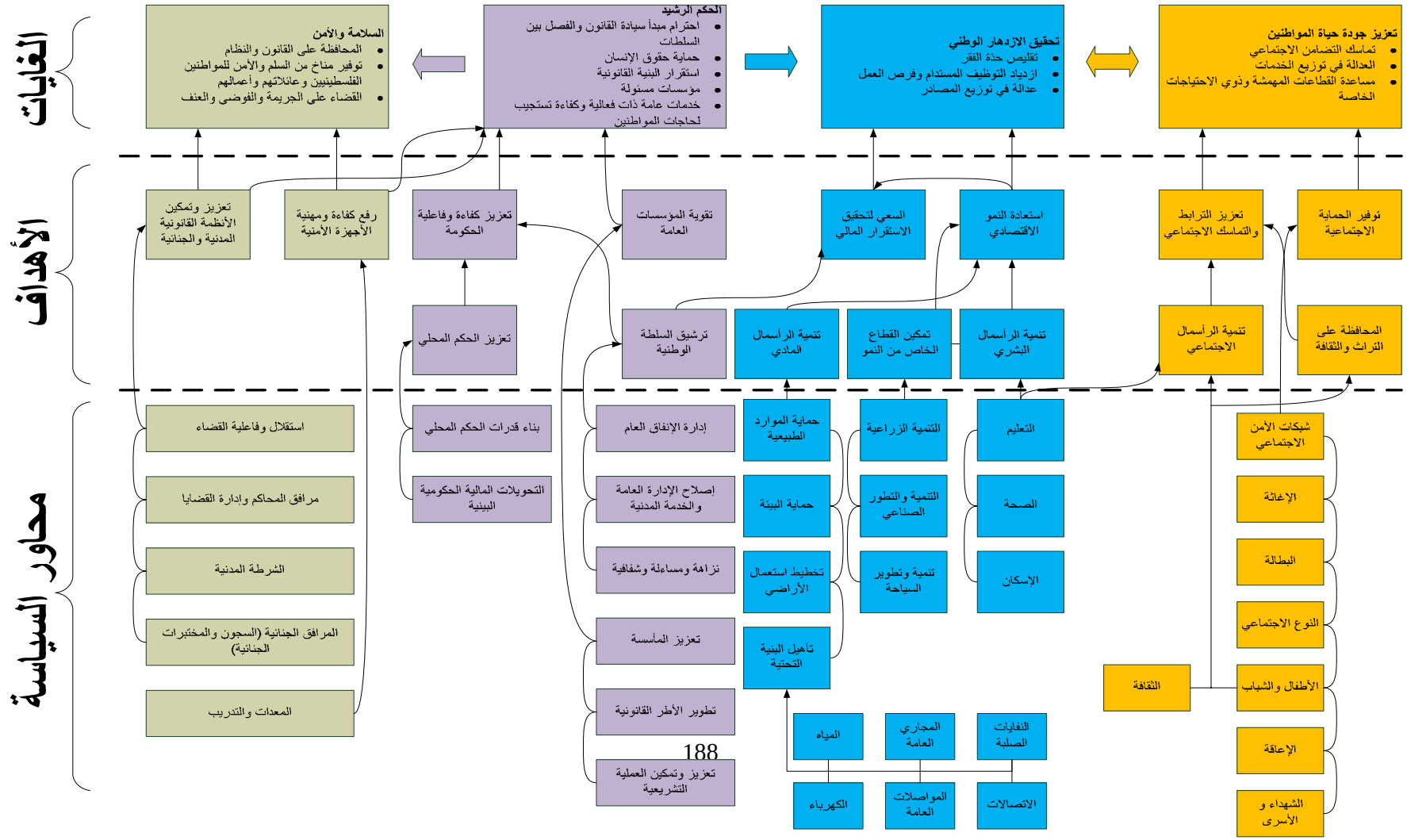
- الوحدات التي تتولى تقديم الخدمات (بحيث يتمكن المدراء من الحصول على تغذية راجعة حول الخدمات التي تتولى كل من تلك الوحدات المسؤولية عن تقديمها).
- والمقارنات بين مستويات الأداء الحالية مع السنوات الماضية، أو بين الوحدات أو المكاتب التي تقدم خدمات مشابهة. ويمكن إجراء مقارنات أخرى بين الحكومات المتعاقبة، ومع المنظمات غير الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص.

5-8 التحديات الرئيسية والجدول الزمني المحدد لعام 2008

من المقرر الشروع في إجراءات مراقبة تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية وتقييمه خلال عام 2008. وتتمثل التحديات الرئيسية التي سيشهدها العام 2008 في هذا المضمار ما يلي:

- استكمال إعداد أداة المراقبة والتقييم وقاعدة البيانات المرتبطة بها.
- إيجاد مساحة أكبر من التقارب بين الإجراءات وقواعد البيانات التي تطبقها الحكومة المركزية في المراقبة والتقييم مع العمليات وقواعد البيانات التي تشغلها الوزارات والمؤسسات في هذا المجال.
- بناء قدرات الوزارات والمؤسسات بهدف إعداد أو تطوير العمليات وقواعد البيانات اللازمة للمراقبة والتقييم.
- إعداد وتعديل الآلية المتبعة في جمع بيانات الأداء الموثوقة والاحتفاظ بها.
- تصميم وتنفيذ أدوات محددة للمراقبة والتقييم (من قبيل استطلاع آراء المواطنين).
- تصميم وإعداد ونشر تقارير ربعية وسنوية حول أداء الحكومة.
- اقتراح أسلوب معين للمراقبة المالية الأساسية (وذلك عند عدم قدرة الأنظمة المالية القائمة على رفع التقارير حول توزيع الموارد بحسب الصيغة المحددة في خطة الإصلاح والتنمية)، بالإضافة إلى إعداد أنظمة محاسبية وأنظمة لرفع التقارير تتوافق مع الصيغ المحددة في الخطة بحلول عام 2009.

ملحق1: الإطار العام لأجندة السياسات الوطنية



ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

توضيح

يعكس هذا الملحق تقديراً للمساعدات الخاصة بتمويل النفقات التطويرية على مدار الثلاث سنوات القادمة وليس التكلفة الإجمالية لاستكمال كافة البرامج المقترحة (بما تتضمن من مبادرات ومشروعات محددة)، والتي يمتد الكثير منها لفترة تزيد عن الثلاث سنوات، وبعضها لا يبدأ حتى حلول عام 2009 أو بعد ذلك.

يرتكز هذا التقدير على تقييم واقعي، بناء على الخبرة التراكمية، لتوفر التمويل الخارجي للنفقات التطويرية على مدار الثلاث سنوات القادمة. إذا تم تلقي تعهدات خارجية بمبالغ مالية أكبر لأحد البرامج المذكورة، يمكن عندئذ النظر بتطوير بعض الأنشطة في مجالات معينة، ولكن بناء على دراسة كل حالة بحالتها وعندما يتم الإيفاء بتلك التعهدات.

كما ويأخذ هذا التقدير بعين الاعتبار القدرة الاستيعابية للسلطة الوطنية الفلسطينية للاستثمارات العامة على أساس سقف الموارد المحدد في الإطار المالي متوسط الأمد. ويختلف هذا التقدير في طريقة التوصل إليه عن الطريقة السابقة التي كانت السلطة الوطنية الفلسطينية تتبناها أثناء إعدادها لخطط التنمية متوسطة الأمد في السنوات الماضية. وعلى سبيل المثال، تحتوي خطة التنمية متوسطة الأمد (2005-2007) على 420 مشروعاً بتكلفة إجمالية بلغت 5.6 بليون دولار. ومن الواضح أن هذا المبلغ لم يعكس حقيقة المساعدات المالية الخارجية الممكن توفرها من ناحية، أو القدرة الاستيعابية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة الزمنية المحددة، من الناحية الأخرى.

لقد تم تحديد مؤشرات واستهدافات محددة من المنوي بلوغها في نهاية فترة الثلاث سنوات لغالبية المشاريع المذكورة. وفي حالات محددة فإن العمل لا يزال جارياً على تطوير مؤشرات يمكن قياسها، ولذلك يرمز للاستهدافات في هذه الحالات بالرمز (X).

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: الأمن**

البرنامج: إصلاح وإعادة هيكلة قطاع الأمن					**المؤسسات المنفذة**: الشرطة، الأمن الوقائي، الدفاع المدني، قوات الأمن الوطني، وحرس الرئاسة	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الأمن والأمان، الحكم الرشيد					**الهدف الرئيسي**: رفع مستوى المهنية لدى أجهزة الأمن	
النتائج المستهدفة: تحسين قدرة وطاقة المؤسسات الأمنية					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
تحسين قدرة الشرطة المدنية على فرض القانون والنظام. امتلاك الشرطة المدنية قدرات ناجعة وفعالة تمكنها من الحفاظ على النظام العام.	معدلات الجريمة عدد المخالفات المرورية عدد قرارات المحاكم المنفذة	- خفض معدلات الجريمة بنسبة 10% في عام 2008 وبنسبة 5% في العامين 2009 / 2010 - تخفيض المخالفات المرورية بنسبة 5% في السنة - زيادة قرارات المحاكم المنفذة بنسبة 10% في السنة	1. التدريب: ترتيبات حماية خاصة للبنوك والسجون ومواقع الأجهزة الأمنية 2. إدارة المرور: توفير زي موحد خاص للشرطة وشراء السيارات والدراجات النارية 3. نظام السجون: إنشاء 7 محطات اتصال، إنشاء جهاز حاسوب مركزي، تأهيل 12 محطة شرطة	6 2 3	9 3 5	11 5 7
تمكين جهاز الأمن الوقائي من توفير المعلومات في الوقت المناسب لتدعيم النظام والقانون	كمية ونوعية المعلومات الاستخباراتية لمنع الجريمة والإخلال بالنظام	زيادة عدد التقارير الإخبارية المنجزة في الوقت المحدد بنسبة 20%	تدريب استخباراتي وتأهيل المقرات، تأسيس نظام معلومات إدارية وأمنية، أدوات وأنظمة استخباراتية خاصة	3	5	5
نظام دفاع مدني مجهز ومتطور لضمان أمن وحماية	- معدلات الاستجابة للحوادث (الحرائق،	- خفض معدل زمن الاستجابة بنسبة 10% سنويا	تدريب ومعدات لغرف العمليات، بناء مراكز جديدة لضمان الحد الأعلى من الفاعلية (20)،	3	5	6

المواطنين وأملاكهم ومؤسساتهم	- كوارث يسببها الإنسان والكوارث الطبيعية) - عدد المؤسسات الملتزمة بأنظمة السلامة العامة	- خفض نسبة الحوادث بنسبة 10% في السنة	شراء العربات والأجهزة، تأسيس وتجهيز مكاتب المراقبة (9) ومراكز الإسعاف الأولي في كافة المواقع، شراء عربات الإسعاف(10)			
قوات أمن وطني قادرة على إسناد الشرطة المدنية وأجهزة الأمن الأخرى لضمان سيادة القانون في الداخل وعلى الحدود	- تنفيذ الأوامر العسكرية - الاختراق من أفراد غير مخلصين	- ارتفاع نسبة تنفيذ الأوامر العسكرية بمعدل 10% في السنة - خفض نسبة الاختراق بمعدل 20% في السنة	تدريب وتأهيل مراكز التدريب، شراء 400 عربة مدنية وعسكرية، شراء شبكة اتصالات، بناء مستشفى وعيادات عسكرية	15	20	25
حرس رئاسي قادر على حماية الرئيس والبعثات الدولية	عدد الحوادث	نسبة صفر من الخروقات	بناء القدرات، التدريب، المساكن، المعدات والمركبات	6	9	10
تطوير البنية التحتية المركزية ومرافق القيادة والتحكم لأجهزة الأمن على مستوى المحافظات	عدد المرافق على مستوى المحافظات	بناء 8 مقاطعات	بناء المقاطعات بما في ذلك مراكز توقيف بمواصفات عالية وأنظمة الاتصال وغرف العمليات وصيانة المرافق والمستودعات ومرافق تدريب على مستوى محدود	24	30	40
				62	**86**	**109**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: العدل**

البرنامج: العدالة الآن					**المؤسسات المنفذة**: وزارة العدل، مكتب النائب العام، ومجلس القضاء الأعلى	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الأمن والأمان، الحكم الرشيد					**الهدف الرئيسي**: تعزيز نظام القضاء المدني والجنائي	
النتائج المستهدفة: قطاع عدل فعال وتوزيع واضح للمسؤوليات وفصل السلطات					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
توزيع واضح وملائم لمسؤوليات وسلطات مكونات قطاع العدل	قطاع فعال وسياسة عامة موحدة، آليات للتنسيق والتخطيط في مجال السياسات العامة	إصلاح قطاع العدل وتطوير استراتيجية للتنمية	1. تطوير وتطبيق خطة استراتيجية لقطاع العدل بالتشاور مع المجتمع المدني 2. مراجعة الإطار القانوني وأنظمة قطاع العدل	1 1	- -	- -
إطار عمل قانوني مستقر واضح ومحدد	أنظمة وعمليات مراجعة فعالة وتطوير إطار العمل القانوني	تطبيق نظام المعلومات القانونية	نظام المعلومات القانونية	2	-	-
حماية حقوق المواطنين والحريات الأساسية	- إطار عمل قانوني لحماية حقوق الإنسان - نظام شكاوى الجمهور - التنسيق مع منظمات حقوق الإنسان	- مراجعة كاملة وتامة للتشريعات ذات العلاقة - تأسيس نظام للشكاوى - تأسيس آليات للتنسيق	مراجعة الحقوق والحريات	1	-	-

	- التفتيش على السجون	- مراجعة وتطوير عمليات التفتيش على السجون				
مرافق فعالة للقضاء الجنائي	مرافق وموارد متطورة	- تأسيس المختبرات الجنائية والشرعية - تأسيس نظام للسجلات الجنائية	1. مختبر جنائي شرعي 2. نظام سجلات جنائية	2 2	2 1	- -
ضمان محاكمات عادلة بما يتلائم مع المحددات الزمنية والإجراءات المحددة في القانون	- خفض عدد القضايا المعلقة - نظام حاسوب فاعل للمحاكم الفلسطينية - توفر البنايات المناسبة للمداولات القانونية	- تخفيف الأعباء القضائية بمعدل 20% في السنة - شبكة حاسوب تشمل 100% من المحاكم الفلسطينية - بناء محكمتين وتطوير محكمة بيت لحم واستئجار المزيد من الأبنية للمحاكم	1. تعميم وتطبيق نظام **ميزان** في المحاكم 2. تحسين البنية التحتية ومعدات المحاكم	1 2	1 6	- 5
تزويد القضاة وبقية موظفي القطاع بالمهارات والمعارف والخبرات التي تمكنهم من توفير الخدمة بفعالية ونزاهة وحياد	التدريب الفعال وترتيبات الدعم الفني للقضاة وموظفي قطاع العدل	تأسيس ترتيبات للتدريب الفعال والدعم الفني للقضاة وموظفي القطاع	1. تنمية قدرات المؤسسة القضائية 2. وحدة تدريب وإسناد فني لموظفي مكتب النائب العام	1 1	1 1	- -
				14	**12**	**5**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: المحاسبة والشفافية**

البرنامج: الحكومة المنفتحة والمسؤولة – إعادة هندسة الأنظمة والعمليات					**المؤسسات المنفذة**: وزارة المالية، ووزارة التخطيط	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الحكم الرشيد					**الهدف الرئيسي**: تحسين نجاعة وفاعلية الحكومة	
النتائج المستهدفة: رسم سياسات شاملة وفاعلة، أنظمة وعمليات تخطيط ومحاسبة					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**لستهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
رسم السياسات والتخطيط بمشاركة فعالة	أنظمة تخطيط وتحليل فعالة للسياسات العامة	تطوير وتطبيق منهجية خطة الإصلاح والتنمية	دعم الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية	2	2	-
إنفاق عام يحكمه إطار شامل للإنفاق متوسط الأمد مستنداً إلى سياسات واضحة وآليات فعالة لتنفيذ الموازنة	تطبيق منهج إطار الإنفاق متوسط الأمد تدقيق تشريعي للموازنة	- تثبيت العمل بإطار الإنفاق في القانون وفي الممارسة أثناء 2008 - مجموعة متكاملة من الأنظمة المالية والإجراءات ذات العلاقة - تخصيص للموارد يعكس الأولويات الواردة في الموازنة - صياغة قانون موازنة شامل يناقشه ويصادق عليه المجلس التشريعي	إصلاح عمليات إعداد الموازنة	2	1	-
إدارة نفقات عامة تستند الى نظام فعال وناجع للإدارة والمحاسبة والتقارير المالية	- محاسبة وتقارير مالية منسجمة مع أفضل الممارسات - تقارير شاملة حول التقدم باتجاه النتائج المستهدفة	- العمل بنظام محاسبي جديد بنهاية عام 2008 - نشر بيانات شهرية بالواردات والنفقات - تقرير ختامي عن الأداء في نهاية كل عام	إصلاحات محاسبية في مجال إعداد التقارير بما في ذلك نظام معلومات مالية متكامل	1	1	1

ضبط مالي وإجراءات تدقيق مالية داخلية فعالة	اعتماد مجموعة متكاملة من أنظمة الضبط الداخلي تدقيق مالي داخلي ناجع وفعال	- اعتماد نظام وإجراءات ضبط داخلي فعالة بحلول نهاية 2008 - خفض سنوي لعدد الإخفاقات في مجال الضبط الداخلي - تدقيق مالي شامل ودوري لكافة الخطط / التقارير التي تعد بحلول نهاية عام 2008	بناء قدرة الضبط والتدقيق المالي الداخلي(بما في ذلك توفير الدعم لمكتب المحاسب العام)	2	2	-
				7	**6**	**1**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: المحاسبة والشفافية**

البرنامج: الحكومة المنفتحة والمسؤولة – بناء مؤسسات رقابة فاعلة					**المؤسسات المنفذة**: وزارة المالية ، المجلس التشريعي، وديوان الرقابة المالية والإدارية	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الحكم الرشيد					**الهدف الرئيسي**: تعزيز المؤسسات العامة وتعزيز نجاعة وفاعلية الحكومة	
النتائج المستهدفة: تعزيز نجاعة وفاعلية المؤسسات الرقابية على الأداء الحكومي					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
إطار عمل قانوني شامل للإدارة المالية العامة يستجيب للمواصفات العالمية	كافة لجان وأدوار ومسؤوليات مؤسسات إدارة المال العام الضرورية قائمة على أساس التشريعات المتعلقة بالمال العام وتؤدي دورها بفاعلية	- تعديل قانون الأموال العامة خلال عام 2008 - الإطار القانوني والتنظيم الهيكلي لوزارة المالية يعكس أفضل الممارسات الدولية في سنة 2008 - تأسيس لجنة حسابات خاصة بالمجلس التشريعي الفلسطيني	إصلاحات في تشريعات إدارة الأموال العامة	1	-	-
إنفاق عام يحكمه إطار شامل لإنفاق متوسط الأمد يستند إلى بيانات محددة وآليات فعالة لتنفيذ الموازنة	- تدقيق تشريعي للموازنة - سجل الموازنة يوفر معلومات شاملة حول السياسات والموارد وخطط التخصيص والأداء	- قانون موازنة مصادق عليه من قبل المجلس التشريعي بعد إخضاعه لنقاش شامل - نشر دليل كامل حول الموازنة في بداية السنة المالية - التخصيصات في الموازنة يصادق عليها المجلس التشريعي	شفافية الموازنة العامة	1	1	-
نظام تقارير وتدقيق مستقل	- تبني وتطبيق قانون تدقيق خارجي حديث	- قانون التدقيق العام المعدل (2008)	بناء قدرات ديوان الرقابة	2	2	-

لتحديد مدى الالتزام بالأنظمة والإجراءات الإدارية والمالية، وفحص شكاوي الجمهور	- تطبيق ديوان الرقابة المالية والإدارية لأفضل ممارسات ومناهج التدقيق المالي الخارجي - نسبة المؤسسات المراقب عليها - الاستجابة الناجعة والفعالة والشفافة لكافة شكاوى الجمهور	- تطوير مبادئ وأساليب ومعايير وإجراءات التدقيق المالي - التفتيش وإعداد التقارير عن 20% من المؤسسات - معالجة 100 شكوى خلال عام 2008	المالية والإدارية			
تفتيش ورقابة ناجعة من قبل المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية	- أجندة تشريعية واضحة - مراجعة القوانين بشكل دائم - قدرة أعضاء البرلمان على المساءلة - التقيد بعمليات الموازنة وجدولها الزمني	- وضع أجندة للدورة التشريعية - التقليل من تراكمات القوانين - زيادة عمليات المساءلة بنسبة 100% لكل سنة - المراجعة والمصادقة على قانون الموازنة في الوقت المحدد	بناء قدرات المجلس التشريعي الفلسطيني	1	1	1
ضمان رقابة ديمقراطية على السلطة التنفيذية	انتخابات عامة حرة وعادلة	إنجاز الانتخابات وتقارير إيجابية من المراقبين المحليين والدوليين على حسن إجرائها	إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية حرة وذات صدقية	2	10	1
				7	**14**	**2**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: المحاسبة والشفافية**

البرنامج: الحكومة المنفتحة والمسؤولة – مراقبة وتقييم أداء الحكومة	**المؤسسات المنفذة**: مكتب رئيس الوزراء، وزارة المالية، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والمجلس التشريعي
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الحكم الرشيد	**الهدف الرئيسي**: تعزيز المؤسسات العامة وتعزيز نجاعة وفاعلية الحكومة

النتائج المستهدفة: الأداء الحكومي مراقب بانتظام وشمولية من خلال إصدار تقارير دورية

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
				2008	**2009**	**2010**
رقابة نوعية منتظمة وتقييم لأداء الحكومة	- وحدات رقابة وتقييم ناجعة - تقارير رقابة وتقييم دورية (للجمهور والمجلس التشريعي)	- تأسيس وحدة مركزية للرقابة والتقييم - تأسيس وحدات رقابة وتقييم في 50% من المؤسسات الحكومية - نشر تقرير الرقابة والتقييم لعام 2008	بناء قدرات الرقابة والتقييم	1	1	1
إدارة نفقات عامة يدعمها نظام فعال وناجع للإدارة والمحاسبة والتقارير المالية	- محاسبة وتقارير مالية منسجمة مع قواعد الممارسة المثلى - تقارير شاملة حول التقدم نحو النتائج المستهدفة	أن تنشر: - تقارير شهرية عن العائدات والنفقات - بيانات مالية كاملة خلال 6 أشهر من نهاية السنة المالية - تقرير ختامي حول الأداء في نهاية العام	تم تغطية ذلك في برنامج الحكومة المنفتحة والمسئولة (إعادة هندسة الأنظمة والعمليات)	-	-	-
إدارة وتعميم فعال للمعارف ذات العلاقة بالتخطيط	- تقارير منتظمة ودورية ودقيقة حول المعلومات الأساسية المتعلقة بالتخطيط - خطط موضوعة وفقاً لأسس بحثية دقيقة - نشر المعلومات المتعلقة بخطط الحكومة في الوقت المناسب	- تطوير وتطبيق إستراتيجية إدارة المعرفة - تطوير وتنفيذ استراتيجية للبحث وما يرتبط بها من بروتوكولات - تطوير وتطبيق استراتيجية للاتصال	كما أعلاه	-	-	-

سياسة سليمة للاقتصاد الكلي والتخطيط التنموي وإعداد التقارير	- قدرات وحدة التخطيط والتنبؤ للاقتصاد الكلي - سياسات اقتصاد كلي قائمة على افتراضات سليمة	- إيجاد وحدة رصد وتنبؤ دائمة للاقتصاد الكلي بحلول 2008 - إعداد موازنة متوسطة الأمد على أساس تنبؤ دقيق لمحددات الاقتصاد الكلي بحلول 2008	بناء قدرات التنبؤ بمحددات الاقتصاد الكلي	1	-	-
نظام إحصائي متكامل (سكاني، اجتماعي، اقتصادي وجغرافي) يستند الى مقاييس ومعايير تلبي المتطلبات الوطنية وتنسجم مع المقاييس العالمية	نشر كافة التقارير الإحصائية المتعلقة بالمؤشرات الإحصائية والاقتصادية في مواعيدها المحددة	نشر معلومات إحصائية سنوية حول محددات الاقتصاد الكلي والأحوال السكانية والاجتماعية	دعم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني	4	2	1
				6	**3**	**2**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: إصلاح الإدارة والخدمة المدنية**

البرنامج: الحكومة الناجعة والفعالة - إصلاح الإطار التشريعي للقطاع العام	**المؤسسات المنفذة**: مكتب رئيس الوزراء، وزارة المالية، وديوان الموظفين
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الحكم الرشيد	**الهدف الرئيسي**: نجاعة وفاعلية الحكومة، ترشيق الجهاز الحكومي، وتحقيق الاستقرار المالي

النتائج المستهدفة: إطار عمل قانوني معاصر وشامل لأداء حكومي ناجع ومسؤول وفعال			**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
مجموعة كاملة من التشريعات الحديثة لدعم قطاع خدمة مدنية عام فعال	تشريعات إدارة عامة حديثة في كافة المجالات	إعداد تشريعات جديدة: - قانون المال العام - قانون التدقيق العام - قانون الخدمة المدنية - اللوائح التنفيذية لوزارة المالية - اللوائح التنفيذية لديوان الموظفين العام	تم تغطية تدقيق إدارة المال العام في برنامج الحكومة المنفتحة والمسئولة (بناء مؤسسات الرقابة). وتم تغطية إدارة الموارد البشرية في برنامج الحكومة الناجعة والفعالة (إدارة الخدمة المدنية)	-	-	-

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: إصلاح الإدارة والخدمة المدنية**

البرنامج: الحكومة الناجعة والفعالة – التطوير المؤسساتي والتنظيمي	**المؤسسات المنفذة**: وزارة التخطيط ، وزارة المالية ، ديوان الموظفين ، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ووزارة الأشغال العامة
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الحكم الرشيد	**الهدف الرئيسي**: نجاعة وفاعلية الحكومة، ترشيق الجهاز الحكومي، الاستقرار المالي

النتائج المستهدفة: مؤسسات قطاع عام تتمتع بمجالات اختصاص محددة وهياكل وأنظمة داعمة واضحة				**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
ترتيبات مؤسسية وتوزيع مصادر فعال ومناسب للقطاع العام	دور وبنية ومجالات اختصاص المؤسسات العامة تتوافق ومتطلبات الإدارة الحديثة للقطاع العام وبمقدورها إنجاز البرامج الواردة في خطة الإصلاح والتنمية	إتمام المراجعة الوظيفية لأكثر من 50% من وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية	برنامج مراجعة وظيفية فعالة	3	4	6
تحديث البنى التحتية الاساسية والأدوات المستخدمة من قبل مؤسسات القطاع العام	أبنية ومعدات ملائمة وناجعة التكلفة لمؤسسات القطاع العام	- بناء مجمع لمقرات الوزارات والمؤسسات الحكومية (لثماني مؤسسات بشكل مبدئي) - تلبية الحاجات الملحة الأخرى لتجهيزات (مثال: مكتب النائب العام) - خطة أساسية لمباني القطاع العام	تحديث مرافق مؤسسات القطاع العام (باستثناء المرافق الأمنية التي يتضمنها برنامج إصلاح وهيكلة قطاع الأمن)	3	7	17
تحسين نجاعة وفاعلية أنظمة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	مرافق اتصالات وتكنولوجيا المعلومات ناجعة وموحدة المعايير في كافة	تطوير مرافق الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في 50% من مؤسسات	برنامج الحكومة الالكترونية	2	3	5

الحكومية	مؤسسات القطاع العام	القطاع العام				
تحسين فاعلية وجودة الخدمات البريدية	- عدد مكاتب البريد - الخدمات التي توفرها مكاتب البريد	- زيادة تصل الى 78 - زيادة تنوع الخدمات المقدمة (بناء على تقييم الحاجات)	تحسين مكاتب البريد	1	4	7
				9	**18**	**35**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: إصلاح الإدارة والخدمة المدنية**

البرنامج: الحكومة الناجعة والفعالة – إدارة الخدمة المدنية	**المؤسسات المنفذة**: ديوان الموظفين، وزارة المالية، وزارة التخطيط، ومكتب رئيس الوزراء
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الحكم الرشيد	**الهدف الرئيسي**: حكومة ناجعة وفعالة، ترشيق الجهاز الحكومي، الاستقرار المالي
النتائج المستهدفة: أن تدار السلطة الوطنية الفلسطينية بنجاعة وفعالية بهدف رفع أداء الحكومة ومردود نشاطها إلى حده الأعلى	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
تنمية وإدارة ناجعة وفعالة للموارد البشرية تنمية الموارد البشرية	- إطار عمل قانوني شامل لإدارة وتنمية الموارد البشرية - سياسات حديثة وإجراءات لإدارة وتنمية الموارد البشرية - تعيينات وترقيات على أساس الجدارة وعمليات استئناف شفافة - إدارة أداء موظفي القطاع العام - التزام المستخدمين بقوانين الوظيفة العامة - الأجور والمزايا والتصنيفات الملائمة في الخدمة المدنية	- تعديل قانون الخدمة المدنية واللوائح ذات العلاقة - تطبيق سياسات وإجراءات حديثة في مجال إدارة الموارد البشرية وتنمية الموارد البشرية - التعيين والترقية والاستئناف وفقاً للكفاءة والجدارة - وضع أنظمة وإجراءات ناجعة لتقييم الأداء - وضع إجراءات تأديبية ملائمة	1. إصلاح إجرائي وقانوني في إدارة وتنمية الموارد البشرية 2. بناء القدرات لإدارة وتنمية الموارد البشرية 3. مراجعة الرواتب وسلم الدرجات والتصنيفات الوظيفية 4. مراجعة ترتيبات التقاعد (بما في ذلك ما يخص الأجهزة الأمنية)	1 1 1 1	- 1 1 -	- - - -

		- مراجعة كاملة للتصنيفات الوظيفية				
التدريب الملائم والفعال	إعداد سياسة تدريب وطنية وإستراتيجية لموظفي القطاع العام	وضع وتنفيذ سياسة وإستراتيجية تدريب جديدة	1. تدريب موظفي القطاع العام بما فيها التدريب على المهارات القيادية	2	1	-
				6	**3**	**-**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع الحكم **القطاع الجزئي: الحكم المحلي**

البرنامج: تعزيز الحكم المحلي					**المؤسسات المنفذة**: وزارة الحكم المحلي، ولجنة الانتخابات المركزية	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: الحكم الرشيد					**الهدف الرئيسي**: تقوية الحكم المحلي	
النتائج المستهدفة: حكم محلي متمكن ومسؤول وقادر على تقديم الخدمات بتكلفة ناجعة					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
تحسين الفاعلية والنجاعة في الحكم المحلي	- توفير الخدمات من قبل هيئات الحكم المحلي - معدلات جباية العائدات	- تحديد أهداف للأداء يتم تعريفها من خلال عملية تحديد الإستراتيجية والرؤية - تخفيض صافي الإقراض حسب إطار العمل المالي متوسط المدى	1. تطوير رؤية وإستراتيجية للحكم المحلي	2	-	-
			2. بناء قدرات هيئات الحكم المحلي	4	8	10
			3. إجراء انتخابات محلية نزيهة وحرة	4	2	-
			4. دعم برنامج خاص بمعالجة قضايا المناطق التي تأثرت ببناء جدار الفصل العنصري	4	6	6
				14	**16**	**16**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: الحماية الاجتماعية**

البرنامج: دمج وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية					**المؤسسات المنفذة**: وزارة الشؤون الاجتماعية	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: تحسين نوعية الحياة					**الهدف الرئيسي**: توفير الحماية الاجتماعية	
النتائج المستهدفة: رفع مستوى الإنصاف والفاعلية والنجاعة لأنشطة الحماية الاجتماعية والخدمات التي تقدمها السلطة الوطنية الفلسطينية إلى حدها الأعلى					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
توفير الضمان الاجتماعي الأساسي وشبكات الأمان الاجتماعي	عدد الأسر الفقيرة والمهمشة في المناطق الفلسطينية	توفير المعونة ل 60 ألف أسرة فقيرة	1. إصلاحات في شبكة الحماية الاجتماعية وبناء قدراتها، ويتضمن ذلك تنمية إستراتيجية الحماية الاجتماعية والتدريب وتوفير قاعدة المعلومات وإطار عمل للتعاون مع المنظمات غير الحكومية وصياغة السياسات وتنسيق بناء القدرات (ملاحظة: تستثنى التحويلات النقدية الواردة في الدعم المباشر للموازنة)	5	5	2
				5	**5**	**2**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: التعليم**

اسم البرنامج: التعليم للجميع	**المؤسسات المنفذة**: وزارة التربية والتعليم العالي
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، وتحسين نوعية الحياة	**الهدف الرئيسي**: تنمية رأس المال البشري والاجتماعي واستعادة النمو الاقتصادي

النتائج المستهدفة: توفير فرصة الالتحاق على كافة المستويات التعليمية

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
				2008	**2009**	**2010**
توفير فرص التعليم للأطفال في المراحل الأساسية والثانوية	- نسبة توفر مقاعد الدراسة في المرحلتين الأساسية والثانوية للجميع بما في ذلك ذوي الاحتياجات الخاصة - توفر الحد الأدنى من المواصفات القياسية في أبنية المدارس ومرافقها - توفر الكتب المدرسية الضرورية لجميع التلاميذ	- نسبة التحاق بمدارس المرحلة الأساسية تبلغ 99% - نسبة التحاق بمدارس المرحلة الثانوية تبلغ 98% - التحاق 50% من التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة بالمدارس العادية - تخفيض 30% من عدد المرافق المستأجرة غير المطابقة للمواصفات المقبولة - عدم وجود تلاميذ بدون كتب مدرسية	1. بناء وتوسيع وتأثيث وتجهيز المدارس والمرافق التعليمية الأخرى 2. توفير الكتب المدرسية	18 9	29 9	59 10
توفير فرص التعليم	نسبة الطلاب الذين ينهون مرحلة	زيادة النسبة ب X%	1. إعداد برنامج قروض تعليمية	3	4	5

العالي	التعليم العالي		يستهدف طلاب مرحلة التعليم العالي 2. توسيع وتجهيز الجامعات	4	3	2
				34	**64**	**76**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: التعليم**

اسم البرنامج: الارتقاء بنوعية التعليم	**المؤسسات المنفذة**: وزارة التربية والتعليم العالي
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة	**الهدف الرئيسي**: تنمية رأس المال البشري والاجتماعي واستعادة النمو الاقتصادي

النتائج المستهدفة: مواصلة تحسين نوعية نتائج التعليم

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
				2008	**2009**	**2010**
تحسين جودة التعليم الأساسي والثانوي	تحسين وتجهيز البيئة التعليمية في المدارس ذات مستوى الأداء المتدني	600 مدرسة تتمتع ببيئة تعليمية نوعية	1. مبادرة تحسين نوعية التعليم – وتستهدف 600 من المدارس ذات الأداء الأكثر تدنيا (بأسلوب كلي وشامل يتضمن تمويلا للبنية التحتية والمعدات والتدريب والكتب المدرسية ...الخ)	8	13	14
	تحديث المناهج	مناهج تعليمية حديثة تم تطويرها	2. تطوير المناهج	4	3	3
	إستراتيجية تدريب معلمين متكاملة	إستراتيجية تدريب متكاملة مطبقة	3. تطوير وتطبيق إستراتيجية تدريب	5	4	4
	تطبيق المعايير وأدوات القياس بشكل متكافئ على جميع الطلبة	معايير وأدوات القياس مستخدمة في العمل	4. تطوير وتطبيق نظام موحد للرقابة النوعية وضمان الجودة	3	3	3
	نسبة المدارس التي تحتوي على أدوات كافية للاتصالات					

	وتكنولوجيا المعلومات والمختبرات والمكتبات	زيادة بنسبة 10%	5. مختبرات الحاسوب وأدوات تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات وكذلك ADSL	6	5	4
	نسبة المدارس التي تحتوي على مرافق لذوي الاحتياجات الخاصة		6. مكتبات	5	4	3
			7. مختبرات	4	3	4
	نسبة الطلبة المستفيدين من برامج الفحص الطبي	زيادة بنسبة 5%	8. مرافق لذوي الاحتياجات الخاصة وبرامج إرشاد	3	3	3
		100%	9. برامج تغذية وصحة مدرسية	5	5	5
			10. مرافق الرياضة والنشاطات غير المنهجية	2	2	2
تحسين جودة تعليم المرحلة الثالثة	صندوق من أجل تحسين جودة التعليم العالي	صندوق تطوير الجودة للتعليم العالي	1. صندوق تحسين نوعية التعليم العالي	-	5	6
				45	**50**	**51**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: التعليم**

البرنامج: نجاعة الأداء التعليمي				**المؤسسات المنفذة**: وزارة التربية والتعليم العالي		
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة				**الهدف الرئيسي**: تطوير رأس المال البشري، استعادة النمو الاقتصادي والاستقرار المالي		
النتائج المستهدفة: مواصلة تحسين نوعية نتائج التعليم				**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
سياسات وتخطيط وموارد إدارية ناجعة وفعالة داعمة لتحسين توفير الخدمات التعليمية	- إدارة تعليم غير مركزية - نظام تخطيط فعال على كافة المستويات - أنظمة إدارة وتخطيط مالي فعالة قيد الاستخدام - استخدام الموارد البشرية بشكل فعال - مراقبة الجودة والإشراف على المعلمين بشكل فعال - التنسيق الفعال مع الجهات ذات العلاقة	- تطبيق فعال لخطة إستراتيجية تعليمية شاملة - قدرة مطورة على التخطيط والرقابة - تمتع الموظفين الأساسيين بمهارات الإدارة المالية المناسبة - إدارة موارد بشرية وخطط تقييم متطورة - تدريب كبار الموظفين على عملية الإشراف - تنسيق فعال بين الوزارات وشركائها في التنمية ووكالات الأمم المتحدة	1. برنامج بناء قدرات واسع لوزارة التربية والتعليم العالي ومجلس التعليم العالي	2	2	1
				2	**2**	**1**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: التعليم**

البرنامج: تطوير التدريب المهني					**المؤسسات المنفذة**: وزارة التربية والتعليم العالي	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة					**الهدف الرئيسي**: تطوير رأس المال البشري واستعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: مواصلة تحسين نوعية نتائج التعليم، وخاصة التعليم المهني					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
فتح الإمكانية والفرص أمام التعليم المهني والفني والتدريب	- نسبة العازفين عن التعليم الثانوي ولديهم فرصة الوصول إلى التعليم والتدريب الفني والمهني - عدد الفتيات المنخرطات في التعليم والتدريب الفني والمهني	زيادة تبلغ X% زيادة تبلغ X%	1. بناء وتوسيع مدارس ومعاهد التعليم والتدريب المهني والفني	4	6	13
نوعية متطورة من التعليم والتدريب الفني والمهني	مناهج حديثة	مناهج حديثة مطورة	1. تحديث وتطوير مناهج التعليم والتدريب الفني والمهني المرتبطة بحاجات سوق العمل	2	2	2
				6	**8**	**15**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: الصحة**

البرنامج: تحسين نوعية الصحة					**المؤسسات المنفذة**: وزارة الصحة، ووزارة الحكم المحلي	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة					**الهدف الرئيسي**: تنمية الرأسمال البشري واستعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: تحسين التغطية الصحية وجودة مرافق الرعاية الصحية					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
نتائج أفضل للرعاية الصحية من خلال تقديم خدمات إسنادية ومعدات وتدريب أفضل	- نسبة الأطفال المطعمين ضد الأمراض إعداد وتطبيق الخطوط الإرشادية التالية: - تشخيص وعلاج الأمراض السارية - تحويلات الرعاية الثانوية وتحويلات المستوى الثالث - استعمال نظام التصنيف الثلاثي للمرضى - مأسسة برنامج تحسين الجودة - معايير متطورة للتدريب والتعليم الصحي	- 97% من الأطفال - تبني خطوط إرشادية في كافة مرافق خدمات الرعاية الصحية الأساسية والثانوية حيثما أمكن - تلقي 60% من العاملين في مجال الصحة تدريبات في قضايا الجودة - برنامج التعليم المستمر	1. تطعيم الأطفال 2. كبح مرض أنفلونزا الطيور 3. برامج الصحة النفسية المجتمعية 4. برامج السيطرة على الأمراض غير السارية 5. خطوط إرشادية لتطوير الإجراءات في كافة مرافق الخدمات الصحية 6. تأهيل غرف الولادة	2 4 2 1 2 1	1 - 2 - 1 -	- - - - - -

			7. بناء مستودعات مركزية في الضفة الغربية وقطاع غزة		1	3	-
			8. بناء مختبرات وبنك للدم		1	2	5
			9. برنامج تطوير المعدات		2	2	-
			10. مستشفى تدريبي		4	9	-
			11. كلية تمريض		1	3	-
			12. برنامج تحسين جودة الخدمات الصحية – تطوير الأنظمة والمواد		1	2	26
			13. برامج التعليم المستمر – تطوير الأنظمة والمواد		1	1	-
الوصول إلى خدمات فعالة وناجعة للرعاية الصحية الأساسية والثانوية	- عدد مرافق الخدمات الصحية الأساسية - نسبة السكان المتوفر لهم رعاية صحية أساسية - تحديث مرافق الخدمات الصحية الثانوية	- بناء 30 عيادة - 100% من السكان - إنهاء مشاريع تحديث 7 مستشفيات	1. بناء مرافق الخدمات الصحية الأساسية 2. بناء مرافق الخدمات الصحية الثانوية		3 3	4 5	6 15
					29	**35**	**52**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: الصحة**

البرنامج: تطوير الخدمات الصحية				**المؤسسات المنفذة**: وزارة الصحة		
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة				**الهدف الرئيسي**: تطوير رأس المال البشري والاستقرار المالي		
النتائج المستهدفة: إنجاز تخصيص موارد أفضل لتحسين القدرة على توفير الخدمات الصحية للمواطنين				**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
زيادة العائدات لتغطية تكاليف خدمات الرعاية الصحية	زيادة العائدات من نظام التأمين الصحي	زيادة الموارد بنسبة 20%	1. مراجعة نظام التأمين الصحي	2	2	-
			2. مراجعة وتطوير الخطوط الإرشادية وإجراءات المشتريات والتحويلات	1	1	-
ضبط النفقات	ترشيد النفقات الصحية من خلال تنفيذ: - تحسين إجراءات الشراء - وضع خطوط ضابطة لنظام التحويلات	- تطبيق معايير وخطوط ضابطة خاصة بترشيد النفقات - زيادة نسبة شراء الأدوية من خلال المناقصات إلى 60%	3. بناء القدرات لوحدة التخطيط والسياسات الصحية	1	2	1
			4. تدريب مسؤولي الموارد البشرية	1	1	1
سياسات وتنسيق قدرات إدارية محسنة	- رسم سياسات وتخطيط وإعداد موازنات فعال - تعزيز التنسيق والتكامل بين مختلف مقدمي الخدمات الصحية	- إعداد موازنات مالية تتناسب مع الأهداف والخطط الموضوعة - زيادة عدد البرامج المشتركة بنسبة 70%	5. تطوير أنظمة معلومات الإدارة الصحية	2	2	-
			6. تنفيذ دراسات ومراجعات لكفاءة العمل	1	2	3
				8	**10**	**5**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: المرأة**

اسم البرنامج: تمكين المرأة	**المؤسسات المنفذة**: وزارة شؤون المرأة
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة	**الهدف الرئيسي**: تطوير رأس المال البشري، استعادة النمو الاقتصادي، تطوير رأس المال الاجتماعي وتعزيز التماسك الاجتماعي

النتائج المستهدفة: تمكين النساء عن طريق زيادة مشاركتهن في الأنشطة الاقتصادية

الأهداف	المؤشرات	استهدافات	مشاريع/مبادرات	التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات) 2008	2009	2010
تزويد النساء المبادرات بالمهارات الفنية للعمل	عدد النساء ذوات الدخل الثابت من الأعمال الصغيرة	وجود 1000 امرأة تتمتع بدخل ثابت من الأعمال الصغيرة	1. برنامج التمكين الاقتصادي للنساء 2. تأسيس برنامج إقراض للنساء المهمشات والنساء الريفيات	3 2	4 -	7 -
توفير برامج التدريب من خلال العمل والخبرة العملية للخريجات العاطلات عن العمل	عدد الخريجات الشابات اللواتي يتلقين الخبرات العملية	تلقي 1000 خريجة شابة خبرة عملية في مجالها لتمكينها من الحصول على وظيفة مدفوعة الأجر				
دعم النشاطات الاقتصادية للمرأة الريفية	عدد النساء الريفيات اللواتي يحصلن على دخل ثابت من نشاطهن الاقتصادي	وجود 1000 امرأة ريفية بدخل ثابت من نشاطها الاقتصادي				
تقديم الدعم لخلق بيئة تمكن المرأة من زيادة مشاركتها في سوق العمل والحياة العامة	- خفض عدد السياسات والقوانين التي تميز بين	- إزالة التمييز بين الرجل والمرأة من قوانين وسياسات السلطة الوطنية	1. مراجعة الإطار القانوني 2. إستراتيجية وبرنامج تعليمي وتدريبي شامل لدمج المرأة في الحياة العامة والعملية الديمقراطية	1 2	1 2	- 1

	الرجل والمرأة - توفير تدريب للنساء العاملات في القطاع العام	الفلسطينية (بما في ذلك الخدمة المدنية، التأمين الاجتماعي وقوانين العمل) - تنفيذ برنامج تدريبي				
				8	**7**	**8**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: الشباب**

البرنامج: تمكين الشباب	**المؤسسات المنفذة**: وزارة الرياضة والشباب
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة	**الهدف الرئيسي**: تطوير رأس المال البشري، استعادة النمو الاقتصادي، تطوير رأس المال الاجتماعي، تعزيز الانسجام الاجتماعي
النتائج المستهدفة: تمكين الشباب بما يضمن فتح مجالات مشاركتهم بمختلف مجالات الحياة، وخاصة في القطاع الاقتصادي	

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
				2008	**2009**	**2010**
تمكين النشاطات الاقتصادية للشباب عن طريق توفير فرص إدرار الدخل وتطوير مهاراتهم الذاتية	- عدد الشباب الذين لديهم خبرات العمل المناسبة - عدد الشباب المتلقين لقروض صغيرة - عدد الشباب الذين يملكون دخلا ثابتا من الأعمال الصغيرة والصغيرة جدا	10000 شاب وشابة من الفئة العمرية 18 – 29 يتلقون الدعم	برنامج تمكين الشباب الفلسطيني	4	4	3
بيئة قانونية محفزة تسمح بتنمية الشباب	حماية القانون لحاجات وحقوق الشباب	تطبيق قانون فلسطيني للشباب وتأسيس آلية مراقبة دائمة	بيئة قانونية لحماية وتنمية الشباب	1	1	-
				5	**5**	**3**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: خلق فرص العمل**

اسم البرنامج: مبادرة خلق فرص العمل	**المؤسسات المنفذة**: وزارة العمل
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة	**الهدف الرئيسي**: تنمية رأس المال البشري واستعادة النمو الاقتصادي، تنمية رأس المال الاجتماعي، تعزيز الانسجام الاجتماعي
النتائج المستهدفة: خفض معدلات البطالة وتوفير محفزات اقتصادية	

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
				2008	**2009**	**2010**
تدخل مباشر وفعال في سوق العمل	خفض نسبة البطالة	انخفاض البطالة بنسبة X%	1. برامج متنوعة لخلق فرص العمل	19	20	18
				19	**20**	**18**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاجتماعي **القطاع الجزئي: الثقافة**

اسم البرنامج: المحافظة على التراث والثقافة					**المؤسسات المنفذة**: وزارة الثقافة	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: تحسين نوعية الحياة					**الهدف الرئيسي**: تنمية رأس المال البشري، تنمية رأس المال الاجتماعي، تعزيز الانسجام الاجتماعي	
النتائج المستهدفة: المحافظة على الثقافة والإبداع والتراث					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
المحافظة على الثقافة والإبداع والتراث	نجاعة وفعالية التخطيط الإستراتيجي	استكمال التخطيط الإستراتيجي	1. وضع خطة إستراتيجية للمحافظة على الثقافة والإبداع التراث	0.5	-	-
			2. دعم وترويج الأدب والفن	0.5	0.5	0.5
			3. إنشاء مكتبات أطفال	-	0.5	0.5
				1	**1**	**1**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاقتصادي **القطاع الجزئي: التجارة/ تشجيع الاستثمار/ وتطوير الاقتصاد الحر**

البرنامج: الإصلاح المؤسساتي	**المؤسسات المنفذة**: وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وسلطة الأراضي
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، الحكم الرشيد	**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي
النتائج المستهدفة: تنفيذ إصلاحات مؤسساتية لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية	

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
				2008	**2009**	**2010**
إطار عمل قانوني وتنظيمي شامل منسجم للقطاع الخاص	- نسبة تكلفة الاتصالات من النفقات المنزلية - صياغة التشريعات والتنظيمات	- تخفيض بنسبة 40% - قانون الشركات، قانون المنافسة، وتنظيم قطاع الاتصالات	1. تنظيم قطاع الاتصالات 2. صياغة قانون الشركات وقانون المنافسة، بناء القدرات المتعلقة بتنظيم القوانين	2 3	1 2	1 2
إصلاح إدارة الأراضي	نسبة الأراضي المسجلة لدى سلطةالأراضي	زيادة نسبة أراضي الضفة الغربية المسجلة لدى سلطة الأراضي إلى 60%	1. تطوير وتطبيق سياسة وتشريعات فعالة لإدارة الأراضي	5	7	7
				10	**10**	**10**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاقتصادي **القطاع الجزئي: التجارة/ تشجيع الاستثمار/ وتطوير الاقتصاد الحر**

البرنامج: التنمية والاستثمار					**المؤسسات المنفذة**: الإدارة العامة للمعابر ووزارة الاقتصاد الوطني	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني					**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: تسهيل تطوير قطاع تصدير منافس وكفؤ					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
حركة بضائع نشطة عبر نقاط العبور	- مجموع الصادرات	- زيادة حجم الصادرات بنسبة 15%	1. تحسين الترتيبات المؤسساتية على المعابر الحدودية ويتضمن ذلك بناء قدرات الإدارة العامة للمعابر الحدودية 2. تحسين البنى التحتية على المعابر الحدودية	8 2	8 2	8 2
ترويج العلاقات التجارية والاقتصادية مع البلدان الأخرى	- الصادرات الخارجية (غير إسرائيل)	- زيادة حجم الصادرات الخارجية إلى بلدان غير إسرائيل بنسبة 30%	1. (أ) دعم التسويق وترويج التصدير، (ب) تطبيق اتفاقيات التجارة، (ج) تطبيق بروتوكولات باريس	2	2	2
				12	**12**	**12**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاقتصادي **القطاع الجزئي: التجارة/ تشجيع الاستثمار/ وتطوير الاقتصاد الحر**

البرنامج: تنمية التجارة					**المؤسسات المنفذة**: وزارة الاقتصاد الوطني	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني					**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: زيادة استثمارات القطاع الخاص					التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
توفر المزيد من الفرص للحصول على القروض وتمويل الاستثمار وبناء قدرات المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة	- مساهمة المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في الناتج المحلي الإجمالي	- زيادة مساهمة المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في إجمالي الناتج المحلي بنسبة X%	1. صندوق بناء الخبرات – المشروعات الاقتصادية المتوجهة للتصدير	7	8	9
			2. خدمات الإقراض والتمويل الصغيرة لرواد المشاريع الريفية والحضرية	3	3	3
			3. خدمات تمويل وإقراض لتشجيع تأسيس المشروعات الاقتصادية في القطاعات الإستراتيجية مثل الخدمات التجارية والخدمات اللوجستية (النقل والشحن)	6	6	4
	- التوظيف في المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة	- زيادة بنسبة X%				
	- معدل حجم المنشآت الصغيرة والمتوسطة	- زيادة بنسبة X%				

تحسين نظم الإقراض وتمويل الاستثمار والخدمات المالية للمشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم			بناء قدرات السلطة الوطنية الفلسطينية للإشراف على توفير خدمات الاستثمارات المالية والإقراض	2	1	-
				18	18	16

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاقتصادي **القطاع الجزئي: الزراعة**

البرنامج: تنمية الزراعة					**المؤسسات المنفذة**: وزارة الزراعة، ومؤسسة المواصفات والمقاييس	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني					**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: زيادة مساهمة قطاع الأعمال الزراعية في الدخل القومي					التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
تطوير قطاع الخدمات الزراعية	- المنتوج الزراعي - حجم العمالة (التوظيف) في القطاع الزراعي - الصادرات الزراعية	- زيادة بنسبة 15% - زيادة بنسبة 10% - زيادة بنسبة 25%	1. مجمع تصنيع زراعي (في أريحا) 2. تطوير قطاع خدمات ما بعد جني المحاصيل – المعالجة والتغليف والتوزيع والتسويق وترويج التصدير	6 5	9 4	9 4
زيادة كفاءة استخدام الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى			1. تأهيل المزارع والبيارات والبنى التحتية المدمرة الأخرى 2. المحافظة على الموارد الطبيعية واستصلاح الأراضي والمياه	2 3	3 4	3 4
تحسين تطوير السياسات والنظم للقطاع الزراعي			بناء قدرات وزارة الزراعة ومعهد المواصفات	2	4	4

(القوانين التنظيمية)						
					18	**24**	**24**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاقتصادي **القطاع الجزئي: الصناعة والخدمات**

البرنامج: تنمية القدرة الصناعية				**المؤسسات المنفذة**: وزارة الاقتصاد الوطني ومؤسسة المواصفات والمقاييس		
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني				**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي		
النتائج المستهدفة: زيادة مساهمة القطاع الصناعي في الدخل القومي				التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)		
الأهداف	المؤشرات	استهدافات	مشاريع/مبادرات	2008	2009	2010
دعم تطوير وتحديث الصناعة	- المنتوج الصناعي	- زيادة بنسبة 15%	1. بناء مناطق صناعية تابعة لباديات طولكرم والخليل	5	6	12
	- حجم العمالة (التوظيف) في قطاع الصناعة والخدمات	- زيادة بنسبة 15%	2. بناء مدن صناعية حدودية في جنين وترقوميا	8	12	20
			3. بناء قدرات المشروعات الصناعية الصغيرة والمتوسطة في مجالات القدرات الإدارية والإنتاجية ومعايير الجودة	6	5	4
				19	**23**	**36**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاقتصادي **القطاع الجزئي: السياحة**

البرنامج: تنمية الصناعة السياحية					**المؤسسات المنفذة**: وزارة السياحة والآثار	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني					**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: زيادة مساهمة الصناعة السياحية في الدخل القومي					**التكلفة التقديرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
تطوير قطاع سياحي قادر على المنافسة الدولية	- القيمة المضافة لقطاع السياحة - حجم العمالة (التوظيف) في القطاع السياحي	- زيادة بنسبة 100% - زيادة بنسبة 100%	1. ترميم والحفاظ على المواقع السياحية	5	7	6
			2. تسويق فلسطين كوجهة سياحية	4	3	3
			3. البحث والتطوير وإنشاء قاعدة معلومات، تحديد المناطق المستهدفة	2	1	1
			4. تحسين النظم القانونية للصناعة السياحية	2	1	1
			5. بناء قدرات وتدريب القطاع الخاص	2	2	2
				15	**14**	**14**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

القطاع الاقتصادي **القطاع الجزئي: الإسكان**

اسم البرنامج: تنمية قطاع الإسكان				**المؤسسات المنفذة**: وزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة الحكم المحلي		
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة				**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي، تنمية رأس المال الاجتماعي		
النتائج المستهدفة: زيادة الوفرة في المساكن ذات أسعار في المتناول وترويج العمالة والاستثمار				**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
تلبية الطلب المتزايد على المساكن ذات أسعار في المتناول (لذوي الدخل المحدود والمتوسط)	- كثافة المساكن - عدد الوحدات السكنية المخصصة للأسر ذوات الدخل المتدني والمتوسط	- لا تغير في كثافة المساكن (بالرغم من النمو السكاني البالغ 4%) - 20 ألف وحدة سكنية	توفير البنية التحتية العامة لدعم برامج كبرى يقودها القطاع الخاص لبناء المساكن	10	20	40
تأهيل البيوت المدمرة	عدد المنازل المرممة	X وحدة سكنية في كل عام	إصلاح المساكن المدمرة بفعل الاحتلال في الضفة الغربية وقطاع غزة	5	5	10
				15	**25**	**50**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع البنى التحتية **القطاع الجزئي: المواصلات**

اسم البرنامج: تحسين شبكة الطرق	**المؤسسات المنفذة**: وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة المواصلات وهيئات الحكم المحلي
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة	**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي
النتائج المستهدفة: إعادة تأهيل شبكة الطرق	

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**		
				2008	2009	2010
شبكة طرق ناجعة وآمنة لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية	- طول الطرق الجديدة والمؤهلة	- شوارع رئيسية وفرعية ومناطقية بطول 200 كم - طرق داخلية (ضمن حدود البلديات) بطول 325 كم	1. بناء وإعادة تأهيل شبكة الطرق المناطقية والرئيسية والفرعية	12	12	23
	- وضع الخطط الرئيسية	تطوير المخططات الرئيسية	2. بناء وإعادة تأهيل شبكات الطرق الداخلية (البلدية)	17	23	35
			3. تطوير المخطط الرئيسي للطرق بما في ذلك بناء القدرات (ويتضمن ذلك قدرات الصيانة) ودراسة الجدوى والتصاميم للطرقات الرئيسية (نابلس – جنين، طريق غزة الساحلي، وطريق وادي النار)	3	5	2
				32	**40**	**60**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع البنى التحتية **القطاع الجزئي: المواصلات**

اسم البرنامج: الأمان على الطرق					**المؤسسات المنفذة**: وزارة المواصلات	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة					**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: زيادة الأمان على الطرق					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	2008	2009	2010
شبكة طرق ناجعة وآمنة لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية	حوادث المرور ونسبة الوفيات	- خفض عدد الحوادث المرورية بنسبة 10%	1. تقوية القوانين المنظمة للسير وتحديث نظام ترخيص السيارات وبناء قاعدة معلومات عن حوادث المرور، وتطوير المواصلات العامة ووضع نظم عربات نقل البضائع الثقيلة	3	5	6
		- خفض عدد الوفيات الناتجة عن حوادث الطرق بنسبة 10%	2. البنى التحتية لأمن الطرق وتخطيط الطرقات وتركيب لافتات التحذير والإرشاد وحواجز الحماية الجانبية (حماية الأرصفة)	2	3	6
				5	**8**	**12**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع البنى التحتية **القطاع الجزئي: المواصلات**

اسم البرنامج: الموانئ الجوية والبحرية					**المؤسسات المنفذة**: وزارة المواصلات	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة					**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي	
النتائج المستهدفة: فتح بوابات الحركة الدولية					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
بنية تحتية للنقل لتمكين حركة البضائع والأفراد للخارج	النقل الجوي والبحري للبضائع والأفراد	- ميناء نشط لصيد الأسماك في غزة	1. قوانين للأمان وقاعدة معلومات للرصد الجوي والبحري	-	1	-
			2. إعادة تأهيل ميناء صيادي السمك في غزة	2	4	-
		- مطار نشط يعمل في قطاع غزة	3. تصميم / وإجراء دراسات الجدوى	2	1	3
			4. إعادة تأهيل المطار	-	7	15
				4	**13**	**18**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع البنى التحتية **القطاع الجزئي: الكهرباء**

اسم البرنامج: تطوير قطاع الكهرباء	**المؤسسات المنفذة**: سلطة الطاقة وهيئات الحكم المحلي
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة	**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي
النتائج المستهدفة: توفير خدمات الكهرباء المحسنة بكفاءة	**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**

الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
شبكة تزويد كهرباء ناجعة في الضفة الغربية وقطاع غزة قادرة على تلبية الطلب الحالي والمتزايد	- المجتمعات المحلية غير الموصولة بالتيار الكهربائي - عدد البيوت التي تستخدم عدادات الدفع المسبق	- إنهاء ظاهرة التجمعات المحلية غير الموصولة بالتيار الكهربائي - تركيب 300 ألف عداد من عدادات الدفع المسبق	1. نظام توزيع موحد في الضفة الغربية 2. مراكز تحكم لإدارة شبكة التوزيع في الضفة الغربية وقطاع غزة 3. تركيب عدادات الدفع المسبق 4. إعادة تأهيل وتوسيع شبكة الكهرباء في الضفة الغربية وقطاع غزة	5 2 2 5	10 4 3 5	8 3 7 6
توفير خدمات كهربائية منظمة وناجعة	- أطر تنظيمية ناجعة ومحسنة - تخفيض تكلفة الخدمة	- تأسيس هيئة تنظيمية كفؤة - بناء قدرات الشركات الموزعة للكهرباء - خفض التكلفة بنسبة X% من مجموع دخل الأسرة	1. بناء القدرات لدعم السلطة الوطنية الفلسطينية وشركات توزيع الكهرباء في الضفة الغربية وقطاع غزة	4	2	2
				18	**24**	**26**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع البنى التحتية **القطاع الجزئي: المياه/ المياه العادمة**

اسم البرنامج: إدارة المياه والمياه العادمة				**المؤسسات المنفذة**: سلطة المياه وهيئات الحكم المحلي	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: زيادة الازدهار الوطني، تحسين نوعية الحياة				**الهدف الرئيسي**: استعادة النمو الاقتصادي وتعزيز الانسجام الاجتماعي	
النتائج المستهدفة: توفير خدمات المياه والصرف الصحي المتطورة والكفؤة				**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
توزيع وإدارة مصادر المياه بشكل عادل وفعال	- عدد المنازل الموصولة بمياه الشرب - خفض كمية الفاقد من المياه - رفع معدلات استهلاك المياه ذات الجودة العالية	- رفع نسبة المساكن الموصولة بشبكة مياه الشرب إلى 95% - خفض نسبة خسارة المياه إلى 10% - زيادة تدفق المياه وكميتها المستهلكة إلى المستويات التي أوصت بها منظمة الصحة العالمية.	1. بناء مرافق التزويد بالمياه - خط أنابيب مياه رئيسي وشبكات مياه وبئر طمون 2. إعادة تأهيل شبكات المياه 3. حفر وتجهيز 6 آبار 4. دراسات الجدوى وتصميم خط مياه رئيسي في غزة ومحطة تحلية	6 3 4 -	10 5 9 1	10 6 8 1
إدارة وتجميع المياه العادمة بنجاعة وفاعلية	- نسبة المياه العادمة المعالجة - عدد المنازل الموصولة بشبكة التصريف	- رفع نسبة المياه العادمة المعالجة إلى X% - رفع نسبة المنازل الموصولة بشبكة المياه إلى X%	1. محطة علاج المياه العادمة في بيت لاهيا 2. محطتي تنقية وشبكات مجاري	11 5	17 11	11 17
توفير خدمة المياه والمجاري	نظم كفؤة ومتطورة	- تأسيس هيئة منظمة كفؤة	1. دعم بناء القدرة المؤسساتية	1	1	1

بطريقة منظمة وكفؤة		- بناء قدرات المؤسسات العاملة في خدمات المياه	للسلطة الوطنية الفلسطينية على المستوى المركزي والمحلي			
				30	**54**	**54**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع البنى التحتية **القطاع الجزئي: النفايات الصلبة**

اسم البرنامج: إدارة النفايات الصلبة			**المؤسسات المنفذة**: هيئات الحكم المحلي وسلطة حماية البيئة			
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: تحسين نوعية الحياة			**الهدف الرئيسي**: تعزيز الانسجام الاجتماعي، والمحافظة على البيئة			
النتائج المستهدفة: إدارة النفايات الصلبة بشكل كفؤ وصديق للبيئة			**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**			
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
إدارة النفايات الصلبة بطريقة متكاملة وكفؤة وصديقة للبيئة	حجم النفايات الصلبة المتخلص منها بشكل آمن	500 طن في اليوم	1. أدوات جمع النفايات	3	2	1
			2. بناء مكبات صحية للنفايات في وسط وجنوب الضفة الغربية وقطاع غزة	1	11	17
			3. بناء القدرة المؤسساتية لسلطة جودة البيئة	1	1	-
				5	**14**	**18**

ملحق 2: تفاصيل برامج الإصلاح والتنمية

قطاع البنى التحتية **القطاع الجزئي: الثقافة والترويح**

اسم البرنامج: تطوير البنى الثقافية والترويحية					**المؤسسات المنفذة**: وزارة الرياضة والشباب، وهيئات الحكم المحلي	
الغاية حسب أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية: تحسين نوعية الحياة					**الهدف الرئيسي**: تعزيز الانسجام الاجتماعي، الحفاظ على الثقافة والتراث	
النتائج المستهدفة: تحسين مرافق الترويح العامة والمرافق الثقافية					**التكلفة التطويرية (بملايين الدولارات)**	
الأهداف	**المؤشرات**	**استهدافات**	**مشاريع/مبادرات**	**2008**	**2009**	**2010**
خلق الفرص للتفاعل الايجابي في المجالات الاجتماعية والثقافية والرياضية	عدد المرافق العامة المقامة للترويح والثقافة	زيادة عدد المرافق إلى (X)	1. مرافق ترويحية وثقافية عامة – متنزهات ومرافق رياضية ومراكز ثقافية	4	8	17
				4	**8**	**17**

الملحق رقم 3

برنامج إصلاح وتطوير قطاع الأمن

(الخطوط العامة للخطة الموسعة)

إن توفر التمويل الكافي والمساعدة الفنية اللازمة لتعزيز القدرة الاستيعابية والتنفيذية سيمكن من التوسع في برنامج إصلاح وتطوير قطاع الأمن بشكل كبير. وقد تم تطوير هذا البرنامج الموسع، الممتد على ثلاث سنوات، وفقاً للمنهجية القائمة على أساس الاحتياجات، بدلاً من المنهجية التي تستند إلى مدى وسقف الأموال التي يمكن أن تتوفر خلال الأعوام الثلاث القادمة.

الأهداف (النتائج المرجوة):

امتلاك السلطة الوطنية الفلسطينية قدرات ومقدرات على حفظ النظام والقانون في الدولة الفلسطينية العتيدة، ما يضمن توفر الأمن والأمان اللذان يكفلان ازدهار ونمو مختلف الأنشطة والأعمال، المحلية، والحكومية، والمدنية والاقتصادية.

افتراضات:

- توفر السلطة الوطنية الفلسطينية رواتب منتسبي رجال الأمن من موازنتها الجارية.
- توفر السلطة الوطنية الفلسطينية النفقات التشغيلية والنفقات الضرورية لديمومة الأجهزة الأمنية من موازنتها الجارية.
- يعتمد تمويل الأنشطة التطويرية الموسعة في المجالات المشار إليها أدناه على توفر تمويل خارجي إضافي.

وصف الأنشطة

أنشطة البرنامج	الوصف
وزارة الداخلية	تعزيز قدرات وزارة الداخلية للقيام بوظائفها وذلك وفقاً لإطار تشريعي واضح، وإيجاد رقابة وإشراف أمني أو هيئات متخصصة في هذا المجال على المستوى الوطني
الشرطة	تقديم الدعم والتدريب وإنشاء البنية التحتية وبناء وتجهيز مركز تدريب الشرطة، وشراء المركبات والمعدات والزي الشرطي والمعدات اللازمة للقيام بالدوريات، وتوفير الأسلحة والمعدات الأخرى، وتمويل إقامة نظام سجون متكامل بما فيه مرافق لسجن مركزي
قوات الأمن الوطني وحرس الرئاسة	تطوير قوات الأمن الوطني وتطوير مرافق التدريب الأخرى تأسيس مركز التدريب الدولي الفلسطيني الجديد إنشاء خمس مخيمات دائمة لكتائب قوات الأمن الوطني الخمسة في الضفة الغربية استكمال مركز تدريب حرس الرئاسة لدعم التدريب والتدريب المشترك إيصال مراكز التدريب لتعمل بطاقة كاملة تأسيس ميدان رماية متعدد الأغراض لدعم التدريب المتكامل والمتعدد على الأسلحة توفير المعسكرات ومجمعات الوحدات في المدن الرئيسية والمحافظات تأسيس أكاديمية تدريب الضباط الجدد تأسيس أكاديمية لتدريب ضباط صف
الأمن الوقائي	تطوير وتدريب وتجهيز جهاز الأمن الوقائي
الدفاع المدني	تطوير وتدريب وتجهيز جهاز الدفاع المدني
حماية المرافق	تطوير وتدريب وتجهيز خدمات حماية المرافق
الحماية الدبلوماسية	تطوير وتدريب وتجهيز خدمات الحماية الدبلوماسية
خدمات المعابر الحدودية والبحرية	تطوير وتدريب وتجهيز خدمات المعابر الحدودية والبحرية
أنظمة الاتصال	تحديث وسائل الاتصال لضمان استمرارية النظام غير الرقمي (analog) القائم إلى حين استبداله. إيجاد نظام وهيكلية جديدة لوسائل الاتصال لاستبدال النظام غير الرقمي القديم بنظام اتصال رقمي جديد وإيجاد نظام تكنولوجيا معلومات يغطي خدمات الاتصالات بأكملها
متطلبات التقاعد	معالجة الزيادة في عدد رجال الأمن، والعمل على تيسير انخراطهم في الحياة المدنية

المحاق رقم (4)
نموذج الاقتصاد الكلي

طبيعة نموذج الاقتصاد الكلي

هناك نوعان رئيسيان لنموذج الاقتصاد الكلي: الاقتصاد الإحصائي والتوازن العام المحتَسب. وهذان النوعان متشابهان من ناحية أنهما يتألفان من مجموعة من المعادلات ذات المعاملات الخاصة بهـا، كمـا يتـضمنان متطابقات حسابية. وفي نموذج الاقتصاد الإحصائي، يتم تقدير المعاملات باعتبارها بيانات متسلسلة على مدى فترات طويلة. أما في نموذج التوازن العام المحتسب، فيتم الحصول على هذه المعاملات من نماذج الاقتصاد الإحصائي السابقة أو يجري افتراضها. وفي حين يمكن استخدام نماذج الاقتصاد الإحصائي لمعرفـة حـدود الثقة، لا ينطبق هذا الأمر على نماذج التوازن العام المحتسب. ومن جهة أخرى، تُعرف نماذج التوازن العـام المحتسب أكثر من غيرها في العلاقات القائمة بين القطاعات وبسبب قدرتها على إدراج القيود على الـسلوك الأمثل. ولكن لأغراض التنبؤ، تُستخدم نماذج الاقتصاد الإحصائي أكثر من غيرها في الأدبيات التـي تُكتـب حول هذا الموضوع من نماذج التوازن العام المحتسب. وبشكل عام، تدفع نماذج الاقتصاد الإحصائي بعـض المتغيرات للاستجابة لعوامل السياسة أو العوامل الخارجية المحددة.

ويتألف نموذج الإحصاء الكلي من نوعين من المعادلات، هما: 35 معادلة عشوائية أو سلوكية و119 متطابقة حسابية. وتُظهر المعادلات العشوائية العلاقات القائمة بين المتغيرات التابعة (كالاستهلاك مثلاً) وغيرها مـن المتغيرات المستقلة (كالدخل). وتختلف المعادلات عن المتطابقات الحسابية في أنها تمتلك معاملات للاستجابة (من قبيل، كم سيتغير الاستهلاك بالنسبة لتغيير وحدة من وحدات الدخل). وتمثل هذه المتطابقـات علاقـات حسابية بسيطة (من قبيل 'الإدخار = الدخل – الاستهلاك – الضرائب)؛ ولا تشتمل تلـك المتطابقـات علـى معاملات.

ويتألف هذا النموذج من عدد من الأقسام التي تصف عناصر محددة من الاقتصاد، فعلى سبيل المثال، الطريقة التي تتصرف من خلالها القوى العاملة والسكان (عنصر العمل والديموغرافيا) أو الطريقة التي تتفاعـل مـن خلالها الحكومة مع الاقتصاد (عنصر القطاع العام). وقد تم تعديل التصميم التفـصيلي لاختيـار المتغيـرات والإحصائيات الاقتصادية التي سيتم استخدامها في النموذج بحيث تتواءم مع السياق الفلسطيني بصورة محددة. ويستعرض الجدول رقم (أ/1) أدناه نبذة حول مضمون هذا النظام:

الجدول رقم (أ/1): ملخص محتويات النموذج

العنصر	المحتوى	البيانات (أمثلة)
العمال والعامل الديموغرافي	العوامل التي تؤثر على حجم القوى العاملة	- التنبؤات بشأن السكان - مستويات العمل في إسرائيل
	الاتجاهات والمتغيرات الديموغرافية	- عدد أيام الإغلاق - الأجور
	أثر العامل الديموغرافي والقوى العاملـة علـى الاقتصاد	- مستويات التوظيف - نسبة الذكور للإناث في القوى

		العاملة
القطاع العام	نشاطات القطاع العام وأثرها على الاقتصاد – ويغطي ذلك كلاً من النفقات والإيرادات	- التوظيف في الحكومة - العجز المالي - الاستثمار العام - الإيرادات العامة - الإنفاق العام - التحويلات (من قبيل معاشات التقاعد والضمان الاجتماعي)
التجارة والحسابات الوطنية	العوامل التي تحدد مستوى التجارة (الواردات والصادرات)، وكيفية تأثيرها على الاقتصاد المتغيرات الرئيسية للاقتصاد الكلي التي تشكل الحسابات الوطنية والعوامل التي تحددها	- قيمة الصادرات/الواردات بحسب المصدر والوجهة (إسرائيل وبقية أنحاء العالم) - الإنفاق على المخرجات المحلية - الاستثمار الخاص - نسبة الاستثمار في قطاع البناء
الأسعار	يشير إلى مختلف أنواع تغيرات الأسعار التي يمكن أن تؤثر على الاقتصاد، بالإضافة إلى المتغيرات التي تُبرز هذه التغييرات، مع الأخذ بعين الاعتبار آثار التضخم.	- مؤشر أسعار المستهلك - مؤشرات الأسعار في إسرائيل - إنتاجية العمل - أسعار الصرف
جانب العرض	يحدد المتغيرات التي تؤثر على جانب العرض من الاقتصاد في قطاعات الزراعة والصناعة والبناء والخدمات.	- معادلات القيمة المضافة لكل قطاع من القطاعات - الإنفاق الخاص والعام والأجنبي

السيناريوهات والافتراضات

تم تصميم تنبؤ الاقتصاد الكلي بحيث يعكس الوقائع السياسية والاقتصادية الحالية. ويفترض هذا التنبؤ العمل المتواصل على تنفيذ سلسلة من الإصلاحات المالية التي تهدف إلى تقليص النفقات الجارية حتى عام 2010. (وسوف تتضمن هذه الإصلاحات بشكل رئيسي تقليص فاتورة رواتب القطاع العام، بالإضافة إلى التدابير التي تهدف إلى تقليص نمو الإقراض الصافي). ومن المفترض بقاء النفقات التشغيلية الأخرى ثابتة بقيمتها الحقيقية. ولكن يتوقع أن تطرأ زيادة ملحوظة على أعمال التنمية الممولة من الخارج وعلى النفقات الرأسمالية.

ولذلك، يستند هذا التنبؤ إلى موقف مالي مدروس يؤدي إلى تقليص العجز في الموازنة على المدى المتوسط. ولكننا ندرك أن هناك عدداً كبيراً من العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على المحددات المالية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية. ولذلك، تم إعداد ثلاثة سيناريوهات للإطار المالي متوسط الأمد. ويقوم الفرق بين هذه السيناريوهات الثلاثة على أساس التغيرات في العوامل الخارجية فقط. ومن المفترض أن تبقى السياسات الحكومية كما هي دون تغيير، وبذلك تبقى المتغيرات السياساتية المتعلقة بها ثابتة كذلك. أما السيناريوهات الثلاثة التي أعددناها فهي كما يلي:

السيناريو الأساسي – ويفترض هذا السيناريو الأساسي حدوث تحسن طفيف على الواقع الأمني والسياسي، بحيث يتيح تخفيف القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على حركة الأفراد والبضائع بصورة تدريجية. ومن المتوقع أن يتمخض رفع هذه القيود وتعزيز الاستقرار عن انتعاش الحركة التجارية وزيادة ثقة القطاع الخاص بصورة تدريجية كذلك. كما يبين هذا السيناريو ما يمكن أن يحصل لمتغيرات الاقتصاد الكلي الرئيسية إذا ما بقيت الأوضاع السياسية والاقتصادية (من قبيل العمل في إسرائيل، والإغلاق، ونمو الناتج المحلي الإجمالي في إسرائيل والأردن) تسير في اتجاهها الطبيعي. ولذلك، سيتم حساب هذا السيناريو من خلال استقراء معدلات النمو لهذه المتغيرات على مدى السنوات الخمس الماضية وخلال الفترة التي يغطيها الإطار المالي متوسط الأمد.

السيناريو المتفائل – يفترض هذا السيناريو المتفائل أنه يمكن للتقدم السياسي الذي يجري إحرازه على صعيد عملية التسوية السياسية وتحسن الوضع الأمني أن يعملا على الإسراع في رفع القيود المفروضة على حركة الأفراد والبضائع. وبذلك، يمكن أن يتواصل الانتعاش الطفيف الذي شهدته المؤشرات الاقتصادية في عام 2007 خلال الفترة الواقعة بين عامي 2008 و2010. وبالإضافة إلى ذلك، يفترض هذا السيناريو أن زيادة ملموسة ستطرأ على مستوى الاستثمار العام ونشاط القطاع الخاص؛ وتحويل إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية من إسرائيل في الأوقات المعينة وبكامل قيمتها؛ وزيادة في عدد الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل؛ وزيادة في مستوى المساعدات التي تقدمها الدول المانحة.

السيناريو المتشائم – ويفترض هذا السيناريو عدم حدوث أي تغيير على حرية الحركة والتنقل. ومن شأن هذا الوضع أن يحد من زيادة الاستثمارات العامة، وهو ما يحول دون تنفيذ الجهود الرامية إلى إعادة الإعمار والبناء. كما إن أي تردد من جانب الدول المانحة في تمويل عجز الموازنة سيؤدي لا محالة إلى تراكم المزيد من المتأخرات. وإذا ما حصل ذلك، فإن هذا السيناريو ينذر بما لا يدع مجالاً للشك بوصول السلطة الوطنية الفلسطينية إلى هاوية من الانهيار المالي والمؤسساتي (على نحو ما كاد أن يحدث خلال النصف الثاني من العام 2006). وعلاوةً على ذلك، لن تعود السلطة الوطنية الفلسطينية تحظى بالتأييد والثقة من جانب مواطنيها على الصعيد الداخلي. كما سيتمخض هذا الوضع عن ارتفاع نسبة البطالة، وزيادة معدلات الفقر، وتدهور الخدمات الصحية وخدمات التعليم وتدني مستواهما، وزد على كل ذلك تردي أوضاع القطاع الخاص بصورة يستحيل معها إعادة إنعاشه وتعافيه. ومن شأن هذا السيناريو خفض سقف القيم التي تحملها المتغيرات الرئيسية إلى مستوى أقل من ذلك الذي يحدده السيناريو الأساسي، كما سيعتمد على نسبة البطالة المتعاظمة وعلى نمو الناتج المحلي الإجمالي.

وعلى وجه العموم، تم إدراج 27 عاملاً متغيراً خارجياً في السيناريوهات الثلاثة المتباينة. ويعرض الجدول (أ/3) في الملحق الخامس لهذه الخطة ملخصاً بهذه المتغيرات التي تشملها السيناريوهات الأساسية والمتفائلة والمتشائمة.

مصادر البيانات والمخاطر

يعرض الجدول رقم (أ/2) أدناه مصادر البيانات. وبالنسبة لمعظم المتغيرات، تغطي البيانات الـصادرة عـن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الفترة الواقعة بين عامي 1972 – 1993، أما البيانات المتـوفرة مـن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة المالية وسلطة النقد الفلسطينية فتغطي الفترة من عـام 1994 حتى الآن. وفي المواضع التي لم نتمكن فيها من الحصول على البيانات المطلوبة، فقد قـدرناها بنـاء علـى حساب متوسط الأرقام السابقة واللاحقة.

الجدول رقم (أ/2): مصادر البيانات

المتغيرات	وصف مقتضب للمتغيرات	مصادر البيانات (الأساسية)
الحسابات الوطنية	الاستهلاك الخاص، والاستثمار الخـاص، مخفـض الاسـتهلاك وصافي عامل الدخل، والقيمة المضافة بحسب كـل قطـاع مـن القطاعات	الجهاز المركزي للإحصاء ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
القطاع الخارجي	الواردات من إسرائيل ومن بقية أنحاء العالم، والـصادرات إلـى إسرائيل وإلى بقية أنحاء العالم، وتضخم الواردات/الصادرات	سلطة النقد، والجهاز المركزي للإحصاء ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
سوق العمل	العمل في إسرائيل، وخلق فرص العمل فـي كـل قطـاع مـن القطاعات على المستوى المحلي، ومعدل مشاركة الذكور والإناث، والأجور اليومية في كل قطاع على حدة.	الجهاز المركزي للإحصاء ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
الحكومة	الاستهلاك والاستثمار العـامين، وضـريبة القيمـة المـضافة، والتحويلات من الحكومة، وغيرها من الإيرادات الحكومية	وزارة المالية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
مؤشرات الأسعار	مؤشر الأسعار/الواردات/الصادرات/الناتج المحلـي الإجمـالي، ومؤشر أسعار المستهلك	الجهاز المركزي للإحصاء ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

وهناك عدد من المخاطر المرتبطة بالنموذج والبيانات المستخدمة فيه. ويستعرض الجدول رقم (أ/3) أدناه هذه المخاطر والدلالات التي يتضمنها كل منها.

الجدول رقم (أ/3): المخاطر المرتبطة بالنموذج والبيانات المستخدمة فيه

المخاطر	الدلالات والمضامين
تنوع مصادر البيانات وتعددها	قد تفتقر البيانات إلى الانسجام فيما بينها – مما يؤثر على مصداقية النموذج والمخرجات التي يفضي إليها
لا يفرق النموذج بين الضفة الغربية وقطاع غزة	لا تستطيع المخرجات التي يشملها النموذج التفريق بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ولذلك فمن غير الممكن توزيع مجمل الإنفاق الحكومي على فترة الإطار المالي متوسط الأمد التي تمتد لثلاث سنوات بين الضفة الغربية وقطاع غزة
بيانات الإنفاق العام غير مقسمة بحسب بنود الموازنة	لا يمكن إعداد تقديرات مستقبلية للإنفاق الحكومي في بنود الموازنة، وهو ما يؤثر على استخدام النموذج من ناحية تحديد السقوف على مستوى الوزارات والمؤسسات. ويمكن استخدام هذا النموذج لتحديد السقوف العالية فقط – تحديد سقف الموارد الإجمالي على أساس ما يتوقعه النموذج من ناحية الموارد التي يجري تحصيلها
يسيطر سوق العمل وجانب الطلب على النموذج	هناك عدد محدود من المعادلات التي يتضمنها جانب القطاع العام من النموذج. ولذلك، فإن قدرة النموذج على التنبؤ بالتغيرات التي تطرأ على إيرادات الحكومة ونفقاتها بصورة دقيقة قد لا يكون بنفس درجة قوتها على التنبؤ بالتغيرات التي تشهدها المتغيرات الأخرى للاقتصاد الكلي (من قبيل حجم القوى العاملة)
يستبعد النموذج قطاع النقد بسبب النقص الحاد في البيانات المتوفرة عنه	لا يستطيع النموذج الوقوف على الدلالات التي تتركها التغيرات في قطاع النقد على ميادين الاقتصاد الأخرى. وهذا يؤثر على الدقة الكلية للتنبؤات حول المتغيرات التي يتضمنها النموذج، بما فيها تلك التي تحتل أهمية قصوى بالنسبة للإطار المالي متوسط الأمد – أي متغيرات المالية العامة
تتوقف تنبؤات النموذج على الافتراضات حول المتغيرات الخارجية	قد تتباين التنبؤات التي يخرج بها النموذج بصورة كبيرة إذا ما طرأ تغيير مفاجئ على المتغيرات الخارجية؛ ولذلك، فإذا ما كانت الافتراضات بشأن المتغيرات الخارجية غير صحيحة، فستكون توقعات النموذج غير دقيقة في جانب كبير منها أيضاً. ويتم التغلب على هذه المشكلة إلى حد ما من خلال تطبيق السيناريوهات الثلاثة التي يتضمنها الإطار المالي المتوسط الأمد

الملحق رقم (5): البيانات المتعلقة بتنبؤات الاقتصاد الكلي

الجدول رقم (أ/1): الناتج المحلي الإجمالي (مليون دولار) بالأسعار الثابتة

	2002	2003	2004	2005	2006	2007			2008			2009			2010		
	الفعلي	الفعلي	الفعلي	الفعلي	الفعلي	التوقع			التوقع			التوقع			التوقع		
						متشائم	أساسي	متفائل	متشائم	أساسي	متفائل	متشائم	أساسي	متفائل	متشائم	أساسي	متفائل
الزراعة																	
اسمي	385	356	392														
عامل مخفض	1.23	1.28	1.32														
حقيقي	314	278	296	285	344	297	297	297	302	338	357	245	294	318	275	358	387
النمو الحقيقي	-0.17	-0.11	0.06	-0.03	0.21	-0.14	-0.14	-0.14	0.02	0.14	0.20	-0.19	-0.13	-0.11	0.12	0.22	0.22
الصناعة																	
اسمي	610	656	743														
عامل مخفض	1.23	1.28	1.32														
حقيقي	497	513	561	605	531	215	215	215	190	208	218	182	215	231	177	228	249
النمو الحقيقي	0.04	0.03	0.09	0.08	-0.12	-0.60	-0.60	-0.60	-0.12	-0.03	0.01	-0.04	0.03	0.06	-0.03	0.06	0.08
البناء																	
اسمي	243	313	382														
عامل مخفض	1.23	1.28	1.32														
حقيقي	198	244	289	309	104	451	451	451	448	497	489	452	557	600	177	228	249
النمو الحقيقي	-0.06	0.23	0.18	0.07	-0.66	3.34	3.34	3.34	-0.01	0.10	0.08	0.01	0.12	0.23	-0.61	-0.59	-0.59
الخدمات																	
اسمي	3,173	3,551	3,812														
عامل مخفض	1.23	1.28	1.32														
حقيقي	2,589	2,775	2,878	3,009	3,867	2,593	2,593	2,593	2,421	2,574	2,659	2,412	2,697	2,828	2,415	2,853	3,012
النمو الحقيقي	-0.01	0.07	0.04	0.05	0.28	-0.33	-0.33	-0.33	-0.07	-0.01	0.03	0.00	0.05	0.06	0.00	0.06	0.07
الناتج المحلي الإجمالي الكلي																	
اسمي	4,411	4,875	5,328														
عامل مخفض	1.23	1.28	1.32														
حقيقي	3,599	3,810	4,023	4,209	4,846	3,555	3,555	3,555	3,361	3,617	3,722	3,290	3,763	3,976	3,043	3,668	3,896
النمو الحقيقي	-0.02	0.06	0.06	0.05	0.15	-0.27	-0.27	-0.27	-0.05	0.02	0.05	-0.02	0.04	0.07	-0.08	-0.03	-0.02

الملحق رقم (5): البيانات المتعلقة بتنبؤات الاقتصاد الكلي

الجدول رقم (أ/2): ملخص ميزان المدفوعات (مليون دولار)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007			2008			2009			2010		
	الفعلي	الفعلي	الفعلي	الفعلي	الفعلي	التوقع			التوقع			التوقع			التوقع		
						متشائم	أساسي	متفائل	متشائم	أساسي	متفائل	متشائم	أساسي	متفائل	متشائم	أساسي	متفائل
رصيد الحساب الجاري				-773	-136	347	346	347	478	893	1101	614	1016	1334	767	1129	1356
الميزان التجاري	-1,800	-2,338	-2,159	-2,509	-2,567	-2,575	-2,576	-2,575	-2,641	-2,654	-2,578	-2,665	-2,761	-2,787	-2,673	-2,884	-3,199
رصيد البضائع	-1,264	-1,673	-1,939	-2,207	-2,259	-2,222	-2,223	-2,222	-2,241	-2,250	-2,183	-2,235	-2,312	-2,331	-2,223	-2,393	-2,658
الصادرات	444	430	402	441	455	461	461	461	456	488	503	462	509	530	474	538	548
الواردات	1,708	2,103	2,341	2,648	2,713	2,683	2,684	2,683	2,698	2,739	2,686	2,698	2,822	2,862	2,697	2,931	3,207
رصيد الخدمات	-536	-666	-220	-302	-308	-353	-353	-353	-400	-404	-395	-430	-449	-455	-450	-491	-541
الصادرات	14	13	57	70	72	63	63	63	51	53	54	44	47	48	41	44	44
الواردات	550	679	277	372	381	416	416	416	450	457	448	474	496	503	492	535	585
ميزان الدخل	247	334	303	266	491	453	453	453	424	517	564	417	557	626	422	616	658
دائن																	
مدين																	
حساب التحويل				1,469	1,940	2,469	2,469	2,469	2,694	3,030	3,115	2,861	3,221	3,496	3,018	3,397	3,898
دائن				1,569	2,040	2,569	2,569	2,569	2,794	3,130	3,215	2,961	3,321	3,596	3,118	3,497	3,998
مدين				-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100
حساب رأس المال والحساب المالي				773	136	-347	-346	-347	-478	-893	-1,101	-614	-1,016	-1,334	-767	-1,129	-1,356

الملحق رقم (5): البيانات المتعلقة بتنبؤات الاقتصاد الكلي

الجدول رقم (أ/3): الافتراضات التي تفسر الاختلافات بين السيناريوهات

المتغير الخارجي	الأساسي				المتفائل				المتشائم			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
عدد أيام الإغلاق في السنة بالنسبة للعمل	180	180	180	180	180	120	120	120	180	190	190	190
عدد أيام الإغلاق في السنة، والتي فرضتها السلطات الإسرائيلية	116	95	85	70	116	80	65	60	116	130	135	135
منح القروض (النمو)	0.00	0.05	0.08	0.10	0.00	0.05	0.08	0.10	0.00	0.05	0.08	0.10
التوظيف في الإدارات الحكومية (بالألاف)	150	153	156	159	150	153	156	159	150	153	156	159
نسبة الإناث اللاتي يبلغن سن العمل من السكان الإناث	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56
نسبة الذكور الذين يبلغون سن العمل من السكان الذكور	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56
نسبة الإناث من السكان	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
نسبة الذكور من السكان	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
معدل النمو السكاني (النمو)	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
(عدد) العائدات	500	500	500	500	500	1,000	1,000	1,000	500	250	250	250
(عدد) العائدين	500	500	500	500	500	1,000	1,000	1,000	500	250	250	250
سعر صرف الدولار الأمريكي	4.28	4.28	4.28	4.26	4.28	4.28	4.28	4.26	4.28	4.28	4.28	4.26
صافي التحويلات الجارية (النمو)	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
نمو الناتج المحلي الإجمالي في إسرائيل	0.05	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04
نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
الاستثمار الحكومي	+110	+110	+110	+110	+110	+132	+165	+192.5	=110	+88	+55	+28
التحويلات الحكومية (النمو)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
معدل ضريبة القيمة المضافة (فعلياً كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) (النمو)	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
مؤشر الأسعار في إسرائيل (أساس 1997) (النمو)	0.01	0.02	0.03	0.03	0.01	0.02	0.03	0.03	0.01	0.02	0.03	0.03
مؤشر الأسعار في الأردن (أساس 1997) (النمو)	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
معدل الإقراض بالشاقل	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09
جميع الإعانات	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
الحصة المقاسة للزراعة من إعانة الأجور الكلية	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15
الحصة المقاسة للصناعة من إعانة الأجور الكلية	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14
الحصة المقاسة للبناء من إعانة الأجور الكلية	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11
الحصة المقاسة للخدمات من إعانة الأجور الكلية	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60
جميع الضرائب	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
متوسط الأجور في إسرائيل (النمو)	0.01	0.02	0.03	0.03	0.01	0.02	0.03	0.03	0.01	0.02	0.03	0.03
العمل في إسرائيل (بالألاف)	64	64	64	64	64	65	66	67	64	62	60	58

الملحق رقم (5): البيانات المتعلقة بتنبؤات الاقتصاد الكلي

الجدول رقم (أ/3): توزيع العمل بحسب الصناعات

			الزراعة، والصيد وصيد الأسماك	التعدين والمحاجر والتصنيع	البناء	التجارة والفنادق والمطاعم	النقل، والتخزين والاتصالات	الخدمات وصناعات أخرى	المجموع
2002	الفعلي		63,752.5	55,195.1	46,637.7	82,150.8	23,960.7	140,341.0	412,037.8
2003	الفعلي		79,958.8	63,661.5	66,717.3	98,802.6	29,538.9	167,047.8	505,727.0
2004	الفعلي		83,906.7	67,019.8	61,742.7	102,376.7	28,496.6	184,172.5	527,715.0
2005	الفعلي		83,268.6	74,143.3	73,573.0	114,636.9	32,509.0	196,194.6	574,325.3
2006	الفعلي		96,932.3	74,655.9	66,829.1	120,412.8	34,317.6	213,732.7	606,880.5
2007	التوقع	متشائم	92,609.1	76,174.6	71,616.1	117,680.7	33,828.7	204,411.7	596,320.9
		أساس	92,612.7	76,177.6	71,618.9	117,685.4	33,830.0	204,419.8	596,344.5
		متفائل	92,612.5	76,177.4	71,618.7	117,685.1	33,830.0	204,419.3	596,342.9
2008	التوقع	متشائم	94,060.4	77,368.4	72,738.4	119,525.0	34,358.9	207,615.3	605,666.3
		أساس	97,683.8	80,348.7	75,540.4	124,129.2	35,682.4	215,612.8	628,997.3
		متفائل	98,855.4	81,312.4	76,446.5	125,618.1	36,110.4	218,199.0	636,541.8
2009	التوقع	متشائم	95,656.6	78,681.2	73,972.8	121,553.2	34,941.9	211,138.3	615,944.1
		أساس	103,185.2	84,873.8	79,794.8	131,120.1	37,692.0	227,756.0	664,421.9
		متفائل	106,194.8	87,349.3	82,122.1	134,944.4	38,791.4	234,398.8	683,800.7
2010	التوقع	متشائم	98,670.4	81,160.3	76,303.4	125,383.0	36,042.8	217,790.7	635,350.7
		أساس	111,158.9	91,432.5	85,960.9	141,252.4	40,604.7	245,355.8	715,765.1
		متفائل	117,239.7	96,434.2	90,663.3	148,979.4	42,825.9	258,777.7	754,920.2