



## مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط القطاعي والوطني

كانون الأول ٢٠١٣

## مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط القطاعي والوطني

اعداد: مركز تطوير المؤسسات الاهلية الفلسطينية (NDC)

معد الدراسة: ياسر شلبي

تصميم وطباعة: شركة جادرينيا للخدمات الدعائية والإعلان

حقوق الطبع والنشر محفوظة © ٢٠١٣ مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية (NDC)

### مكتب غزة

ص.ب. ٥٠١٨ - غزة - فلسطين

غزة - الرمال - شارع الرشيد - مقابل فندق فلسطين

عمارة الهيثم ٣ - الطابق الارضي

هاتف: ٢٨٢٨٩٩٩ ٨ ٩٧٠+

فاكس: ٢٨٤٩٩٢١ ٢ ٩٧٠+

الموقع الالكتروني: [www.ndc.ps](http://www.ndc.ps)

### المكتب الرئيسي

ص.ب. ٢١٧٣ رام الله - فلسطين

الرام - شارع القدس رام الله

عمارة مجاهد ط ٣

هاتف: ٢٣٤٧٧٧١ ٢ ٩٧٠+

فاكس: ٢٣٤٧٧٧٦ ٢ ٩٧٠+

البريد الالكتروني: [info@ndc.ps](mailto:info@ndc.ps)

# شكر وتقدير

تهدف هذه الدراسة بشكل عام الى تعزيز وتقوية مساهمة ومشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط القطاعي والوطني وفي عمليات صنع السياسات، وتأتي لتعميق الفهم حول مدى مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، وذلك في سبيل تعزيز هذه المشاركة وزيادة فاعليتها، وذلك من خلال تحليل وفهم التجارب السابقة والاستفادة منها للبناء عليها وصولاً إلى مستوى أفضل من الشراكة على مستوى التخطيط بما يشمل تطوير أجندة السياسات الوطنية، وتحديد التوجهات والأولويات التنموية العامة الوطنية والقطاعية.

ويتوجه مركز تطوير المؤسسات الأهلية (NDC) بالشكر الجزيل من الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD) التي قدمت التمويل اللازم لتنفيذ هذه الدراسة كجزء من تمويلها لمشروع المؤسسات الأهلية الفلسطينية الرابع بالشراكة مع البنك الدولي.

كما نتوجه بالشكر للباحث ياسر شلبي معد الدراسة، ، لا بذله من وقت وجهد ومتابعة حتى اخراج هذه الدراسة بشكلها النهائي.

كما لا يفوتنا تقديم الشكر الخاص للشبكات الأهلية المظلتية الرابع التي ساهمت في المشاركة في ورشات العمل الخاصة بالدراسة وفي ترشيح المنظمات الأهلية التي شاركت في هذه الورشات مشاركة فعالة وقدمت الملاحظات والمداخلات المهمة والتي اثرت واغنت هذه الدراسة. والشكر الجزيل موصول لمثلي القطاع العام والخاص والجهات المانحة التي شاركت في اي من ورشات العمل خلال اعداد هذه الدراسة.

كما نخص بالشكر ايضا زملاء في مركز تطوير، اريج دعيبس مديرة دائرة التطوير القطاعي، وباسمة بشير منسقة الابحاث ولجميع طاقم المركز لدورهم الداعم والمساند في اعداد واخراج هذه الدراسة.

غسان كسابرة

مدير مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية



# المحتويات

٧	ملخص تنفيذي
١٤	لحة عن مركز تطوير
١٦	مقدمة
١٩	تعريف عام بالدراسة وأهدافها
١٩	منهجية الدراسة
٢٢	خلفية عامة: عمليات التخطيط الوطني في فلسطين
٢٢	المرحلة الأولى: منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ ولغاية العام ٢٠٠٩
٢٧	المرحلة الثانية: ما بعد عام ٢٠٠٩
٢٣	دور المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية
٢٤	أولاً: العوامل المرتبطة بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية
٢٥	ثانياً: العوامل المرتبطة ببنية وجوهر عملية التخطيط
٤١	التوصيات
٤١	أولاً: توصيات خاصة بتطوير الهيكل/البنية المؤسسية لعملية التخطيط الوطنية
٤٥	ثانياً: توصيات خاصة بتطوير جوهر العملية التخطيطية بالمشاركة
٤٧	ثالثاً: توصيات خاصة بالتمثيل لدى المنظمات غير الحكومية
٤٨	رابعاً: توصيات خاصة برفع درجة الاستعداد والجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية
٤٩	خامساً: توصيات خاصة بتطوير القدرات
٥٠	قائمة المراجع
٥٢	ملحق رقم ١: قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم والمؤسسات التي يمثلونها
٥٢	ملحق رقم ٢: قوائم بأسماء المشاركين في ورشات العمل القطاعية
٥٤	أسماء المشاركين في ورشة عمل قطاع البنية التحتية
٥٤	أسماء المشاركين في ورشة عمل قطاعي الحكم والاقتصاد
٥٦	ملحق رقم ٣: قوائم بأسماء المشاركين في ورشة عمل قطاع غزة



يعود تأسيس المنظمات غير الحكومية في فلسطين إلى بدايات القرن العشرين، وأخذت في ذلك الوقت طابع الجمعيات الخيرية، وبقي عددها محدوداً حتى في ظل الحكمين الأردني والمصري، وأخذ بالازدياد بعد احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة في العام ١٩٦٧، حيث بدأ المجتمع الفلسطيني تشكيل آليات الدفاع عن الوجود بشكل أكثر فاعلية، ومن ضمنها المنظمات غير الحكومية التي أسهمت بشكل كبير في تعزيز صمود الفلسطينيين على أرضهم في الضفة الغربية وقطاع غزة بما في ذلك مدينة القدس، وقد تحقق ذلك من خلال السياسات والأنشطة والبرامج التمكينية التي نفذتها هذه المنظمات، وتأسيس وبناء البنية التحتية الوطنية في قطاعات هامة، كالصحة والتعليم والزراعة والحياة الثقافية والفكرية، فقد ارتبط تأسيس معظم هذه المنظمات بتوفير الاحتياجات الأنية للسكان في ظل غياب مؤسسات الدولة الوطنية، ولحشد وتجنيد أفراد المجتمع في مواجهة سياسات الاحتلال.

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ تبلور واقع سياسي جديد حمل معه تغييرات عديدة في الدور والمجال الذي لعبته المنظمات غير الحكومية، وفي علاقتها بالسلطة الوليدة، حيث ظهر شكلان رئيسيان لهذه العلاقة: تمثل الشكل الأول بالعلاقة التنافسية، على الدور والمجال، وعلى تقديم الخدمات، سببها الرئيسي الصراع على التمويل. وتمثل الشكل الثاني بعلاقة تنسيق وشراكة، ذات طابع قطاعي، وغالباً ما تتم مع المنظمات ذات الإمكانيات الكبيرة. وقد رافق هذا التغيير جدلاً واسعاً حول دور شركاء التنمية في تحديد أجندة السياسات الوطنية العامة، والتوجهات والأولويات التنموية، ولاسيما في ظل استمرار الاحتلال. فقد قامت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، بإعداد عدد من الخطط الوطنية، وفي غالبيتها لم يتم إشراك الشركاء من خارج الحكومة فيها، ولاحقاً تطورت القناعة لدى الحكومة بأهمية إشراك الشركاء في عمليات التخطيط الوطنية، وذلك في إطار تعزيز التنسيق، وتعزيز تكامل الأدوار، وفي محاولة لإدارة المساعدات الدولية والمال العام بشكل أفضل.

أعدت هذه الدراسة لتعميق الفهم حول مدى مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، ويتمثل الهدف العام من الدراسة في تعزيز وتقوية مساهمة ومشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط القطاعي والوطني وفي عمليات صنع السياسات. وتهدف الدراسة بشكل تفصيلي إلى تقييم مدى مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية وجودة هذه المشاركة، وطبيعة التمثيل لهذه المنظمات في تلك العمليات، وتحديد الفجوات في القدرات سواء للمنظمات نفسها أو الأجسام التمثيلية لها والمضلات لتعزيز مدى مساهمتها واندماجها في عمليات التخطيط، وتقييم آليات

الحوار والمشاركة القائمة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية وتقديم مقترحات لتحسين هذه الآليات وإضفاء الطابع الرسمي عليها ومأسستها، وتعزيز النهج التشاركي والشفافية في عمليات تطوير وإقرار الخطط الوطنية والقطاعية بما في ذلك عمليات متابعة وتقييم هذه الخطط استناداً إلى مبادئ المسائلة والمسؤولية الاجتماعية.

وقد اعتمدت الدراسة في إعدادها على منهج تشاركي، واستخدمت أداتين رئيسيتين لتحقيق أهدافها وهما: إجراء مقابلات شبه منظمة مع ذوي العلاقة، وعقد عدد من ورشات العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبشكل عام، استندت الدراسة إلى عدد من الخطوات العامة المتسلسلة من أجل تحقيق غايتها العامة وأهدافها الفرعية، ابتداءً من مراجعة الأدبيات، وجمع المعلومات المرتبطة بموضوع الدراسة وإجراء مقابلات مع أشخاص من الجهات الحكومية وغير الحكومية والدولية، وعقد ورشات العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن ثم إعداد مسودة الدراسة ومراجعتها، وإعداد النسخة الأخيرة من الدراسة.

## خلفية عامة: عمليات التخطيط الوطني في فلسطين

أظهرت مراجعة منهجية إعداد الخطط العامة منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية ولغاية العام ٢٠٠٩ غياب مشاركة الأطراف غير الحكومية في عملية التخطيط الوطنية، فقد اقتصر العمل على إعداد هذه الخطط على جهود وزارة التخطيط بالتنسيق مع الوزارات الرئيسية في تحديد الأولويات التمويلية، ولم تكن هناك أية مشاورات مع الشركاء من خارج الحكومة. لاحقاً لذلك، جاءت خطة التنمية متوسطة المدى للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٧ لتشكل منعطف نسبي في طريقة إعداد الخطط الوطنية الفلسطينية، فقد تضمنت التحضيرات لهذه الخطة مشاورات ثنائية، وعقد عدد من ورش العمل شارك فيها الشركاء الحكوميون ومن خارج الحكومة، لكن هذه اللقاءات والورش لم تأخذ طابع التشاور والشراكة بالمعنى الحقيقي، وإنما أخذت طابع المشاركة. ولم تختلف خطة التنمية متوسطة المدى للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٨ في منهجية إعدادها عن سابقتها.

تبع انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني في العام ٢٠٠٦ نوع من التوتر السياسي الداخلي ليتطور إلى حالة الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وليصبح في فلسطين حكومتين، إحداهما مقالة في قطاع غزة، والثانية شكلها الرئيس الفلسطيني في الضفة الغربية. انعكس هذا الواقع على مجمل مناحي الحياة في فلسطين بما في ذلك عمليات التخطيط، فقد قامت الحكومة الفلسطينية في العام ٢٠٠٧ بإعداد خطة الإصلاح والتنمية للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠ بمعزل عن الوزارات والهيئات الحكومية في قطاع غزة على الرغم من أنها حددت الأولويات التنموية لكلا الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد أعدت هذه الخطة بمعزل عن الشركاء من خارج الحكومة أيضاً.

وبشكل عام يمكننا القول أن عملية إعداد الخطط الوطنية العامة لغاية العام ٢٠٠٩ لم ترتبط بإطار تخطيطي واضح ومتفق عليه من حيث الهيكل والمضمون، وبالمجمل كانت خطط حكومية وليست وطنية، مع انفصال عملية التخطيط عن عملية إعداد الموازنة، وبنيت بشكل مركزي مع غياب الإستراتيجيات القطاعية لمعظم القطاعات التنموية، ولم تعتمد على المشاركة، وغابت عنها خطط التنفيذ، وبالتالي لم تكن تخضع لنظام من المتابعة والتقييم.

جاءت «خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣: إقامة الدولة وبناء المستقبل» لتضع منهجا أكثر تطورا لعملية التخطيط العامة، ويمكن تلخيص التطور في منهجية إعداد تلك الخطة على مستوى تعزيز الشراكة في أنها استندت على مشاركة الفاعلين من خارج الحكومة من خلال تشكيل فرق لإعداد الإستراتيجيات القطاعية من كافة الشركاء، وفي تبلور هيكلية لعملية التخطيط. وعلى الرغم من هذه التطورات إلا أن مشاركة الشركاء لم ترتقي إلى الشراكة الفعلية، حيث أنها اقتصرت على إعداد الإستراتيجيات القطاعية ولم تشمل الخطة الوطنية العامة، كما أنها لم تشمل كافة مراحل التخطيط. وقد تزامن إعداد هذه الخطة مع تأثير عاملين رئيسيين: أولهما الانقسام السياسي الفلسطيني، وبالتالي غياب قطاع غزة عن العملية، وثانيهما تعطل أعمال المجلس التشريعي الذي يفترض أن يكون له الدور الرئيسي في إقرار أجندة السياسات الوطنية العامة والخطط الوطنية والقطاعية وتبعاتها المالية. هذا بالإضافة إلى أن عمليات التخطيط الوطنية برمتها، ومنذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، لم تكن محكومة بقانون تخطيط يحدد الصلاحيات والمسؤوليات والأدوار للجهات المختلفة، وهو ما انعكس على ضعف المؤسسة في العمليات التخطيطية، وارتئانها في كثير من الأوقات إلى الرغبات والتوجهات الشخصية، ولاسيما فيما يخص الشراكة مع الشركاء غير الحكوميين في تلك العمليات.

## دور المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية

اتسمت مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية بالضعف وأحيانا كثيرة بالغياب التام منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي العام ٢٠١٠ حدث تحول إيجابي على صعيد مشاركة هذه المنظمات في عمليات التخطيط مع بدء العمل على إعداد «خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣»، وقد حدث هذا التحول بفعل توفر الإرادة السياسية لدى الطرفين الحكومي وغير الحكومي، وعلى الرغم من ذلك شاب وضع هذه الإرادة موضع التنفيذ بعض الخلل الناتج عن مجموعتين من العوامل، ترتبط المجموعة الأولى بالمؤسسات نفسها الحكومية وغير الحكومية، وترتبط المجموعة الثانية بعملية التخطيط نفسها من حيث بنيتها وجوهرها.

فعلى صعيد العوامل المرتبط بالمؤسسات، كان هناك ضعف في الرغبة لدى بعض الجهات الحكومية بوضع الإرادة السياسة موضع التنفيذ والقيام بعملية تشاورية مع الشركاء، وضعف القدرات التنسيقية لديها أيضا، وتباين درجة

تجاوب المنظمات غير الحكومية مع هذه السياسات، فبعضها تعامل مع هذه السياسة بإيجابية عالية، والبعض الآخر كان تجاوبه ضعيفا، وكذلك ضعف القدرات المتوفرة لدى بعض المنظمات بفعل نقص الخبرات وحداثة تجربتها.

أما على صعيد العوامل المرتبطة ببنية وجوهر عملية التخطيط، فهما عاملان رئيسيان ومترابطان: أولهما هيكل عملية التخطيط وموقع المنظمات غير الحكومية فيه، حيث غاب الشركاء من خارج الحكومة عن الفريق الوطني المكلف بالإشراف على تطوير الخطة الوطنية العامة بقيادة وزارة التخطيط، واقتصرت عضوية ومشاركة المنظمات غير الحكومية على فرق إعداد الإستراتيجيات القطاعية، كما لم يتم تحديد أدوار الشركاء في مجمل مراحل التخطيط، حيث اقتصرت مشاركة المنظمات غير الحكومية على مرحلة إعداد الإستراتيجيات. وثانيهما يرتبط بجوهر/محتوى عملية التخطيط ومدى مساهمة المنظمات غير الحكومية فيها، فعلى الرغم من أن خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ يفترض أن تكون خطة وطنية، إلا أنه لم يتم فيها توضيح أدوار ومساهمات ومسؤوليات القطاعات الشريكة للحكومة بشكل كاف في تحقيق الأهداف المرجوة، بل كان القرار في الخطة الوطنية لوزارة التخطيط وبمشاركة ضعيفة من الشركاء بعكس ما كان في الخطط القطاعية. كما لم يكن هناك دور للشركاء في تحديد أجندة السياسات الوطنية العامة.

لقد كان للعوامل السابقة أثرها على مستوى ونوعية مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية. فمن حيث مستوى المشاركة، أثرت هذه العوامل على اقتصار مشاركة المنظمات غير الحكومية على مستوى الإستراتيجيات القطاعية دون الوصول إلى المشاركة في الخطة الوطنية نفسها، ودون المشاركة في مجمل مراحل التخطيط، واقتصرت على مشاركة عدد محدود من المنظمات غير الحكومية منتدبة عن الشبكات والأجسام التمثيلية لهذه المنظمات، وهي المنظمات الكبيرة غالبا والمركزة في منطقة وسط الضفة الغربية، دون توسيع دائرة مشاركتها لتشمل المنظمات القاعدية والمنظمات العاملة في المناطق الأخرى بما فيها المنظمات العاملة في قطاع غزة. أما من حيث جودة المشاركة ونوعيتها فقد ارتبطت بضعف جاهزية المنظمات غير الحكومية للمشاركة في هذه العملية، حيث لم تقم المنظمات غير الحكومية قبل مشاركتها في العملية بالإعداد الكافي للمشاركة في هذه العملية، واقتصرت مساهمة المنظمات في بعض الأحيان على المشاركة الشكلية. وبشكل عام، تمثلت مشكلة الجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية للمشاركة في عمليات التخطيط الوطنية بضعف الجاهزية الفنية من جهة، وضعف التنسيق والتعاون ما بين المنظمات غير الحكومية نفسها من جهة ثانية.

## التوصيات

توصل الشركاء إلى مجموعة من التوصيات التي يجب التعامل معها لتعزيز حالة الشراكة في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، وقد شملت هذه التوصيات خمسة مجالات رئيسية:

### أولاً: توصيات خاصة بتطوير الهيكل/البنية المؤسسية لعملية التخطيط الوطنية:

١. ضرورة أخذ المجلس التشريعي لدوره الطبيعي في عملية التخطيط الوطنية، سواء إقرار أجندة السياسات العامة أو إقرار الخطة نفسها بما فيها التوجهات والأولويات التنموية التي تحددها والمخصصات المالية لها.
٢. العمل على إعداد وتطوير قانون التخطيط الفلسطيني وإقراره بأسرع وقت ممكن.
٣. تأسيس مجلس وطني للتخطيط يضم في عضويته ممثلين عن كافة الشركاء الحكوميين وغير الحكوميين، تكون مهمته قيادة عملية التخطيط الوطنية.
٤. تشكيل فرق وطنية للتخطيط القطاعي تضم في عضويتها ممثلين عن كافة الشركاء الحكوميين وغير الحكوميين، يكون دورها قيادة عمليات إعداد الإستراتيجيات القطاعية.
٥. تطوير إطار تخطيط وطني واضح ومتفق عليه بين كافة الشركاء لضمان مأسسة عمليات التخطيط الوطنية، وقد يشكل الإطار التخطيطي الذي اتبعته خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ إطاراً جيداً للبناء عليه، مع ضرورة التعلم من الدروس المستفادة، ويقترح أن يكون هذا الإطار مبني على ما يلي:

١. أن يكون المجلس التشريعي هو المرجعية التشريعية لعملية التخطيط.
٢. أن يكون مجلس التخطيط الوطني هو المرجعية الفنية لعملية التخطيط.
٣. أن تكون الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي هي جهة الإشراف على إعداد الإستراتيجيات القطاعية.
٤. ضمان استدامة عمل المجلس الوطني للتخطيط والفرق الوطنية للتخطيط القطاعي ولكافة مراحل التخطيط.
٥. تفعيل نظام المتابعة والتقييم الوطني على مستويي الخطة الوطنية العامة والإستراتيجيات القطاعية.

## ثانياً: توصيات خاصة بتطوير جوهر العملية التخطيطية بالمشاركة:

١. ضمان اندماج كافة الشركاء في جميع مراحل التخطيط.
٢. اعتماد منهج تخطيط مختلط (من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى).
٣. بناء الخطة الوطنية العامة والإستراتيجيات القطاعية كإستراتيجيات متوسطة المدى (ثلاث سنوات)، ولتستند في منهجية إعدادها إلى عملية مشاورات واسعة بين كافة الشركاء ولتشمل كافة المناطق.
٤. تطوير وإعداد وثيقة سنوية منبثقة عن الخطة الوطنية العامة بإشراف وقيادة المجلس الوطني للتخطيط تحدد الأولويات التنموية السنوية ارتباطاً بعملية إعداد الموازنة العامة بشقيها الجاري والتطويري، وتشكل خطة تنفيذية للخطة الوطنية العامة من جهة، وتكون في الوقت نفسه وثيقة لمراجعة وتقييم الخطة.
٥. تطوير وإعداد خطط تنفيذية سنوية للإستراتيجيات القطاعية بإشراف الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي لتحديد الأولويات التنموية الخاصة بكل قطاع من القطاعات، على أن ترتبط بعملية إعداد الموازنة العامة، ولتسهم في الوقت نفسه في عملية مراجعة وتقييم الإستراتيجية القطاعية بشكل سنوي.
٦. تطوير آليات متابعة واضحة ومحددة ومتفق عليها يشارك فيها كافة الشركاء، وذلك بتطوير مؤشرات وطنية للخطة الوطنية العامة، ومؤشرات قطاعية للإستراتيجيات القطاعية كجزء من الخطط التنفيذية، وتطوير قاعدة بيانات خاصة بمتابعة تنفيذ كل إستراتيجية قطاعية على حدة، وقاعدة بيانات وطنية لمتابعة تنفيذ الخطة الوطنية العامة استناداً إلى التقارير الدورية التي ترفعها الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي.
٧. تطوير آليات تقييم واضحة ومحددة ومتفق عليها يشارك فيها كافة الشركاء، وذلك من خلال إعداد تقارير مراجعة وتقييم سنوية للإستراتيجيات القطاعية وللخطة الوطنية العامة وبإشراف المجلس الوطني للتخطيط.

## ثالثاً: توصيات خاصة بالتمثيل لدى المنظمات غير الحكومية:

١. تشكيل أجسام تنسيق قطاعي للمنظمات غير الحكومية لتعزيز مساهمتها في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية.
٢. ضمان التمثيل المناطقي للمنظمات غير الحكومية سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة.
٣. ضمان تمثيل المنظمات القاعدية والصغيرة.

## رابعاً: توصيات خاصة برفع درجة الاستعداد والجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية:

١. عقد مشاورات داخلية قطاعية بين المنظمات غير الحكومية نفسها للوصول إلى رؤية وتوجهات متفق عليها فيما بينها ولتعزيز جاهزيتها للمشاركة في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية بفعالية.
٢. العمل على إعداد تقارير فنية لتحليل واقع القطاعات التنموية، وتقارير متابعة ومراجعة لهذه لقطاعات وللخطة الوطنية بشكل عام من قبل المنظمات غير الحكومية.
٣. تعزيز الشراكة في مجال المتابعة والتقييم من خلال توفير البيانات اللازمة لمتابعة تنفيذ الإستراتيجيات القطاعية والوطنية وضرورة التزام كافة الشركاء بتغذية قواعد البيانات القطاعية والوطنية.

## خامساً: توصيات خاصة بتطوير القدرات:

١. التعريف بهيكل ومنهجية عمليات التخطيط الوطني والقطاعي عبر نشرها لكافة الشركاء.
٢. تعزيز بناء القدرات في مجال التخطيط ورسم السياسات بين كافة الشركاء.
٣. التركيز في مجال بناء القدرات على مجالي المتابعة والتقييم.
٤. تدريب كافة الشركاء على الأدلة التي يتم تطويرها سواء لإعداد الإستراتيجيات القطاعية أو غيرها وعدم اقتصر التدريب على الشركاء الحكوميين.

## لحة عن مركز تطوير

مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية (NDC) هو مؤسسة فلسطينية ريادية غير ربحية تعمل على تمكين المؤسسات الأهلية الفلسطينية من اجل تقديم الخدمات الحيوية بشكل أفضل للفلسطينيين الذين يعيشون في الضفة الغربية وقطاع غزة، وخاصة الفئات الفقيرة والمهمشة. يعمل مركز تطوير بالشراكة مع المؤسسات الأهلية الفلسطينية الريادية، والاتحادات والشبكات على تجنيد التمويل الذي تقدمه الجهات المانحة من اجل توفير مزيج فريد من المنح المباشرة وبرامج بناء القدرات التي تعزز كفاءة المؤسسات الأهلية الفلسطينية واعتمادها على ذاتها واستدامتها.

يدعم مركز تطوير تحقيق قدر اكبر من الشفافية والمحاسبة والمصادقية من خلال تبني واستخدام الممارسات المالية والإدارية بشكل مهني، وتعزيز التنسيق في كافة القطاعات وتبادل أفضل الممارسات والخبرات ضمن برامجه وفي بوابته الالكترونية «مصادر» ([www.masader.ps](http://www.masader.ps)).

يتمتع مركز تطوير بوضع فريد للعمل يمكنه من العمل كجسم إداري للهيئات والوكالات التي تسعى الى تطبيق البرامج في كافة أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة. يوجد لدى مركز تطوير خبرة تزيد عن ١٤ عاما في إدارة ومراقبة التمويل، وتقديم برامج ومشاريع التنمية، كما يتمتع بقيمة إضافية في مجال بناء القدرات التنظيمية.

يوفر مركز تطوير مزيجا فريدا من المنح المباشرة للمؤسسات الأهلية من اجل مساعدتها على أداء عملها بجودة عالية ومتطورة وبنائج موجهة بشكل أفضل. يستخدم مركز تطوير مختلف أشكال المنح من اجل السماح للمؤسسات الأهلية ذات القدرات والإمكانيات المتعددة التركيز على القطاعات والمحاور والمواضيع التي تتميز فيها. وقد جرى توجيه تمويل مشروع المؤسسات الأهلية الفلسطينية الرابع نحو قطاع المؤسسات الأهلية على شكل اتفاقية تمويل مع الوكالة الفرنسية للتنمية، والبنك الدولي بمبلغ إجمالي مقداره ٨ مليون دولار على مدى ثلاث سنوات ونصف.

يسعى برنامج التنمية القطاعية في مركز تطوير إلى تطوير قطاع المؤسسات الأهلية بأكمله، كي يصبح أكثر تجاوبا وشفافية ومحاسبة تجاه المجتمعات المحلية الفلسطينية، وتجاه الجهات المانحة عن طريق إرساء المعايير والمقاييس، وتعزيز التعاون ضمن القطاع ومن خلال بحوث وتخطيط السياسات الإستراتيجية.

يعمل مركز تطوير كجسم إداري للبرنامج المسئول عن توجيه تمويل الجهات المانحة، ودعم المبادرات المنسقة والمبادرات المشتركة لبناء القدرات، وتعزيز الحوار المتعلق بالسياسات العامة للمؤسسات الأهلية التي تعمل على تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحكم الصالح في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد جرى الاتفاق على المرحلة الثانية لتمويل سكرتاريا حقوق الإنسان والحكم الصالح (مع الجهات المانحة الأربع - سويسرا، الدنمارك، السويد، وهولندا) بمبلغ وقدره ١٦,٢ مليون دولار أمريكي.

لعبت المنظمات غير الحكومية دورا هاما في الحياة والقضية الوطنية الفلسطينية، ولا يختلف اثنان على أهمية هذا الدور الذي قامت به المنظمات غير الحكومية في تدعيم صمود الشعب الفلسطيني على أرضه، ودورها في تأسيس وبناء البنية التحتية الوطنية في قطاعات هامة، كالصحة والتعليم والزراعة والحياة الثقافية والفكرية. وقد تحقق ذلك من خلال إسهام هذه المنظمات في رسم السياسات التنموية المُمكنة تحت الاحتلال، ومن خلال مشاركتها بشكل فاعل في المجال السياسي ومقاومة الاحتلال الإسرائيلي. فقد ارتبطت نشأة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية بدافعين أساسيين، أولهما: توفير الاحتياجات الآنية للسكان في ظل غياب مؤسسات الدولة الوطنية. وثانيهما: العامل الوطني المرتبط بمقاومة الاحتلال، من خلال تدعيم صمود الشعب الفلسطيني على أرضه، وتجنيد وحشد أفراد المجتمع في مواجهة سياسات الاحتلال<sup>١</sup>.

لقد بدأ تأسيس المنظمات غير الحكومية في فلسطين مع بدايات القرن العشرين، إلا أن عددها كان محدودا، وغالبا ما أخذت طابع الجمعيات الخيرية، وقد بقي تأسيس مثل هذه المنظمات محدودا من حيث العدد فترة الحكمين الأردني والمصري للضفة الغربية وقطاع غزة، ولكنه أخذ بالازدياد بعد أن أكمل الاحتلال الإسرائيلي سيطرته على ما تبقى من فلسطين في العام ١٩٦٧، حيث بدأ المجتمع الفلسطيني تشكيل آليات الدفاع عن الوجود بشكل أكثر فاعلية. فقد اتسعت الأنشطة الأهلية، وبدأت المؤسسات غير الحكومية بتنظيم وتطوير خدماتها التطوعية الجماهيرية في مختلف أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة. وخلال الثمانينيات من القرن الماضي تشكلت المنظمات غير الحكومية العاملة في مجالات الصحة والتعليم والزراعة والتنمية وغيرها. وقد كان لهذا النمو المتسارع للمنظمات غير الحكومية الجديدة بقيادة فئات شابة ومهنية دورا في إحداث تحولات مهمة في توجهات ومجالات عمل الجمعيات الخيرية التقليدية، حيث بادر بعض هذه الجمعيات إلى إنشاء الجامعات، والمستشفيات، ومراكز التدريب والتشغيل، وبرامج الإقراض الصناعي والزراعي، وبعض المشاريع المدرة للدخل المرتكزة على أساس إنتاج الغذاء والأعمال اليدوية<sup>٢</sup>.

أدى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ إلى خلق واقع سياسي جديد فرض تغييرات عدة في الدور والمجال الذي لعبته المنظمات غير الحكومية، ولاسيما في مجالات رسم السياسات، والخطط التنموية، وتنفيذها، وتقييمها. وقد أثار هذا التغيير جدلا واسعا حول دور المنظمات غير الحكومية، وطبيعة علاقتها مع السلطة.

<sup>١</sup> شلبي، ياسر (٢٠٠١). التأثيرات الدولية والمحلية على تحديد رؤى المنظمات غير الحكومية الفلسطينية وأدوارها. جامعة بيرزيت: أطروحة ماجستير غير منشورة.

<sup>٢</sup> شلبي، ياسر (٢٠٠١). تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

وتراوحت المواقف بين مؤيد لها، وبين مشكك في أهمية دورها، أو معارض لوجودها. وهي مواقف استندت إلى اعتبارات مصلحية، أو أيديولوجية، أو سياسية... الخ. وقد أدى هذا الواقع الجديد إلى بروز مجالات عمل جديدة للمنظمات غير الحكومية ولاسيما تلك المرتبطة بالدور الرقابي، وانحسار مجالات أخرى أصبح بعضها من مهمات السلطة الوطنية الفلسطينية. في هذا السياق، ظهر شكلا من العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والسلطة الوطنية الفلسطينية<sup>٣</sup> :

تمثل الشكل الأول بالعلاقة التنافسية، على الدور والمجال، وعلى تقديم الخدمات، سببها الرئيسي الصراع على التمويل. فالمنظمات غير الحكومية شكلت قبل قيام السلطة المتلقي الأول للمساعدات والمنح المالية العربية والدولية، والجهة الفاعلة في رسم الخطوط الأساسية للسياسات والتوجهات التنموية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبعد قيام السلطة تقلص هذا الدور إلى مستويات دنيا، وأصبح تنظيم العلاقة وترسيمها متطلبا تنمويا ومدنيا.

وتمثل الشكل الثاني بعلاقة تنسيق وشراكة، ذات طابع قطاعي، وغالبا ما تتم مع المنظمات ذات الإمكانيات الكبيرة. وتنبع هذه العلاقة من تقدير كل طرف لأهمية دور الآخر، ولضرورة التنسيق والتعاون في بعض المجالات وبعض الأنشطة. فالسلطة لا تستطيع تجاهل دور المنظمات غير الحكومية، وتاريخها، والإنجازات التي حققتها في التطوير الاقتصادي والاجتماعي وعلاقتها التاريخية مع الممولين، ومع المجتمع المحلي. كذلك بالنسبة للمنظمات غير الحكومية، والتي نظرت إلى متغير وجود السلطة كأساس في تقليص حجم الدعم والدور الذي يمكن أن تلعبه في رسم السياسات، والتخطيط، والتنفيذ لمجمل البرامج التنموية. فالساحة لم تعد خالية من الوجود المؤسساتي للسلطة كما كان الأمر في ظل غيابها<sup>٤</sup>.

ومن الجدير بالذكر أن عدد المنظمات غير الحكومية قد ارتفع بشكل كبير بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا يرجع إلى القيود التي كان يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على تأسيس مثل هذه المنظمات. فقد وصل عدد هذه المنظمات إلى حوالي ١٥٠٠ منظمة في العام ٢٠٠٧، وهو العام الذي نفذ فيه آخر تعداد شامل لهذه المنظمات في الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد يكون هذا العدد قد ارتفع منذ ذلك الحين. ومن بين هذه المنظمات تأسست ٥٥٨ منظمة فقط قبل قيام السلطة. وقد شكلت الجمعيات الخيرية النسبة الأعلى من المنظمات غير الحكومية، حيث وصلت نسبتها إلى حوالي ٥٢% من إجمالي المنظمات العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة في العام ٢٠٠٧، تلتها الأندية الشبابية والرياضية بنسبة ١٩%، وتوزعت النسبة المتبقية (٢٩%) بين المنظمات الأخرى التنموية، والمراكز الثقافية، والمنظمات العاملة في مجال التدريب وإعادة التأهيل، والجمعيات التعاونية، والمنظمات الإغاثية، والمنظمات الحقوقية .

<sup>٣</sup> أنظر المصدر السابق.

<sup>٤</sup> المالكي، مجدي وياسر شلبي وحسن لداودة (٢٠٠٨). تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة ٢٠٠٧. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

بشكل عام، شكل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ نقطة تحول هامة على صعيد دور المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، كما شكل بداية لرسم نوع جديد من العلاقة بين هذه المنظمات وسلطة وطنية تقوم لأول مرة على الأرض. فمنذ قيام السلطة أثير العديد من النقاشات حول دور وطبيعة هذه المنظمات في ظل الواقع الجديد. شملت هذه النقاشات مختلف الجوانب المتعلقة بعمل المنظمات غير الحكومية الفلسطينية ومن ضمنها طبيعة علاقتها مع السلطة، ودورها في ظل وجود هذه السلطة وفي ظل استمرار الاحتلال، ومصادر تمويلها، وعلاقتها بالمجتمع المحلي، وعلاقتها بمنظمات المجتمع المدني الأخرى، وأوضاعها الداخلية، وغيرها من المجالات<sup>٥</sup>.

وبدأ من ضمن هذه النقاشات الحديث عن دور كافة شركاء التنمية (الحكومة، والمنظمات غير الحكومية أو المجتمع المدني بشكل عام، والقطاع الخاص) في تحديد أجندة السياسات الوطنية العامة، والتوجهات والأولويات التنموية العامة، ولاسيما في ظل استمرار الاحتلال. وكانت عمليات إعداد الخطط الوطنية هي المراحل التي تزداد فيها حدة النقاش لكون هذه الخطط هي التي تعكس التوجهات الحكومية العامة، وبالتالي شكلت عمليات إعداد هذه الخطط الأساس لخلق حالة من النقاش حول أدوار الشركاء في هذه المجالات، حيث وصلت توجيه الانتقادات المتبادلة بين الشركاء ولاسيما من قبل المنظمات غير الحكومية اتجاه الحكومة حول تفرد الأخيرة بتحديد أجندة السياسات الوطنية العامة والتوجهات والأولويات التنموية بمعزل عن باقي الشركاء، وكان الانتقاد يبنى على أساس أننا في فلسطين لا نزال تحت الاحتلال، وهو ما يتطلب شراكة حقيقية بين كافة الأطراف وتوحيد الجهود في سبيل القدرة على مواجهة سياسة هذا الاحتلال، وكذلك شمل المنطلقات الفكرية التي تنطلق منها الحكومة في ظل الوضع القائم.

قامت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية بإعداد عدد من الخطط الوطنية، وفي غالبية هذه الخطط لم يتم إشراك الشركاء من خارج الحكومة فيها، وقد تطور هذا الحال مع الزمن كما سنعرض لاحقا في إطار مراجعة التجارب التخطيطية للحكومات الفلسطينية، وأصبح لدى الحكومة قناعة بأهمية وضرورة إشراك الشركاء في عمليات التخطيط الوطنية، وذلك في إطار تعزيز التنسيق، وتعزيز تكامل الأدوار، وفي محاولة لإدارة المساعدات الدولية والمال العام بشكل أفضل.

تأتي هذه الدراسة لتعميق الفهم حول مدى مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، وذلك في سبيل تعزيز هذه المشاركة وزيادة فاعليتها، وذلك من خلال تحليل وفهم التجارب السابقة والاستفادة منها للبناء عليها وصولا إلى مستوى أفضل من الشراكة على مستوى التخطيط بما يشمل تطوير أجندة السياسات الوطنية، وتحديد التوجهات والأولويات التنموية العامة الوطنية والقطاعية.

<sup>٥</sup> انظر المصدر السابق.

## تعريف عام بالدراسة وأهدافها

يتمثل الهدف العام من الدراسة في تعزيز وتقوية مساهمة ومشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط القطاعي والوطني وفي عمليات صنع السياسات. وتهدف الدراسة بشكل تفصيلي إلى ما يلي:

1. تقييم مدى مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية وجودة هذه المشاركة، وطبيعة التمثيل لهذه المنظمات في تلك العمليات.
2. بناء على تقييم مدى مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، تحديد الفجوات في القدرات سواء للمنظمات نفسها أو الأجسام التمثيلية لها والمطلات لتعزيز مدى مساهمتها واندماجها في هذه العمليات.
3. تقييم آليات الحوار والمشاركة القائمة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية وتقديم مقترحات لتحسين هذه الآليات وإضفاء الطابع الرسمي عليها ومأسستها.
4. تعزيز النهج التشاركي والشفافية في عمليات تطوير وإقرار الخطط الوطنية والقطاعية بما في ذلك عمليات متابعة وتقييم هذه الخطط استناداً إلى مبادئ المسائلة والمسؤولية الاجتماعية.

## منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة في إعدادها على منهج تشاركي، حيث انطلقت في تقييم مدى اندماج ومساهمة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عملية التخطيط الوطني والقطاعي على إشراك كافة الشركاء ذوي العلاقة، ولاسيما من القطاع الحكومي وقطاع المنظمات غير الحكومية، إضافة إلى بعض الجهات الدولية، وذلك لضمان موضوعية التقييم، وبالتالي تطوير التوصيات والمقترحات اللازمة بتوافق ما بين جميع الشركاء ذوي العلاقة. واعتمدت الدراسة بشكل رئيسي على أداتين رئيسيتين لتحقيق أهدافها وهما:

1. إجراء مقابلات شبه منظمة مع أشخاص ذوي علاقة من عدد من المؤسسات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية، وبعض الجهات الدولية، حيث عقدت ١٣ مقابلة (أنظر ملحق رقم ١: قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم والمؤسسات التي يمثلونها)، وقد هدفت هذه المقابلات إلى الإجابة عن مجموعة من الأسئلة الرئيسية، وهي التالية:

أ. ما رأيكم في مدى مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية؟

ب. ما رأيكم في هيكل/بنية عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية؟

ج. ما رأيكم في جوهر/محتوى عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية؟

د. هل أنتم راضون عن مستوى ونوعية مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية؟ ولماذا؟

هـ. من وجهة نظركم، ما هي نقاط القوة ونقاط الضعف المتعلقة بمشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية؟

و. ما هي التوصيات والمقترحات التي تقدمونها لإثراء وتطوير مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية؟

٢. عقد عدد من ورشات العمل، قسمت على أساس القطاعات الأربعة الرئيسية (الاجتماعي، والاقتصادي، والبنية التحتية، والحكم)، وذلك ارتباطاً مع التقسيم المقر وطنياً للقطاعات التنموية وإدارة المساعدات الدولية، وكان الهدف من هذا التقسيم إتاحة المجال والوقت الكافي للمشاركين لتقديم مداخلاتهم، على الرغم من أن ورشات العمل نفسها لم تركز على القطاعات نفسها، وإنما عالجت عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية بشكل عام من حيث المنهجية والمحتوى ومستوى الشراكة. فقد تم عقد ثلاث ورشات عمل في الضفة الغربية، بحيث تم عقد ورشة عمل ضمت مؤسسات حكومية وغير حكومية وبعض المؤسسات الدولية العاملة في مجالات القطاع الاجتماعي، وأخرى لقطاع البنية التحتية، وثالثة ضمت قطاعي الحكم والاقتصاد (أنظر ملحق رقم ٢: قوائم بأسماء المشاركين في ورشات العمل الثلاث). وكان الهدف الرئيسي لورشات العمل هو عقد نقاش مفتوح بين الشركاء لتقييم مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطني والقطاعي، وتحديد الفجوات ونقاط القوة ونقاط الضعف المرتبطة بهذه المشاركة، والوصول بشكل مشترك إلى توصيات متفق عليها لتطوير هذه المشاركة ومأسستها.

٣. عقد ورشة عمل خاصة بقطاع غزة شارك فيها عدد من المنظمات غير الحكومية (أنظر ملحق رقم ٣: قائمة بأسماء المشاركين في ورشة عمل قطاع غزة)، حيث تم فيها عرض مخرجات العمل في الضفة الغربية، سواء تلك المخرجات المرتبطة بالمقابلات شبه المنظمة أو مخرجات ورش العمل، وتم فيها مناقشة هذه المخرجات من قبل المشاركين في قطاع غزة.

٤. بالاستناد إلى المخرجات العامة للعمل في الضفة الغربية وفي قطاع غزة تم تطوير المسودة الأولى والنهائية

لِلدراسة (وبشكل عام، استندت الدراسة إلى عدد من الخطوات العامة المتسلسلة من أجل تحقيق غايتها العامة وأهدافها الفرعية، وهي على النحو التالي:

أ. مراجعة عدد من الأدبيات والوثائق المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية ودورها وعلاقتها مع السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك المتعلقة بعمليات التخطيط الوطنية والقطاعية ومن ضمنها الخطط الوطنية نفسها وبعض الإستراتيجيات القطاعية.

ب. جمع المعلومات اللازمة المرتبطة بموضوع الدراسة من المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الحكومية وبعض الجهات الدولية.

ج. إجراء مقابلات مع عدد من الأشخاص من المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية وبعض الجهات الدولية.

د. عقد ثلاث ورشات عمل في الضفة الغربية بمشاركة أشخاص من المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية وبعض المؤسسات الدولية.

هـ. عقد ورشة عمل في قطاع غزة بمشاركة عدد من المنظمات غير الحكومية عرضت فيها مخرجات العمل في الضفة الغربية لمناقشتها وتقديم ما يلزم من مقترحات حولها من قبل المشاركين. وقد عقدت هذه الورشة باستخدام تقنية «الفيديو كونفرنس».

و. تطوير مسودة الدراسة لتضم كافة القضايا التي تعالجها الدراسة، وبخاصة تقييم مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية والتوصيات والمقترحات اللازمة لتطويرها.

ز. تطوير النسخة النهائية من الدراسة

ولتحقيق أهدافها، ستنقسم الدراسة فيما يلي إلى ثلاثة أقسام رئيسية: يستعرض القسم الأول لخلفية عامة عن عمليات التخطيط الوطنية في فلسطين من حيث المراحل التي مرت ونقاط قوتها ونقاط ضعفها، ويتناول القسم الثاني بالتحليل لدور المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط الوطني ومدى فاعليتها والعوامل التي أثرت عليها، أما القسم الأخير فيقدم مجموعة من التوصيات القاضية بتطوير مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية لتعزيز حالة الشراكة بين الشركاء في هذه العمليات.

# عمليات التخطيط الوطني في فلسطين

مرت عمليات التخطيط التي تبنتها السلطة الوطنية الفلسطينية في مراحل يمكن حصرها من حيث مدى مشاركة الشركاء غير الحكوميين في مرحلتين رئيسيتين: امتدت المرحلة الأولى منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ ولغاية العام ٢٠٠٩، وقد أعد خلالها عدد من الخطط الحكومية، وتلت المرحلة الثانية في العام ٢٠٠٩، وهي المرحلة التي أعدت فيها «خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣».

وعلى الرغم من أن المرحلة الأولى لم تكن متجانسة من حيث منهجية إعداد الخطط الوطنية العامة، إلا أنها بمجملها كانت عمليات مركزية على مستوى الحكومة، وفي كثير من الأحيان كانت تقتصر على وزارة التخطيط الفلسطينية بالتنسيق المحدود أحيانا والواسع أحيانا أخرى مع وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية. أما المرحلة الثانية والتي تتضمن إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣، فقد استندت في منهجيتها، ولأول مرة، منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية على إشراك الشركاء غير الحكوميين في عملية التخطيط الوطني والقطاعي بشكل واسع، ويبقى السؤال حول نوعية هذه المشاركة، وعمقها، وطبيعة التمثيل للشركاء، ونقاط ضعفها وقوتها، وكيف يمكن الانتقال منها إلى مرحلة أكثر تطوراً لمشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية وآليات مأسستها؟ وفيما يلي استعراض لتاريخ التخطيط الفلسطيني لكلتا المرحلتين.

## المرحلة الأولى: منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ ولغاية العام ٢٠٠٩

يمكننا من خلال مراجعة منهجيات إعداد الخطط العامة خلال المرحلة الأولى التأكيد على غياب مشاركة الأطراف غير الحكومية في عملية التخطيط الوطنية، فقد تم إعداد خطة الاستثمار العام الطارئة، وبرنامج التدخل السريع الأثر، وكلاهما أعدتا في العام ٢٠٠٣ وجاءتا في ظل أزمة اقتصادية اجتماعية خانقة، عانى منها الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة جراء السياسات والإجراءات الإسرائيلية التعسفية التي تلت اندلاع انتفاضة الأقصى في العام ٢٠٠٠. وقد اقتصر إعداد الخطتين على جهود وزارة التخطيط بالتنسيق مع الوزارات الرئيسية في تحديد الأولويات التمويلية، ولم تكن هناك أية مشاورات مع الشركاء من خارج الحكومة<sup>٦</sup>.

<sup>٦</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط (٢٠٠٥). خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٥-٢٠٠٧. رام الله: وزارة التخطيط.

تلت تلك الخطط خطة إعادة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي للعامين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، والتي هدفت، كما سابقاتها، إلى المساعدة على استقرار الاقتصاد الفلسطيني، وتحقيق قدر أكبر من الانتعاش الاقتصادي بعد الأزمة الاجتماعية والاقتصادية التي عصفت بالفلسطينيين جراء الإجراءات التعسفية للاحتلال الإسرائيلي إثر اندلاع انتفاضة الأقصى، وقد خرجت هذه الخطة بتقديرات لحجم الدعم اللازم لدعم الموازنة العامة، وتقديرات لحجم المساعدات الإنسانية والاجتماعية والتنمية. ومرة أخرى، اقتصر إعداد هذه الخطة على جهود رئيسية من قبل وزارة التخطيط الفلسطينية بالتنسيق مع وزارة المالية ومن ثم مع باقي وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد كانت هذه الخطة هي الأولى التي يتم فيها تنسيق جهود وزارتي التخطيط والمالية لإدماج الإنفاق الممول من قبل المانحين في الموازنة العامة، حيث وفرت أول ربط، وإن كان محدوداً، بين الموازنة العامة والإنفاق على المشاريع التي سيمولها المانحون، وكانت موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام ٢٠٠٤ والتي عرضت على المجلس التشريعي في كانون الأول من العام ٢٠٠٣ هي المرة الأولى التي تتضمن فيها موازنة فلسطينية عامة على توقعات الإنفاق الرأسمالي الذي من المفترض أن يموله المانحون على شكل مشاريع<sup>٧</sup>.

بعد ذلك، جاءت خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٥-٢٠٠٧ لتشكل منعطفا نسبيا في طريقة إعداد الخطط الوطنية الفلسطينية، فقد تضمنت التحضيرات لهذه الخطة مشاورات ثنائية، وعقد عدد من ورش العمل شاركت فيها وزارات رئيسية، وهيئات عامة، وممثلون عن القطاع الخاص، وممثلون عن المجتمع المدني بما في ذلك المنظمات غير الحكومية. لكن هذه اللقاءات والورش لم تأخذ طابع التشاور والشراكة بالمعنى الحقيقي، وإنما أخذت طابع المشاركة. فقد اقتصر الجهد الرئيسي في إعداد الخطة على الفريق المكلف بإعداد الخطة من قبل وزارة التخطيط، وبتحضير بعض الملفات القطاعية من قبل بعض الوزارات الرئيسية. ومن خلال مراجعة منهجية أعداد هذه الخطة نلاحظ تركيزا كبيرا على أن الخطة هي الأداة الأساسية لتسويق الاحتياجات الفلسطينية على شكل مشاريع وجذب التمويل، ولتحديد العلاقة مع الممولين والتحاور والتشاور معهم<sup>٨</sup>.

ثم جاءت خطة التنمية متوسطة المدى للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٨ والتي لم تختلف منهجية أعدادها عن سابقتها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن التوجه العام للسلطة الوطنية ولاسيما لدى وزارة التخطيط بالقيام بإعداد خطة متوسطة المدى (ثلاث سنوات) بشكل سنوي، أي أن يتم إعداد الخطة سنويا بشطب السنة المنتهية من الإطار الزمني للخطة وإضافة سنة جديدة لها. ويمكننا هنا الاستنتاج أن الإطار الزمني لإعداد الخطة لم يكن يتيح الوقت الكافي لإشراك الشركاء وإجراء عمليات مشاورات واسعة معهم، وهو ما انعكس على ضعف هذه المشاركات، وبالتالي خرجت تلك الخطط كخطط حكومية أعدت بمشاورات محدودة، ولم ترتق إلى خطط وطنية تعكس توافقا وطنيا حول

<sup>٧</sup> انظر المصدر السابق.

<sup>٨</sup> انظر المصدر السابق.

التوجهات والأولويات التنموية المتفق عليها. كما تجدر الإشارة إلى أن خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٦-٢٠٠٨ لم يتم نشرها، حيث انتهى إعداد الخطة مع انعقاد انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني الذي حققت فيه حركة حماس أغلبية، والتي على إثرها تم تشكيل الحكومة من قبل حماس، ولم تلتفت الحكومة الجديدة لتلك الخطة ولم تعتمد كـأساس في عملها<sup>٩</sup>.

لقد خلقت نتائج انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني بداية العام ٢٠٠٦ توترا سياسيا فلسطينيا داخليا، وقد تطور هذا التوتر ليصل إلى حدوث شرخ كبير بين الحركتين السياسيتين الرئيسيتين على الساحة الفلسطينية (فتح وحماس)، وصولا إلى حدوث انقسام في النظام السياسي الفلسطيني ليصبح في فلسطين حكومتان؛ إحداهما مقالة بناء على قرار من الرئيس الفلسطيني في قطاع غزة، والأخرى حكومة طوارئ شكلت بقرار من الرئيس في الضفة الغربية. وقد كان لهذا الانقسام انعكاساته على الحالة الفلسطينية بشكل عام ومن ضمنها عمليات التخطيط القطاعية والوطنية، ففي الواقع أصبحت كل حكومة من الحكومتين تدير المنطقة التي تقع ضمن حدود صلاحياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية التي كانت تعدها حكومة الضفة الغربية كانت تشمل النفقات في قطاع غزة وبعض المشاريع التطويرية، وكانت النفقات المخصصة لقطاع غزة تزيد عن نصف الموازنة العامة.

قامت الحكومة الفلسطينية في الضفة الغربية بإعداد خطة الإصلاح والتنمية للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠، وبشكل رئيسي، تولت وزارتا التخطيط والمالية إعداد خطة الإصلاح والتنمية للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠، وقام مجلس الوزراء بمراجعتها وإقرار الوثائق الرئيسية المنبثقة عنها خلال مرحلة إعدادها، وهي التي شكلت مجتمعة الخطة النهائية. وقد عمل على إخراج الخطة طاقم مكلف يتألف من فريق رئيسي يتخذ من وزارتي التخطيط والمالية مقرا له، بالإضافة إلى فرق مشاركة من مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية. وقد شكلت عملية إعداد هذه الخطة بداية تحول في عملية التخطيط على المستوى الوطني بمحاولتها ربط التخطيط بالموازنة، وهو ما حققته نظريا، وبقي الواقع العملي بانفصال التخطيط عن الموازنة. وفي الوقت نفسه، وكما ورد في مقدمة الخطة، فإن عملية إعدادها لم تبين على مشاورات واسعة بسبب الجدول الزمني الذي أتيح لعملية إعدادها، حيث اقتصرت المشاورات مع الشركاء من خارج الحكومة على بعض الوزارات والمؤسسات الحكومية التي قامت ببعض المشاورات مع شركائها لتحديد المشاريع الخاصة بالخطط والموازنات<sup>١٠</sup>.

بشكل عام، نستنتج أن إعداد خطة الإصلاح والتنمية للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠ اقتصر على جهود وزارة التخطيط في الضفة الغربية بالتنسيق مع وزارة المالية وباقي الوزارات، ولم تبين على أساس مشاورات مع الشركاء غير الحكوميين

<sup>٩</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط (غير منشورة). خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٦-٢٠٠٨. رام الله: وزارة التخطيط.  
<sup>١٠</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط (٢٠٠٨). خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨-٢٠١٠. رام الله: وزارة التخطيط.

هذا من جهة. ومن جهة ثانية، وعلى الرغم من أن الخطة حددت الأولويات التنموية لكلا الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن وجهة نظر حكومية، إلا أنها، ولأول مرة منذ بداية عمليات التخطيط في فلسطين، لم تكن الوزارات في قطاع غزة جزء من عملية إعدادها، حيث لم يكن الوضع السياسي يسمح لموظفي الوزارات في قطاع غزة بالمشاركة في إعداد الخطة، وتعتبر هذه من أهم النواقص التي شابت عملية إعدادها.

وإجمالاً، ومن خلال مراجعة إعداد الخطط السابقة التي تولت وزارة التخطيط قيادتها بالتنسيق مع وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية الأخرى، مع بعض المشاركة من قبل بعض الشركاء من خارج الحكومة من قبل بعض هذه الوزارات، فإنه يمكننا حصر الملاحظات على منهجيات إعداد تلك الخطط فيما يلي:

١. لم يرتبط التخطيط العام في التجربة الفلسطينية بإطار تخطيطي واضح ومحدد ومتفق عليه من حيث الهيكل/البنية ومن حيث المضمون، بل تعددت الأطر، وكانت هناك عمليات تخطيط بدلا من عملية واحدة، بمعنى أنه لم يكن هناك إطار عام متفق عليه ومعتمد من قبل الشركاء بمختلف مسمياتهم لتطوير الخطط الفلسطينية، بل اتبعت كل خطة من الخطط إطارا تخطيطيا خاصا بها، فعلى الرغم من أن كل خطة من هذه الخطط كانت بشكل أو بآخر تبني على سابقتها، إلا أنها لم تتبع الإطار التخطيطي نفسه. وعند التأكيد على أهمية وجود إطار تخطيطي واضح ومحدد ومتفق عليه، فإننا لا نعني على الإطلاق أن يكون إطارا ثابتا غير قابل للتحسين والتطوير، بل إن المطلوب وجود إطار تخطيطي واضح ومحدد ولكن في الوقت نفسه يتسم بالرونة وقابل للتعديل والتطوير مع تطور عملية التخطيط نفسها وتطوير الواقع الفعلي على الأرض.

٢. كانت الخطط السابقة خططا حكومية وليست خططا وطنية، حيث أن جميع الخطط السابقة أعدت بقيادة وزارة التخطيط ومشاركة الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى، مع بعض المشاركات المحدودة من قبل الشركاء من خارج الحكومة، سواء من المنظمات غير الحكومية أو من القطاع الخاص، وقد انعكس ذلك على أن التوجهات العامة والأولويات القطاعية التي حددتها تلك الخطط ارتبطت أكثر ببرامج الحكومة، بل إن معظم تلك الخطط ركز أكثر على البرامج والمشاريع أكثر من التركيز على الأولويات التنموية، وذلك في إطار تركيز تلك الخطط على إدارة المساعدات الدولية والعلاقة مع المانحين، وهو ما انعكس في تركيز تلك الخطط على قائمة المشاريع التطويرية التي ترغب السلطة الوطنية بتنفيذها، ولم ترتبط بالموازنة الجارية وهي النقطة التي نستعرضها لاحقا.

٣. انفصال عملية التخطيط عن عملية إعداد الموازنة، حيث كانت الموازنة العامة تعد من قبل وزارة المالية كعملية منفصلة ولا تأخذ بعين الاعتبار البرامج والمشاريع التي تحددها الخطط الوطنية التي كانت تعد بقيادة وزارة التخطيط. كان المنطق الذي يقود عملية التخطيط مبنيا على تركيز الخطط على البرامج والمشاريع التي تسعى لتمويلها، والتي غالبا ما تمول من قبل الدول المانحة، وهذا كان يحكم تولي وزارة التخطيط الفلسطينية لمسؤوليتين معا: قيادة عملية التخطيط على المستوى الوطني، وإدارة المساعدات الدولية. من هنا، كانت الخطط تظهر على شكل قائمة تمويل بهدف إدارة المساعدات الدولية والتفاوض مع المانحين، ولاسيما التمويل لصالح المؤسسات الحكومية وليس لباقي الشركاء. ويمكننا القول أن انفصال عمليتي التخطيط والموازنة عن بعضهما البعض هو بحد ذاته مؤشر قوي على عدم وضوح الأولويات التنموية، فالموازنة العامة لم تكن ترتبط بأي حال من الأحوال بهذه الأولويات، وكانت تركز على الموازنة الجارية دون الالتفات للأبعاد التنموية لأي قطاع من القطاعات أو مؤسسة من المؤسسات. ويمكننا أيضا القول أن هذا النهج فتح المجال بشكل كبير للمانحين بالتأثير في الأولويات الفلسطينية التنموية بشكل كبير، حيث استغل الممولون عدم قيام الأطراف الوطنية الفلسطينية، وعلى رأسهم الحكومة، بتحديد وتطوير الأولويات التنموية الفلسطينية من جهة، وعدم إشراك الشركاء من خارج الحكومة في إعداد الخطط العامة لتوجيه التمويل وفق أجنداتهم، إما عبر الوزارات مباشرة أو بالتوجه للشركاء من خارج الحكومة، وأحيانا التنفيذ من قبل مؤسسات دولية بشكل مباشر.

٤. أعدت الخطط العامة السابقة بشكل مركزي مع غياب الإستراتيجيات القطاعية لمعظم القطاعات التنموية، حيث كان إعداد الإستراتيجيات القطاعية يقتصر على بعض الوزارات المركزية، مثل الصحة والتعليم والزراعة، في حين غابت هذه الإستراتيجيات لمعظم القطاعات، وبالتالي انعكس ذلك على طبيعة الخطط الوطنية التي كانت تعدها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة بقيادة وزارة التخطيط، حيث ظهرت هذه الخطط على شكل قائمة مشاريع للتمويل، مع ضعف في تحديد الأولويات التنموية بناء على فهم معمق للقطاعات المختلفة وتحليل تلك القطاعات من حيث واقعها والأولويات التنموية اللازمة لها. وقد أدى غياب إعداد إستراتيجيات قطاعية لمعظم القطاعات إلى إضعاف عملية الشراكة والمشاورات مع الشركاء من خارج الحكومة.

٥. لم تعتمد الخطط الوطنية السابقة منهج المشاركة في الإعداد، فهي بالأصل كانت خططا حكومية وليست خططا وطنية كما أسلفنا أعلاه، وبالتالي استثنى الشركاء من عملية إعداد هذه الخطط. وحتى على مستوى الحكومة، لم تكن هناك مشاورات حقيقية بين المؤسسات الحكومية، بل اقتصرت العملية على طلب قائمة بمقترحات المشاريع التنموية من الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة، في حين كانت الخطة نفسها تعد مركزيا من قبل فريق متخصص.

٦. غياب الخطط التنفيذية للخطط العامة، حيث لم يحدث أن أعدت خطة تنفيذية خاصة بأي من الخطط العامة السابقة، وهو ما يعني صعوبة متابعة تنفيذ هذه الخطط على الأرض، وصعوبة تقييم الإنجاز المتحقق على الأولويات التي حددتها، بل إنه كان من الصعوبة تتبع المشاريع الممولة قيد التنفيذ، وهو ما يعني أنه لم يكن بالإمكان التحقق من مدى وضع الخطط العامة موضع التنفيذ، وبخاصة في ظل ضعف التنسيق والتعاون مع الشركاء من خارج الحكومة.

٧. غياب نظام للمتابعة والتقييم عن الخطط العامة السابقة، وقد كان لانفصال عمليتي إعداد الموازنة والتخطيط من جهة، وغياب الخطط التنفيذية من جهة أخرى، أثرها الكبير في ذلك. وفي الحالات التي اشتملت فيها بعض الخطط على إطار للمتابعة والتقييم، بقي هذا الإطار نظريا دون وضعه موضع التنفيذ، حيث لم يتم إعداد تقارير متابعة أو تقييم لأي من تلك الخطط، ولم يبن أصلا جسم أو إطار مؤسسي للقيام بالمتابعة والتقييم.

## المرحلة الثانية: ما بعد عام ٢٠٠٩

جاءت «خطة التنمية الوطنية ٢٠١١-٢٠١٣: إقامة الدولة وبناء المستقبل» لتضع منهجا أكثر تطورا لعملية التخطيط العامة، حيث بنيت هذه الخطة على أسس من نوع مختلف. لقد بدأت عملية التخطيط الوطنية لإعداد هذه الخطة بإصدار قرار من مجلس الوزراء باعتماد المقترح الذي طوره وزارة التخطيط لعملية التخطيط الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣<sup>١١</sup>، وهو المقترح الذي حدد الأسس التي ستبنى عليها الخطة، والمنهجية التي ستبني عليها، والإطار الزمني المحدد لذلك. وقد جاء في المقترح بعض الملاحظات الأساسية على خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨-٢٠١٠ والتي ستعامل معها الخطة الجديدة، وهي الملاحظات التالية<sup>١٢</sup>:

١. خطة الإصلاح والتنمية للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠ هي إستراتيجية للحكومة الفلسطينية ولا تشمل مكونات المجتمع الأخرى، بمعنى أنها بنيت من خلال عملية تشاور محدودة مع وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية وفي وقت قصير، بحكم ارتباط موعد إنجازها بمؤتمر باريس للمانحين الذي عقد في كانون أول ٢٠٠٧، في حين لم تشمل عملية التشاور باقي مكونات المجتمع الفلسطيني، كالقطاع الخاص، والمجتمع المدني بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، وهيئات الحكم المحلي، وباقي المؤسسات والجهات ذات العلاقة.

٢. وضعت الخطة إطارا عاما لأجندة السياسات الوطنية، لكنها لم تحدد السياسات الوطنية نفسها والأولويات المرتبطة بها.

<sup>١١</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية - مجلس الوزراء. قرار مجلس الوزراء رقم (١٣/١٣/٠٤) م.و.س.ف) لعام ٢٠٠٩ بشأن المصادقة على منهجية إعداد الخطة الوطنية العامة ٢٠١١-٢٠١٣ والصادر في مدينة رام الله بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٩م.

<sup>١٢</sup> أنظر: السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط. مقترح إعداد الخطة الوطنية العامة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣: مقترح مقدم لمجلس الوزراء للمصادقة عليه. وقد تمت المصادقة على المقترح والمنهجية التي حددها لعملية التخطيط الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣/١٣/٠٤) م.و.س.ف) لعام ٢٠٠٩ بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٩م.

٣. اشتملت الخطة على توجهات عامة للقطاعات العامة الأربعة ولم تقدم سياسات محددة أو أولويات سياسية في المجالات القطاعية المحددة، يعود ذلك بالأساس إلى عدم وجود استراتيجيات قطاعية، مع الإشارة إلى وجود بعض الاستراتيجيات الوزارية، كالتعليم والصحة.

٤. على الرغم من أن الخطة وفرت فرصة لتخصيص الموارد في برامج محددة وربطت النفقات الجارية مع التطويرية، إلا أن هذه العملية كانت أقرب إلى النظرية منها إلى التطبيق العملي، حيث بقي تنفيذ الموازنة يجري من ناحية فعلية وفقا للبنود أكثر منه وفقا للبرامج.

وقد أكد مقترح إعداد الخطة الوطنية العامة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ على أن السلطة الوطنية الفلسطينية بدأت مرحلة جديدة في عملية التخطيط في العام ٢٠٠٧، والتي تبنت منهج تطبيق إطار الإنفاق متوسط المدى، وهي العملية التي أنتجت خطة الإصلاح والتنمية للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠، بقيادة وزارتي التخطيط والتنمية الإدارية والمالية، وبمشاركة فاعلة ونشطة من جميع وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. وأكد على أن منهجية التخطيط الجديدة قد هدفت إلى ربط السياسات مع عملية التخطيط، وربط عملية التخطيط بإعداد الموازنة، ودمج الموازنتين الجارية والتطويرية في موازنة واحدة، والانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج. واعتبر أن هذه المنهجية تحقق فوائد غاية في الأهمية تتمثل في: عدم الاستمرار في وجود خطط تنموية وطنية منفصلة عن الموازنة العامة، وترشيد السياسات وتحديد الأولويات، وترشيد الإنفاق، وضمان تطوير الشفافية والمساءلة. فعملية ربط التخطيط بالموازنة وإعداد الموازنة الجارية والتطويرية الموحدة، وفق أجندة السياسات الوطنية، ومنهج إطار الإنفاق متوسط المدى، تشكل خطوات هامة لتمكين الحكومة الفلسطينية من ترشيد إدارة مواردها المتاحة بما يضمن استخدامها بفاعلية وكفاءة، بما في ذلك وضع الإطار العام لتوجيه أموال الدعم الخارجي وفقا لأجندة السياسات والأولويات الوطنية. وترسيخ وتعزيز تطبيق هذه المنهجية سيكون بإمكان وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية تقديم مبررات منطقية لتحديد مخصصاتها في الموازنة العامة، وبالتالي الارتقاء بعملية إدارة المال العام بما يخدم المصالح التنموية والوطنية العليا<sup>١٣</sup>.

في سياق ما تقدم، أكد المقترح الذي قدمته وزارة التخطيط على التوجه بالبدء بعملية إعداد خطة وطنية عامة جديدة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣، ليست كخطة منفصلة عن سابقتها، وإنما كعملية تعزيز وتطوير لتلك الخطة، هدفها الأساس معالجة الملاحظات التي وردت أعلاه. وأكد على أن إعداد خطة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ سيستند على مراجعة خطة للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٠، ومن خلال تعميق التحليل وصولا إلى مستوى أكثر تفصيلا، حيث يعتمد منهج العمل على الخطة الجديدة على بناء استراتيجيات قطاعية للقطاعات الفرعية (تعليم، صحة، حماية اجتماعية، أمن، إسكان، مياه، تنمية إدارية، مالية عامة، زراعة.....الخ)، ومن ثم تحديد أولويات القطاعات الرئيسية العامة

<sup>١٣</sup> أنظر المصدر السابق.

(اجتماعي، اقتصادي، بنية تحتية، حكم) كجزء من الإستراتيجية الوطنية (الخطة الوطنية العامة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣). وبشكل أكثر تفصيلاً، ركز المقترح على أن التركيز في إعداد الخطة الوطنية العامة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ سيكون على ما يلي<sup>١٤</sup>:

١- الارتقاء بخطة الإصلاح والتنمية من كونها إستراتيجية للحكومة الفلسطينية إلى إستراتيجية وطنية شاملة من خلال توسيع وتعميق عملية التشاور والمشاركة. مع التأكيد مجدداً على أن الجزء الأكبر والأهم من عملية التشاور سيتم على مستوى الاستراتيجيات القطاعية وبقيادة وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، كل في مجال اختصاصه وعمله، وبدعم من وزارتي التخطيط والتنمية الإدارية والمالية.

٢- مراجعة وتطوير أجندة السياسات الوطنية.

٣- نتيجة للعدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، فإن المطلوب هو إعادة وضع الأولويات والسياسات في الخطة الوطنية العامة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ بما يتلاءم مع الواقع الجديد، وذلك من خلال العمل على إدماج السياسات والتدخلات التي تم إقرارها في خطة إعادة البناء والإعمار في قطاع غزة التي أعدتها السلطة الوطنية الفلسطينية وقدمت في مؤتمر المانحين الذي انعقد في شرم الشيخ في الثاني من آذار ٢٠٠٩، وأيضاً من خلال تعزيز مشاركة موظفي الوزارات والمؤسسات الحكومية في قطاع غزة في إعداد هذه الخطة.

٤- تطوير الاستراتيجيات القطاعية كمدخل لتطوير السياسات الوطنية العامة.

٥- تحليل السياسات والتدخلات على المستوى القطاعي أخذاً بعين الاعتبار الاحتياجات والأولويات على المستوى المنطقي.

لقد استطاعت خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ تجاوز غالبية الملاحظات الواردة أعلاه، فقد اعتمد بناء الخطة على عملية مشاورات واسعة على مستوى الإستراتيجيات القطاعية، حيث شكلت ٢٣ فريقاً وطنياً لإعداد الإستراتيجيات القطاعية بعضوية ممثلين عن كافة الشركاء الحكوميين، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، وبعض المنظمات والمؤسسات الدولية العاملة في فلسطين. وبذلك تجاوزت الخطة معضلة عدم إشراك الشركاء من خارج الحكومة في مجال تحديد التوجهات والأولويات التنموية على مستوى الإستراتيجيات القطاعية، كما أنها تجاوزت معضلة تحديد الأولويات القطاعية دون دراسة تلك القطاعات من خلال إعداد إستراتيجيات قطاعية، وكذلك تجاوزت معضلة اقتصار أجندة السياسات الوطنية على التوجهات العامة وانتقلت بها إلى مستوى أكثر تفصيلاً.

<sup>١٤</sup> أنظر المصدر السابق.

فعلى صعيد المشاركة، أحدثت عملية إعداد خطة التنمية الوطنية ٢٠١١-٢٠١٣ تطورا هاما على مستوى المشاركة في إعداد الإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، حيث بنيت هذه الإستراتيجيات بمشاركة كافة الشركاء. فقد تولت فرق وطنية العمل على إعداد الإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، وقد نظمت هذه الفرق الوطنية ما يزيد على ٢٤٠ اجتماعا تشاوريا شارك فيها أكثر من ٢,٠٠٠ شخص، بمن فيهم ١,٣٠٠ شخص يمثلون المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، وشارك فيها ١٤٣ ممثلا عن القطاع الخاص، و٥٥ ممثلا عن هيئات الحكم المحلي، و١٧٢ ممثلا عن المؤسسات الدولية<sup>١٥</sup>.

وعلى الرغم من هذا التقدم في عملية المشاورات، إلا أنها لم ترتق للمستوى المطلوب، حيث لم تجر هناك أية مشاورات خلال مرحلة التحضير لإطلاق عملية التخطيط، فالحكومة لم تشرك باقي الشركاء في رسم معالم عملية التخطيط الوطنية، كما لم يكن هناك مشاورات على مستوى تحديد أجندة السياسات الوطنية مع الشركاء، فالحكومة حددت المعالم العامة لأجندة السياسات الوطنية بمعزل عن الشركاء، على الرغم من أن هذه الأجندة تم تعديلها بناء على ما ورد في الإستراتيجيات القطاعية. كما لم يتم إشراك الشركاء في عملية إعداد الخطة الوطنية العامة، فعلى الرغم من أن خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ اشتقت من الإستراتيجيات القطاعية، إلا أن إشراك الشركاء فيها كان سيغنيها ويضمن اتساق الخطة مع الأولويات والتوجهات التي حددتها الإستراتيجيات القطاعية.

وبشكل عام، يمكننا أن نلخص التطور الذي أحدثته منهجية إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ على مستوى تعزيز الشراكة في مجالين رئيسيين: الأول هو أن الخطة استندت في منهجيتها، ولأول مرة، منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، على إشراك الشركاء غير الحكوميين في عملية التخطيط الوطني والقطاعي بشكل واسع، ومن خلال تشكيل فرق لإعداد الإستراتيجيات القطاعية من كافة الشركاء. لكن هذه المشاركة لم تتحقق على مستوى إعداد الخطة الوطنية نفسها، فقد اقتصرت المشاركة على مستوى إعداد الإستراتيجيات القطاعية، كما أن هذه المشاركة لم تشمل كافة مراحل التخطيط، حيث لم تشارك المنظمات غير الحكومية في مرحلة التخطيط لعملية التخطيط بما فيها تحديد السياسات والتوجهات العامة التي تم اعتمادها لإعداد الخطة، وبما في ذلك أيضا عدم إشراك المنظمات غير الحكومية في تطوير منهجية العمل على إعداد الخطة والإطار الزمني المقترح لذلك.

أما المجال الثاني، فهو التطور المهم في تبلور هيكليّة/ بنية لعملية التخطيط الوطنية، حيث تشكل فريق وطني عام برئاسة وزير التخطيط وعضوية رؤساء الإستراتيجيات القطاعية، وتشكلت كذلك فرق وطنية لإعداد

<sup>١٥</sup> انظر: السلطة الوطنية الفلسطينية (٢٠١١). خطة التنمية الوطنية ٢٠١١-٢٠١٣: إقامة الدولة وبناء المستقبل. رام الله: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

الإستراتيجيات القطاعية تمثل في عضويتها كافة الشركاء، وكذلك تشكلت فرق فنية لعظم الإستراتيجيات القطاعية، وأحيانا كان يتشكل أكثر من فريق فني واحد لمعالجة القضايا الفرعية التي تنضوي في إطار الإستراتيجية القطاعية. وعلى الرغم من تشكل هذه البنية إلا أنها غير مكتملة، حيث لم يتمثل الشركاء في الفريق الوطني العام، بل اقتصرت عضويته على المؤسسات الحكومية، كما لم يكن هناك وضوح في دور الشركاء في مختلف مراحل التخطيط، وهو ما يجب العمل على تطويره.

ويبقى من الضروري أن نتنبه لقضيتين رئيسيتين كان لهما تأثيرهما على إعداد خطة التنمية الوطنية ٢٠١١-٢٠١٣، وهما قضيتان مرتبطتان بحالة الانقسام السياسي الفلسطيني الداخلي، القضية الأولى هي غياب المجلس التشريعي عن عملية التخطيط، حيث أن الحالة المثلى لأية عملية تخطيط وطنية تستدعي إقرار المجلس التشريعي للتوجهات العامة وأجندة السياسات الوطنية التي تنطلق منها الخطة، وكذلك إقرار الخطة بمحتوياتها المختلفة بعد إعدادها، بما في ذلك تحديد الأولويات التنموية والمخصصات المالية المرتبطة بها، وهو ما لم يحدث في هذه الخطة بسبب تعطل المجلس التشريعي عن القيام بأعماله. فبدلاً من أن يقوم مجلس الوزراء بعرض خطته على المجلس التشريعي لإقرارها، قام مجلس الوزراء نفسه بإقرار الخطة بما فيه التبعات والمخصصات المالية المرتبطة بها، وهو ما يعني إضعافاً لعنصر المساءلة للحكومة أما ممثلي الشعب.

وقد أثر غياب المجلس التشريعي بشكل أو بآخر على ضعف ارتباط عملية التخطيط مع الموازنة، فالالتزام بالأولويات التي حددتها الخطة كان ضعيفاً حتى من قبل الحكومة نفسها، فغياب المجلس التشريعي الذي من المفترض أن يقر الخطة بما في ذلك المخصصات المالية وتوزيعها بين القطاعات والأولويات، وكذلك متابعة مدى الالتزام بالأولويات خلال عملية التنفيذ من قبل الحكومة وباقي الشركاء، كان من أهم العوامل التي قادت إلى ضعف الترابط المنشود بين التخطيط والموازنة.

أما القضية الثانية فهي غياب مشاركة قطاع غزة عن هذه العملية، حيث أن الانقسام السياسي الفلسطيني منع من إمكانية مشاركة قطاع غزة في هذه العملية، وعلى الرغم من أن خطة التنمية الوطنية في محتواها عرضت للتوجهات والأولويات التنموية على المستوى الوطني ولكلا الضفة الغربية وقطاع غزة، وأكدت على ضرورة تنفيذ خطة إعادة إعمار قطاع غزة، إلا أن هذه التوجهات والأولويات حددتها المؤسسات الحكومية والشركاء في الضفة الغربية. وقد نتفهم غياب مشاركة المؤسسات الحكومية في قطاع غزة عن هذه العملية بسبب حالة القطيعة بين حكومتي الضفة الغربية وقطاع غزة، لكن السؤال المهم هو لماذا لم يتم إشراك مؤسسات المجتمع المدني في قطاع غزة وعبر مؤسسات المجتمع المدني الشريكة لها في الضفة الغربية. وقد يكون العامل الأساس وراء غياب هذا النوع من المشاركة إلى ضعف التنسيق والتشبيك الداخلي بين مؤسسات المجتمع المدني نفسها، وهو ما سنعرض له لاحقاً ومن خلال عرض ملاحظتنا على عملية التخطيط الوطني الأخيرة نفسها.

ومن الضروري أيضا أن نتنبه إلى أن عمليات التخطيط الوطنية برمتها، ومنذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، لم تكن محكومة بقانون، حيث أننا نفتقد لقانون تخطيط وطني يحدد الصلاحيات والمسؤوليات والأدوار للجهات المختلفة، وهو ما انعكس على ضعف المؤسسة في العمليات التخطيطية، وارتهاؤها في كثير من الأوقات إلى الرغبات والتوجهات الشخصية، ولاسيما فيما يخص مشاركة الشركاء غير الحكوميين في تلك العمليات.

ويبقى السؤال الأهم المرتبط بدراستنا هذه، أين كانت المنظمات غير الحكومية من عمليات التخطيط الوطنية؟ وما هو الدور الذي لعبته هذه المنظمات في تلك العمليات؟ وما هي العوامل التي أثرت في مشاركة أو غياب المنظمات غير الحكومية عنها؟ وهو ما سنعرض له في الجزء التالي من هذه الدراسة.

## دور المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية

كانت مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية ضعيفة، بل غائبة في معظم الأوقات منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية ولغاية العام ٢٠١٠، وهو العام الذي بدأت فيه عملية إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣، وهي الخطة التي بنيت على أساس قرار مجلس الوزراء سابق الذكر، والذي نص على ضرورة أن تبني الخطة على أساس تشاركي ومن خلال عملية مشاورات واسعة مع الشركاء ولاسيما على مستوى الإستراتيجيات القطاعية.

وعلى الرغم من التقدم المحرز في مشاركة المنظمات غير الحكومية في عملية التخطيط القطاعي التي تحققت خلال عملية إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣، إلا أن عددا من الأسئلة تبقى مطروحة حول هذه المشاركة: فهل كانت هذه المشاركة بالمستوى المطلوب؟ وهل كانت مشاركة أم شراكة؟ وما هو مستوى جودة هذه المشاركة من حيث نوعيتها وعمقها؟ وكيف كانت طبيعة تمثيل المنظمات غير الحكومية، فهل كان التمثيل لهذه المنظمات تمثيلا حقيقيا؟ وكيف يمكن الانتقال بمشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية إلى مرحلة أكثر تقدما وصولا إلى الشراكة الحقيقية؟ وما هي الآليات الضرورية لمأسسة هذه الشراكة؟

وللإجابة عن هذه الأسئلة، ولتعزيز فهمنا لعملية اندماج ومشاركة المنظمات غير الحكومية في عملية التخطيط الوطنية والقطاعية، علينا أن ننتبه لمستويين أساسيين: يتعلق المستوى الأول بتوفر الإرادة السياسية والرغبة من قبل الشركاء في الانخراط بعملية تشاركية مبنية على مشاورات واسعة، ويتعلق المستوى الثاني بتنفيذ هذه الإرادة والرغبة بشكل ملموس.

من خلال مراجعة مجريات عملية تطوير خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ يمكننا القول أن الإرادة السياسية لدى الشركاء قد توفرت، حيث عبر قرار مجلس الوزراء الخاص بإطلاق هذه العملية عن إرادة سياسية لدى الحكومة بالتشارك مع كافة الشركاء في بناء خطة وطنية موحدة، وباعتماد منهج تشاوري واسع وبخاصة على مستوى الإستراتيجيات القطاعية، وجاء «دليل إعداد الإستراتيجيات القطاعية»<sup>١٦</sup> الذي طوره وزارة التخطيط ليؤكد على هذه النهج، حيث أكد الدليل على ضرورة تشكيل الفرق الوطنية لإعداد الإستراتيجيات

<sup>١٦</sup> للاطلاع على تفاصيل الدليل انظر: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية (٢٠٠٩). دليل إعداد الإستراتيجيات القطاعية. رام الله: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

القطاعية بعضوية كافة الشركاء. أما على صعيد المنظمات غير الحكومية، فيمكننا الاستدلال على توفر الإرادة والرغبة لدى المنظمات غير الحكومية من خلال انخراطها في عضوية اللجان القطاعية التي أشرفت على إعداد الإستراتيجيات القطاعية والمشاركة في ورشات العمل الفنية الخاصة بإعداد هذه الإستراتيجيات.

تبقى المشكلة الأهم في الجانب التنفيذي لهذه الإرادة من قبل الشركاء، فعلى الرغم من توفر الإرادة السياسية للشركاء بتعزيز الشراكة وتطويرها، إلا أن وضع هذه الإرادة موضع التنفيذ لم يكن بالمستوى المطلوب، وقد ارتبط التعثر في وضع هذه الإرادة موضع التنفيذ بمجموعتين من العوامل:

١. عوامل ترتبط بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية نفسها.

٢. عوامل ترتبط بعملية التخطيط الوطنية من حيث بنيتها، ومن حيث جوهرها.

## أولاً: العوامل المرتبطة بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية

ويمكن حصرها فيما يلي:

- ضعف الرغبة لدى بعض الجهات الحكومية بوضع الإرادة السياسية موضع التنفيذ وبالقيام بعملية تشاورية مع الشركاء، فقد برز تباين في مستوى ومدى الشراكة في إعداد الإستراتيجيات القطاعية المختلفة، وقد ارتبط هذا التباين بمدى رغبة الوزارة المعنية، التي تفقد الإستراتيجية، بتعزيز الشراكة مع المنظمات غير الحكومية ورفع مستواها، حيث أن بعض الوزارات تبنت هذه الإرادة السياسية بشكل حقيقي وعملت على إشراك الشركاء غير الحكوميين بشكل واسع، في حين لم تعمل وزارات أخرى على تحقيق ذلك. إن هذا التباين في التجاوب مع السياسة الحكومية العامة من قبل الوزارات يشير إلى ضعف مأسسة العملية وارتباط العلاقة مع الشركاء برغبة المسؤولين في الوزارات، وهو ما يستدعي تطوير آليات محددة لمأسسة العملية التخطيطية لضمان الشراكة الحقيقية بين الشركاء بعيداً عن الرغبات والأهواء الشخصية.

- ضعف القدرات التنسيقية لدى بعض الجهات الحكومية، حيث أن عملية إعداد الإستراتيجيات القطاعية نفسها كانت تجربة جديدة لدى معظم الوزارات، وبسبب حداثة التجربة لدى هذه الوزارات، برز بوضوح ضعف القدرات التنسيقية لدى هذه الوزارات في إدارة عملية إعداد الإستراتيجية القطاعية الخاصة بها، بما في ذلك إدارة العلاقة مع الشركاء والتنسيق معهم لتطوير الإستراتيجية. ففي أحيان كثيرة، وعلى الرغم من توجه الوزارة المعنية بتعزيز مشاركة الشركاء غير الحكوميين، إلا أن ضعف القدرات التنسيقية، وضعف القدرات في إدارة تطوير الإستراتيجيات القطاعية، أدى إلى ضعف في بناء الشراكات مع الشركاء.

- تباين درجة تجاوب المنظمات غير الحكومية مع هذه السياسة. لقد كان تجاوب بعض المنظمات غير الحكومية مع رغبة الحكومة بتعزيز الشراكة في بناء خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ بالمستوى المطلوب، في حين كان تجاوب منظمات أخرى ضعيفا. وقد يعود السبب في هذا التباين إلى بقاء حالة الشك وعدم الثقة المتبادلة ما بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، والتي برزت منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وعدم الاتفاق على الأدوار لكل منهما، وغياب آليات التنسيق والتشاور المأسسة بين الطرفين، وقد انعكس هذا على تشكك بعض المنظمات غير الحكومية من توجه الحكومة الجديد بإشراك المنظمات غير الحكومية في عملية التخطيط. حيث اعتبرت بعض المنظمات أن هذا التوجه بالأساس قائم على إشراك شكلي وليس شراكة في المضمون، وهم يستدلون على ذلك بأن التوجه العام والمنطلقات التي بدأت على أساسها عملية إعداد الخطة قد حددتها الحكومة دون التشاور مع المنظمات غير الحكومية، وجاءت مشاركة المنظمات متأخرة وعلى مستوى الإستراتيجيات القطاعية فقط.

- ضعف القدرات المتوفرة لدى بعض المنظمات غير الحكومية وقدرتهم على المشاركة، فالمنظمات غير الحكومية نفسها ليست على نفس الدرجة من القدرات والخبرات، فبعض هذه المنظمات لديها خبرات طويلة في مجالات عملها وفي مجال التنسيق والتشبيك، وبعضها منظمات حديثة لا تتوفر لديها الخبرات الكافية. كما أن بعض المنظمات لديها طاقم عامل كبير نسبيا وبعضها منظمات تقتصر على عدد محدود من العاملين، ويؤثر عدد العاملين على القدرات لدى هذه المنظمات من حيث قدرتهم على متابعة ملفات إضافية ولاسيما تلك المتعلقة بالاندماج في عملية تخطيط وطنية، حيث أن صغر عدد العاملين يلقي أعباء إضافية على الموظفين قد لا تتحملها بعض المنظمات، وبالتالي كان لهذا أثره الواضح على تباين في مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط القطاعية وفي مدى التجاوب مع السياسة الحكومية العلنية بتعزيز الشراكة مع الشركاء في هذه العمليات.

## ثانيا: العوامل المرتبطة ببنية وجوهر عملية التخطيط

وهما عاملان رئيسيان ومترابطان:

- يرتبط العامل الأول بالهيكل/البنية المؤسسية لعملية التخطيط وموقع المنظمات غير الحكومية فيها، فعلى الرغم من أن عملية إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ وضعت هيكلًا مؤسسيًا لتطوير الخطة، بحيث تشكل فريق وطني برئاسة وزير التخطيط وعضوية رؤساء الإستراتيجيات القطاعية، وتشكل ٢٣ فريقًا وطنيًا للإستراتيجيات القطاعية تضم في عضويتها ممثلين عن مختلف الشركاء، إضافة لبعض الفرق الفنية التي تعمل تحت مظلة هذه الفرق، وكذلك إصدار الأدلة والتعليمات الخاصة

بالعملية، ولاسيما الدليل الخاص بإعداد الإستراتيجيات القطاعية، إلا أن هذا الهيكل يبقى غير مكتمل من حيث تمثيل الشركاء فيه، فقد اقتصرت عضوية ومشاركة المنظمات غير الحكومية على فرق إعداد الإستراتيجيات القطاعية وغابت عن عضوية الفريق الوطني، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، لم يتم تحديد أدوار الشركاء في مجمل مراحل التخطيط، حيث اقتصرت مشاركة المنظمات غير الحكومية على مرحلة إعداد الإستراتيجية، في حين غاب دور هذه المنظمات عن مرحلة التحضير لعملية التخطيط بما في ذلك تحديد التوجهات العامة للخطة، والاتفاق على أدوار الشركاء في إعدادها، كما لم يظهر دور الشركاء في مراحل التخطيط التي تلي إعداد الخطة، وبخاصة مراحل المتابعة والتقييم، بل إن دور الحكومة في هذا المجال كان ضعيفا، بل غائبا إلى حد كبير، حيث لم يتم إعداد خطة تنفيذية للخطة الوطنية ولعظم الإستراتيجيات القطاعية، وهو ما يحد من إمكانية المتابعة على تنفيذ هذه الخطط وأدوار الشركاء في تنفيذها، وبالتالي يحد من إمكانية تقييم مدى التقدم المحرز عليها وأدوار الشركاء في ذلك.

- أما العامل الثاني فيرتبط بجوهر/محتوى عملية التخطيط ومدى مساهمة المنظمات غير الحكومية فيها، فعلى الرغم من أن خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ من المفترض أنها خطة وطنية، إلا أنه لم يتم فيها توضيح أدوار ومساهمات ومسؤوليات القطاعات الشريكة للحكومة بشكل كاف في تحقيق الأهداف المرجوة، بل كان القرار في الخطة الوطنية لوزارة التخطيط وبمشاركة ضعيفة من الشركاء بعكس ما كان في الخطط القطاعية. كما لم يكن هناك دور للشركاء في تحديد أجندة السياسات الوطنية العامة، وبالتالي فإن شراكة الشركاء غير الحكوميين اقتصرت على مستوى الإستراتيجيات القطاعية دون إشراكهم في المستوى الوطني، وفي مستوى تحديد السياسات الوطنية العامة، وهو ما يعزز الرأي القائل بأن ما حصل هو إشراك للمنظمات غير الحكومية في عملية حكومية وليست شراكة حقيقية بين شركاء التنمية في فلسطين.

بالإجمال، كان للعوامل السابقة، سواء تلك المرتبطة بالمؤسسات الحكومية أو غير الحكومية، من حيث مدى تجاوبها مع السياسة القاضية بتعزيز الشراكة في بناء الخطط الوطنية والقطاعية ومدى القدرات المتوفرة لدى بعض المؤسسات الحكومية أو لدى بعض المنظمات غير الحكومية، أو تلك المرتبطة بجوهر وبنية عملية التخطيط أثرها على مستوى ونوعية مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية.

فمن حيث مستوى المشاركة، كان لهذه العوامل أثرها على اقتصار مشاركة المنظمات غير الحكومية على مستوى الإستراتيجيات القطاعية دون الوصول إلى المشاركة في الخطة الوطنية نفسها. كذلك لم تكن المشاركة على المستوى المطلوب من حيث مراحل التخطيط، حيث اقتصرت هذه المشاركة على مرحلة إعداد الإستراتيجيات القطاعية، وهو ما يبرز ملاحظات كبيرة على جوهر عمليات التخطيط الوطنية نفسها، حيث أن الخطط العامة

منذ تأسيس السلطة الوطنية غاب عنها إعداد خطط تنفيذية بما فيها الخطة الأخيرة (خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣). كما اقتصرت المشاركة على عدد محدود من المنظمات غير الحكومية منتدبة عن الشبكات والأجسام التمثيلية لهذه المنظمات، وهي المنظمات الكبيرة غالباً والمركزة في منطقة وسط الضفة الغربية، دون توسيع دائرة مشاركتها لتشمل المنظمات القاعدية والمنظمات العاملة في المناطق الأخرى بما فيها المنظمات العاملة في قطاع غزة، وهو ما يبرز تساؤلاً هاماً حول تمثيل هذه المنظمات في هذه العمليات، حيث لم تعتبر الكثير من المنظمات أن الأشخاص الذين شاركوا في العملية يمثلون المنظمات غير الحكومية، ولم يكن من الواضح إذا ما كان الأشخاص المشاركون هم مشاركون كخبراء أو ممثلين لمنظماتهم أم ممثلين لقطاع المنظمات غير الحكومية لقطاع معين، كما لم يكن التمثيل للمنظمات غير الحكومية ممثلاً للمناطق الجغرافية المختلفة، ولم يكن يشمل المنظمات القاعدية، وغالباً ما اقتصر على المنظمات الكبيرة.

أما من حيث جودة المشاركة ونوعيتها فقد ارتبطت بضعف جاهزية المنظمات غير الحكومية للمشاركة في هذه العملية، سواء كقطاع، حيث لم تقم المنظمات غير الحكومية قبل مشاركتها في العملية بالإعداد الكافي للمشاركة في هذه العملية، أو كمنظمات منفردة، حيث تباينت جاهزية واستعداد وقدرة هذه المنظمات على المساهمة الفعالة في إعداد الخطط القطاعية المختلفة، واقتصر في بعض الأحيان على المشاركة الشكلية. ويمكن تقسيم مشكلة الجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية للمشاركة في عمليات التخطيط الوطنية إلى شقين رئيسيين: يرتبط الشق الأول بالجاهزية الفنية، في حين يرتبط الشق الثاني بالتنسيق بين المنظمات غير الحكومية نفسها.

فعلى صعيد الجاهزية الفنية، لم تكن المنظمات غير الحكومية قد أعدت نفسها بوثائق ودراسات وتقارير فنية قطاعية تساعدها في التأثير بشكل مقبول في الإستراتيجيات القطاعية، وكانت مشاركة هذه المنظمات من خلال الخبرات المتوفرة لدى من يمثلها في المشاورات. وقد يكون مرد هذه المشكلة إلى عدم إشراك المنظمات غير الحكومية في التحضيرات الخاصة بإطلاق عملية التخطيط، وكذلك في الإطار الزمني الذي حدد لإعداد الإستراتيجيات القطاعية والذي لم يتح للفرق القطاعية ولا للمنظمات غير الحكومية التحضير الكافي لتحليل حالة القطاعات المختلفة، وبالتالي بناء التوجهات والأولويات على أساس دراسات وتقارير تحليلية لهذه القطاعات، وكذلك بضعف التنسيق الداخلي بين المنظمات غير الحكومية نفسها.

فعلى صعيد التنسيق الداخلي بين المنظمات غير الحكومية، شكل ضعف هذا التنسيق عنصراً هاماً في ضعف تأثيرها في بناء الخطط الإستراتيجية. فقد أدى ضعف التنسيق، ولاسيما التنسيق القطاعي بين هذه المنظمات، نتيجة لغياب أجسام التنسيق القطاعي، إلى غياب رؤية وتوجهات متفق عليها فيما بين المنظمات العاملة في كل قطاع من القطاعات التنموية، وبالتالي أضعف قدرتها على التأثير في بناء الإستراتيجيات القطاعية، وفي تعزيز

موقفها التشاروري مع الشركاء الآخرين. وفي بعض الأحيان، ونتيجة لضعف التنسيق الداخلي، اعتمدت مساهمة الشركاء على القدرات الذاتية للأشخاص المشاركين دون الارتكاز إلى قدرات المؤسسات التي يمثلونها.

بالإجمال، حققت منهجية وآليات إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ تقدما ملحوظا على مدى مشاركة الشركاء غير الحكوميين في عملية التخطيط الوطنية ولاسيما على مستوى إعداد الإستراتيجيات القطاعية. إلا أن هذا التقدم المحرز لم يرتق إلى المستوى المطلوب، حيث أن ما تحقق هو زيادة في مشاركة الشركاء، لكنه لم يصل إلى الشراكة الحقيقية بين الشركاء في عمليات التخطيط. فالشراكة الحقيقية تتطلب إسهام كافة الشركاء في كافة مراحل التخطيط، بدء من مرحلة الإعداد والتي تشمل تحديد الإطار العام للخطة، بما في ذلك الإطار العام لأجندة السياسات الوطنية، وتحديد الإطار الزمني لعملية التخطيط، وتحديد أدوار كل من الشركاء في العملية، مروراً بمرحلة صياغة المستقبل التي تحدد فيها الغايات والأهداف، ثم تحليل الواقع لكل قطاع من القطاعات على مستوى الإستراتيجيات القطاعية، وتحليل السياق الوطني العام على مستوى الخطة الوطنية العامة، ثم مرحلة التنفيذ، وأخيراً مرحلة المتابعة والتقييم.

ومن أجل البناء على هذا التقدم والارتقاء بحالة الشراكة بين الشركاء نعرض في القسم اللاحق التوصيات التي بنيت على ما قدمه الشركاء في المقابلات وورشات العمل من مداخلات وتوصيات، وعلى المراجعة التي قمنا بها لصيرورة عمليات التخطيط في فلسطين ومشاركة المنظمات غير الحكومية فيها. كما من المفيد أن نعرض لواحده من النماذج الخاصة بتطوير الإستراتيجيات القطاعية كمثال يمكن البناء عليه في تعزيز الشراكة بين كافة الشركاء في تطوير الإستراتيجيات القطاعية، بل وفي تطوير الخطة الوطنية العامة، حيث يظهر النموذج رقم (١) الإطار الذي اعتمد لتطوير الإستراتيجية الوطنية لتنمية القطاع الزراعي، والذي يمكن الاستفادة منه كإطار يمكن البناء عليه مستقبلاً.

## نموذج رقم ١: إطار إعداد إستراتيجية القطاع الزراعي: رؤية مشتركة ٢٠١١-٢٠١٣

بادرت وزارة الزراعة وبدعم فني من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بالإعداد لصياغة إستراتيجية القطاع الزراعي «رؤية مشتركة»، حيث تم خلال المرحلة الأولية إنجاز ما يلي:

١. تشكيل فريق الإستراتيجية القطاعية الذي سيقوم بقيادة عملية صياغة وتطوير الإستراتيجية.
٢. إعداد ورقة المفاهيم الأساسية «مسودة الرؤية المشتركة لتنمية القطاع الزراعي الفلسطيني» والتي هدفت إلى إعداد الإطار العام للإستراتيجية ولتشكل أساسا وقاعدة للنقاش والمشاورات مع مختلف أصحاب العلاقة.
٣. آليات متابعة خطة العمل والخطوات اللاحقة لإعداد الإستراتيجية.
٤. تحديد البنود المرجعية للتقارير والدراسات المقترحة.

وقد تم تشكيل فريق الإستراتيجية برئاسة وزير الزراعة وعضوية ممثلين عن أصحاب العلاقة والعاملين في القطاع الزراعي، وعقد الفريق عدة اجتماعات لإقرار آليات وخطة العمل، بالإضافة إلى الإشراف على ومراجعة وتوجيه العمل. وتشكل الفريق من ممثلين عن كافة الشركاء على النحو التالي:

- ١- وزير الزراعة رئيسا للفريق.
- ٢- ممثلا عن الجسم الفني في وزارة الزراعة.
- ٣- ممثلا عن وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.
- ٤- ممثلا عن وزارة المالية.
- ٥- ممثلا عن وزارة الاقتصاد الوطني.
- ٦- ممثلا عن وزارة الحكم المحلي.
- ٧- ممثلا عن وزارة العمل.
- ٨- ممثلا عن سلطة جودة البيئة.
- ٩- ممثلا عن الأمانة العام لمجلس الوزراء.
- ١٠- ممثلا عن القطاع الخاص.
- ١١- ممثلان عن منطمتين دوليتين.

وإضافة للفريق الوطني، تم تشكيل أربعة فرق فنية يختص كل منها بواحد من الجوانب الرئيسية المتعلقة بالقطاع الزراعي، وقد تشكلت هذه الفرق بعضوية وتمثيل مختلف الشركاء فيها.

وخلال العمل على إعداد الإستراتيجية تم عقد ثمان ورشات، أربعة منها مناطقية: شمال ووسط وجنوب الضفة الغربية وواحدة في قطاع غزة، وأربعة منها مؤسسية: المؤسسات الحكومية، مؤسسات المجتمع المدني بما فيها

المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والمانحين والمؤسسات الدولية والإقليمية. وعقدت ورشات العمل بهدف:

- توضيح ومناقشة محتوى الرؤية المشتركة مع أصحاب العلاقة.
- جمع الملاحظات والتوصيات.
- تحديد الاحتياجات الطارئة وذات الأولوية.
- إعلام المشاركين بآليات العمل والخطوات اللاحقة.

وشكلت مخرجات ورشات العمل مضافا إليها التقارير الفنية التي أعدت من قبل الفرق الفنية المتخصصة بالقطاعات الفرعية لقطاع الزراعة أساسا وإطارا موجها لفريق الإستراتيجية القطاعية، وأساسا لبناء الإستراتيجية الوطنية لقطاع الزراعة.

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة الزراعة (٢٠١١). إستراتيجية القطاع الزراعي «رؤية مشتركة» للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣. رام الله: وزارة الزراعة.

انطلاقاً من التحليل السابق لدى مشاركة واندماج المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، أجمع الشركاء الذين شاركوا في المقابلات، أو في ورشات العمل الخاصة بإعداد الدراسة، على أهمية الشراكة في عمليات التخطيط في فلسطين، وقد جاء هذا الإجماع لقناعة كافة الشركاء بكبر حجم التحديات التي يواجهها المجتمع الفلسطيني في ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي، وهو ما يتطلب تضافر كافة الجهود في سبيل تحقيق التقدم المنشود على طريق إقامة الدولة المستقلة والتخلص من الاحتلال.

انطلاقاً مما تقدم، توصل الشركاء إلى مجموعة من التوصيات التي يجب التعامل معها لتعزيز حالة الشراكة بين كافة الشركاء في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، وقد شملت هذه التوصيات خمسة مجالات رئيسية هي: توصيات خاصة بتطوير الهيكل/البنية المؤسسية لعملية التخطيط الوطنية، وتوصيات خاصة بتطوير جوهر عملية التخطيط نفسها، وتوصيات خاصة بطبيعة التمثيل للمنظمات غير الحكومية في هذه العملية، وتوصيات خاصة برفع درجة الاستعداد والجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية ما يمكنها من المشاركة في عملية التخطيط الوطنية بفعالية، وتوصيات خاصة بتطوير القدرات لتحسين نوعية التخطيط وتعزيزها. ونستعرض فيما يلي التوصيات الخاصة بكل مجال من هذه المجالات:

## أولاً: توصيات خاصة بتطوير الهيكل/البنية المؤسسية لعملية التخطيط الوطنية:

١. ضرورة أخذ المجلس التشريعي لدوره الطبيعي في عملية التخطيط الوطنية، وهو الدور المرتبط بإقرار أجندة السياسات العامة التي تنطلق منها عملية إعداد أية خطة وطنية، وإقرار الخطة نفسها بما فيها التوجهات والأولويات التنموية التي تحددها والمخصصات المالية لها. إن عودة المجلس التشريعي لأخذ دوره الطبيعي في عملية التخطيط الوطنية يساهم في تعزيز المساءلة والشفافية، ويساهم في تعزيز الدور الرقابي على الحكومة ولاسيما الدور الرقابي المرتبط بوضع الخطة موضع التنفيذ، وكذلك يساهم في تعزيز المشاركة العامة في عملية التخطيط بحكم أن أعضاء المجلس التشريعي هم ممثلون عن الشعب.

٢. العمل على إعداد وتطوير قانون التخطيط الفلسطيني وإقراره بأسرع وقت ممكن، حيث أن وجود هذا القانون يوفر الإطار القانوني اللازم لتنظيم علاقة الشركاء في عملية التخطيط من جهة، كما أنه يدعم مأسسة عملية التخطيط الوطنية وعدم تركها للأهواء والتوجهات الشخصية بحكم خضوع الجميع للقانون.

٣. تأسيس مجلس وطني للتخطيط يضم في عضويته ممثلين عن كافة الشركاء (المؤسسات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص) كذراع للحكومة الفلسطينية، وتكون مهمته قيادة والإشراف العام على عملية التخطيط الوطنية والإشراف على عملية إعداد الخطة الوطنية العامة نفسها، وقد تكون وزارة التخطيط الفلسطينية هي من يرأس هذا المجلس وتقوم بدور سكرتاريا المجلس في الوقت نفسه، على أن تشكل فرق فنية مهمتها إعداد الخطة الوطنية والإشراف على عملية التخطيط الوطنية بشكل عام. ومن الضروري الإشارة إلى أن أعمال هذا المجلس يجب أن تكون مستمرة ولا تقتصر على فترة إعداد الخطة الوطنية، حيث يجب أن يشمل دوره مرحلة التخطيط لعملية التخطيط، ثم مرحلة صياغة المستقبل، فتحليل الواقع، صياغة الإستراتيجية، وتنفيذها، وأخيرا متابعتها وتقييمها.

٤. تشكيل فرق وطنية للتخطيط القطاعي تضم في عضويتها ممثلين عن كافة الشركاء (المؤسسات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وأيضا لزم ممثلين عن بعض المؤسسات والمنظمات الدولية العاملة في فلسطين في القطاع نفسه). ويكون دور هذه الفرق الإشراف العام على عملية إعداد الإستراتيجيات القطاعية بقيادة الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي ترأس القطاع وتقوم بدور سكرتاريا الفريق في الوقت نفسه. وقد تشكل فرق فنية تضم ممثلين عن كافة الشركاء للعمل على تطوير الإستراتيجيات القطاعية. ويجب أن تكون أعمال هذه الفرق دائمة ولا تقتصر على مرحلة إعداد الإستراتيجية، كما حصل خلال عملية إعداد الإستراتيجيات القطاعية في إطار عملية إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣، حيث يجب أن تمتد أعمال هذه الفرق لتشمل إعداد الخطط التنفيذية ومتابعة التنفيذ والرقابة عليها، ومن ثم تقييم مدى التقدم المحرز على تنفيذ الإستراتيجيات القطاعية.

٥. تطوير إطار تخطيط وطني واضح ومتفق عليه بين كافة الشركاء وذلك لضمان مأسسة عمليات التخطيط الوطنية، وقد يشكل الإطار التخطيطي الذي اتبعته خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ إطارا جيدا للبناء عليه، مع ضرورة التعلم من الدروس المستفادة لتطوير ذلك الإطار، ويقترح أن يكون هذا الإطار مبنيا على ما يلي:

- أن يكون المجلس التشريعي هو المرجعية التشريعية لعملية التخطيط ولاسيما فيما يخص إقرار أجندة السياسات العامة والتوجهات والأولويات التنموية التي تحددها الخطة والمخصصات المالية لها.
- أن يكون مجلس التخطيط الوطني هو المرجعية الفنية لعملية التخطيط، بحيث يشرف هذا المجلس على عملية التخطيط الوطنية برمتها وعلى إعداد الخطة الوطنية العامة، كذراع للحكومة، ومن ثم يعرض الخطة على المجلس التشريعي لإقرارها. وقد يساعد المجلس فريق فني لإعداد الخطة الوطنية العامة.

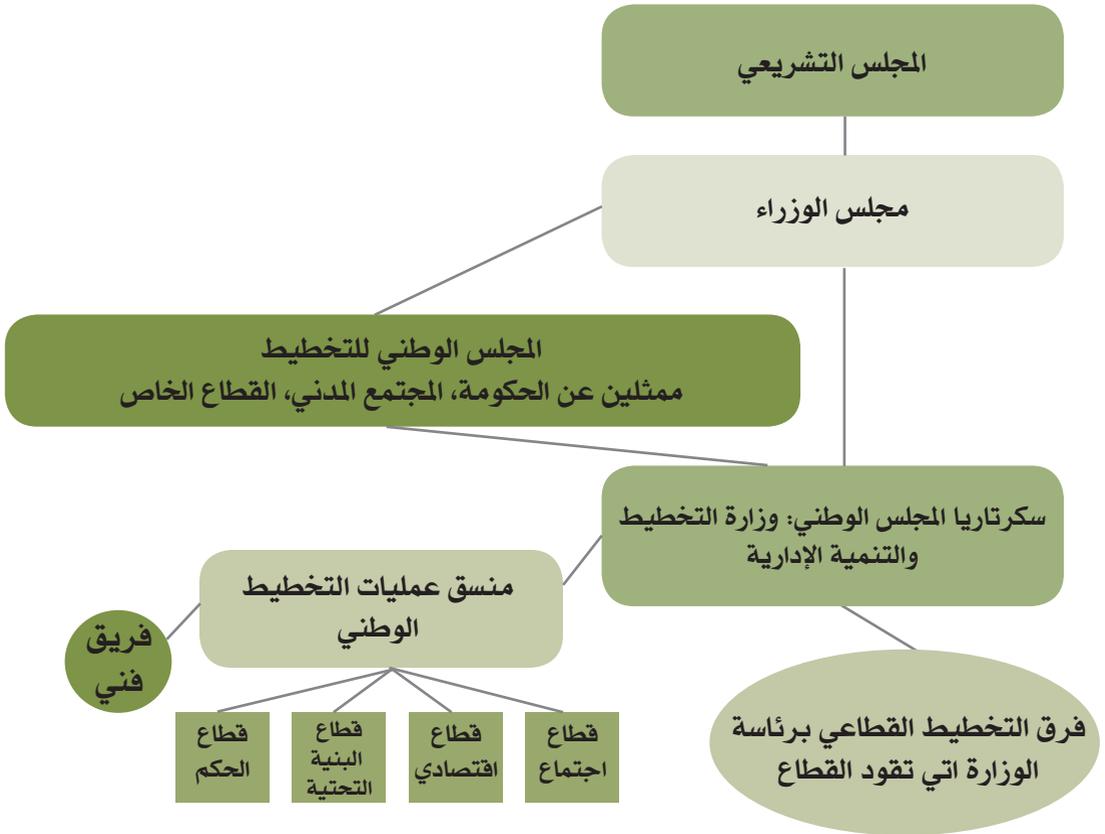
- أن تكون الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي هي جهة الإشراف على إعداد الإستراتيجيات القطاعية بقيادة الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي ترأس القطاع، وعلى أن تكون مرجعية هذه الفرق المجلس الوطني للتخطيط. وقد تتشكل فرق فنية تساعد الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي في إعداد الإستراتيجيات القطاعية.

- ضمان استدامة أعمال المجلس الوطني للتخطيط والفرق الوطنية للتخطيط القطاعي على مدار العام، وأن لا يقتصر عملها على إعداد الإستراتيجيات الوطنية أو القطاعية، وإنما يجب أن يشمل كافة مراحل التخطيط من مرحلة التحضير إلى مرحلة إعداد الإستراتيجيات ثم إعداد الخطط التنفيذية ومتابعة تنفيذها والرقابة عليها وتقييمها.

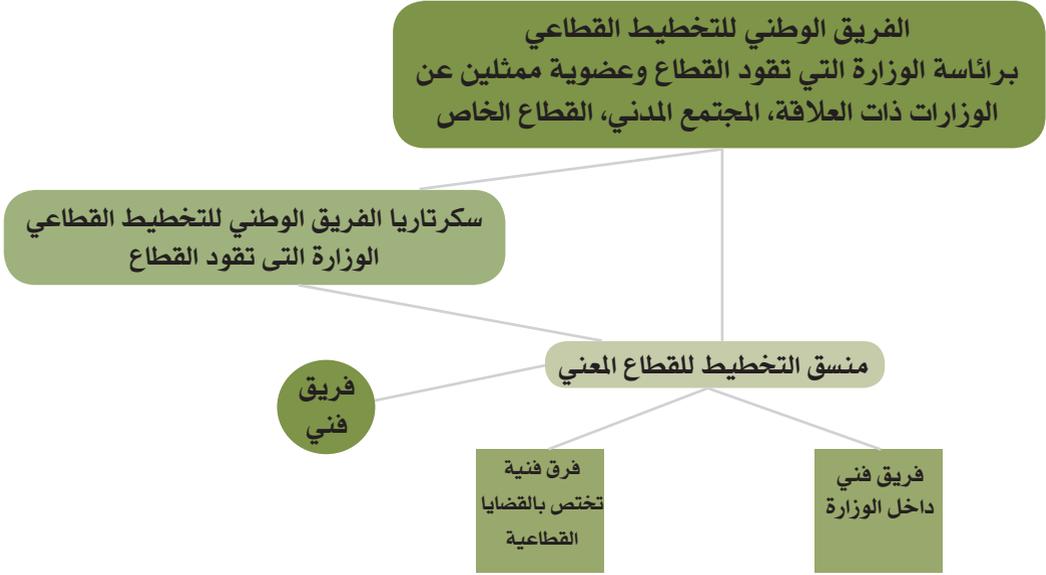
- تفعيل نظام المتابعة والتقييم الوطني بحيث يتولى مجلس التخطيط الأعلى الإشراف على عملية متابعة وضع الخطة الوطنية موضع التنفيذ، وكذلك الإشراف على التقييم السنوي لتنفيذ الخطة، وتتولى الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط المسؤولية الفنية عن هذه الأعمال. وتتولى الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي الإشراف على عملية متابعة وضع الإستراتيجيات القطاعية موضع التنفيذ والإشراف على التقييم السنوي للإستراتيجيات القطاعية، وتتولى الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي ترأس القطاع المسؤولية الفنية عن هذه الأنشطة.

وبشكل عام، يمكن أن نعكس البنية المقترحة أعلاه في الرسمين التاليين المكملين لبعضهما، بحيث يوضح الرسم الأول يوضح البنية/الهيكل المقترح لعمليات التخطيط الوطنية، ويوضح الرسم الثاني البنية/الهيكل المقترح لعمليات التخطيط القطاعية:

## مقترح بنية/هيكل عمليات التخطيط الوطنية



## مقترح بنية/هيكل عمليات التخطيط القطاعي



### ثانياً: توصيات خاصة بتطوير جوهر العملية التخطيطية بالمشاركة:

1. ضمان اندماج كافة الشركاء في جميع مراحل التخطيط وليس فقط في مراحل إعداد الإستراتيجية، فالمشاركة الحقيقية في عملية التخطيط يجب أن تشمل المشاركة في جميع مراحل هذه العملية، ابتداء من مرحلة التحضير والإعداد لإطلاق عملية التخطيط بما فيها تطوير مقترح أجندة السياسات الوطنية، مروراً بمراحل: صياغة المستقبل، وتحليل الواقع، وإعداد الإستراتيجية بمختلف مكوناتها، ومن ثم المشاركة في تنفيذ الإستراتيجية كل حسب موقعه ودوره، وانتهاء بعملية المتابعة والرقابة على التنفيذ ومن ثم تقييم التقدم المحرز على التنفيذ. ويجب أن ينطبق هذا على كلا الجسمين الرئيسيين في عملية التخطيط (المجلس الوطني للتخطيط، والفرق الوطنية للتخطيط القطاعي).
2. اعتماد منهج تخطيط مختلط (من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى)، بحيث يتم تطوير مقترح لأجندة السياسات الوطنية العامة مع بداية كل عملية تخطيط من قبل مجلس التخطيط الوطني بالتشاور مع الفرق القطاعية والشركاء، ومن ثم يتم تطوير الإستراتيجيات القطاعية بإشراف الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي استناداً لأجندة السياسات الوطنية المقترحة، وعلى أن يتم بعد إعداد الإستراتيجيات القطاعية مراجعة أجندة السياسات الوطنية حسب ما ورد في تلك الإستراتيجيات.

٣. بناء الخطة الوطنية العامة والإستراتيجيات القطاعية كإستراتيجيات متوسطة المدى، أي تغطي ثلاث سنوات، ولتستند في منهجية إعدادها إلى منهجية تشاركية من خلال عملية مشاورات واسعة بين كافة الشركاء من جهة، وضمان توسيع هذه المشاورات لتشمل كافة المناطق الجغرافية من جهة أخرى، بحيث يتم عقد لقاءات تشاورية في كافة المناطق الجغرافية في الضفة الغربية وقطاع غزة بمشاركة كافة الشركاء بمن فيهم المجتمعات المحلية والمجالس المحلية والمنظمات القاعدية، وذلك لضمان أوسع تمثيل في العملية، وضمان انعكاس الاحتياجات المناطقية في الخطط الوطنية والقطاعية.

٤. تطوير وإعداد وثيقة سنوية منبثقة عن الخطة الوطنية العامة بإشراف وقيادة المجلس الوطني للتخطيط، بحيث تحدد الأولويات التنموية السنوية ارتباطاً بعملية إعداد الموازنة العامة بشقيها الجاري والتطويري، ولتشكل خطة تنفيذية للخطة الوطنية العامة من جهة، ولتكون في الوقت نفسه وثيقة لمراجعة وتقييم الخطة.

٥. تطوير وإعداد خطط تنفيذية سنوية للإستراتيجيات القطاعية بإشراف الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي لتحديد الأولويات التنموية الخاصة بكل قطاع من القطاعات، على أن ترتبط بعملية إعداد الموازنة العامة، ولتسهم في الوقت نفسه في عملية مراجعة وتقييم الإستراتيجية القطاعية بشكل سنوي.

٦. تطوير آليات متابعة واضحة ومحددة ومتفق عليها يشارك فيها كافة الشركاء، وذلك بتطوير مؤشرات وطنية للخطة الوطنية العامة، ومؤشرات قطاعية للإستراتيجيات القطاعية كجزء من الخطط التنفيذية، بحيث تشكل هذه القاعدة الأساسية لعملية المتابعة والتقييم، وعلى أن تشكل قواعد بيانات تخدم عمليات المتابعة والتقييم على النحو التالي:

١. تطوير قاعدة بيانات خاصة بمتابعة تنفيذ كل إستراتيجية قطاعية على حدة، وتكون إدارة قاعدة البيانات من قبل الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي ترأس القطاع ، وبإشراف الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي. وعلى أن يكون هناك التزام من كافة الشركاء بتغذية قواعد البيانات حول التقدم المحرز على كل مؤشر من المؤشرات التي حددتها الخطط التنفيذية للإستراتيجيات. وعلى أن تقوم الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي بإعداد تقارير دورية (ربعية) حول التقدم المحرز على تنفيذ الإستراتيجية لرفعه لمجلس التخطيط الوطني.

٢. تطوير قاعدة بيانات وطنية لمتابعة تنفيذ الخطة الوطنية العامة استناداً إلى التقارير الدورية التي ترفعها الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي، وقد تكون الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة

التخطيط والتنمية الإدارية هي الجهة الفنية التي تدير قاعدة البيانات الوطنية والمسؤولة عن استلام تقارير المراجعة القطاعية التي ترفعه الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي لإعداد التقرير الوطني بالاستناد لها ورفعها لمجلس التخطيط الوطني. ومن الجدير بالذكر أن مجلس الوزراء «كلف الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية بالمسؤولية عن تنسيق العمل على إعداد إطار شامل يغطي في متابعته وتقييمه جميع الوزارات والهيئات الحكومية من أجل متابعة التقدم الذي تحرز في تنفيذ خطة التنمية الوطنية والخطط العامة الأخرى، وإعداد التقارير حوله بصورة دورية ورفعها إلى مجلس الوزراء للاطلاع عليها. كما تتولى الإدارة العامة للمتابعة والتقييم المسؤولية عن تنسيق وتعزيز قدرات جميع أجهزة الحكومة في مجال تنفيذ إجراءات المتابعة والتقييم. ومن المقرر أن تباشر وحدات المتابعة والتقييم عملها في جميع الوزارات بحلول نهاية العام ٢٠١٣»<sup>١٧</sup>.

٧- تطوير آليات تقييم واضحة ومحددة ومتفق عليها يشارك فيها كافة الشركاء، وذلك من خلال إعداد تقارير مراجعة وتقييم سنوية على النحو التالي:

١. إعداد تقارير مراجعة وتقييم للإستراتيجيات القطاعية بإشراف الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي وبقيادة الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي ترأس القطاع وذلك بهدف إجراء التعديلات اللازمة على الإستراتيجيات القطاعية نفسها أينما لزم، ولضمان سير العمل وفق المخطط سواء من الناحية الفنية أو من ناحية الإطار الزمني للتنفيذ، وكذلك ليشكل هذا التقرير مُدخلًا من مُدخلات إعداد الخطط التنفيذية السنوية للإستراتيجيات القطاعية. وعلى أن يتم رفع هذه التقارير لمجلس التخطيط الوطني عبر الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

٢. إعداد تقرير مراجعة وتقييم للخطة الوطنية العامة بإشراف مجلس التخطيط الأعلى، بحيث يتم العمل على التقرير فنيا من قبل الإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط، وذلك بهدف إجراء التعديلات اللازمة على الخطة الوطنية العامة أينما لزم، ولتشكل مُدخلًا من مُدخلات إعداد الوثيقة التنفيذية السنوية للخطة الوطنية العامة.

### ثالثًا: توصيات خاصة بالتمثيل لدى المنظمات غير الحكومية:

١. تشكيل أجسام تنسيق قطاعي للمنظمات غير الحكومية، حيث أدى غياب مثل هذه الأجسام إلى ضعف مساهمة المنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية، فوجود الشبكات والمظلات التي

<sup>١٧</sup> ورد هذا الدور الذي كلفه مجلس الوزراء للإدارة العامة للمتابعة والتقييم في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية في المصدر التالي: السلطة الوطنية الفلسطينية (٢٠١١). خطة التنمية الوطنية ٢٠١١-٢٠١٣ - إقامة الدولة وبناء المستقبل. رام الله.

تمثل المنظمات غير الحكومية على أسس غير قطاعية لم يخدم تمثيل هذه المنظمات بالشكل الصحيح في تلك العمليات، بل كان هناك الكثير من الانتقادات من قبل بعض المنظمات غير الحكومية نفسها على شكل التمثيل لهم في تلك العمليات. وتأتي هذه التوصية لضمان التنسيق الداخلي بين المنظمات غير الحكومية نفسها على أساس قطاعي ما يحد من مشكلة من يمثل هذه المنظمات في الفرق الوطنية للتخطيط القطاعي.

٢. ضمان التمثيل المناطقي للمنظمات غير الحكومية سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة، فقد كان تمثيل المنظمات غير الحكومية في عملية إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ من حيث التمثيل المناطقي محصورا، ويمكن القول أنه اقتصر على المنظمات العاملة في وسط الضفة الغربية، وقد غابت عنه بالمثل المنظمات العاملة في قطاع غزة. وقد يساهم تحقيق التوصية السابقة القاضية بتشكيل أجناس تنسيق قطاعي للمنظمات غير الحكومية في تعزيز التمثيل المناطقي للمنظمات غير الحكومية في عمليات التخطيط الوطني والقطاعي.

٣. ضمان تمثيل المنظمات القاعدية والصغيرة، فقد كان تمثيل المنظمات غير الحكومية في عملية إعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ محصورا بشكل كبير على المنظمات الكبيرة والعاملة على المستوى الوطني. وقد يشكل اعتماد منهج تشاركي في إعداد الخطط الوطنية والقطاعية وتوسيع دائرة المشاورات لتشمل كافة المناطق، الذي تطرقنا له في توصية سابقة، واحدا من أهم العوامل التي تضمن مشاركة المنظمات الصغيرة والقاعدية في التخطيط القطاعي والوطني.

## رابعا: توصيات خاصة برفع درجة الاستعداد والجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية:

١. عقد مشاورات داخلية قطاعية بين المنظمات غير الحكومية نفسها للوصول إلى رؤية وتوجهات متفق عليها فيما بينها، فقد كان لغياب المشاورات الداخلية بين المنظمات غير الحكومية نفسها تأثيره الكبير على مستوى ونوعية مشاركتها في عملية التخطيط السابقة، ولتعزيز هذه المشاركة وتعزيز طبيعة الحوار مع باقي الشركاء، فإنه من الضروري تعزيز حالة الجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية للمشاركة في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية بفعالية، ومن خلال لجان التنسيق القطاعية فيما بينها، وعبر لقاءات تشاورية وحوارات داخلية تقود إلى الوصول رؤى وتوجهات قطاعية ووطنية متفق عليها بين المنظمات غير الحكومية نفسها، وتشكل القاعدة التي تتحاور فيها هذه المنظمات مع باقي الشركاء.

٢. العمل على إعداد تقارير فنية لتحليل واقع القطاعات التنموية، وتقارير متابعة ومراجعة لهذه القطاعات

وللخطة الوطنية بشكل عام من قبل المنظمات غير الحكومية، حيث أن تعزيز الجاهزية لدى المنظمات غير الحكومية للإسهام والمشاركة في عمليات التخطيط الوطنية والقطاعية يتطلب من هذه المنظمات التحضير الفني المسبق من خلال إعداد مثل هذه التقارير، وهو ما يعزز أيضا من الدور الرقابي المفترض لهذه المنظمات، وكذلك يعزز من المسؤولية الاجتماعية لديها ولباقي الشركاء.

٣. تعزيز الشراكة في مجال المتابعة والتقييم من خلال توفير البيانات اللازمة لمتابعة تنفيذ الإستراتيجيات القطاعية والوطنية، وهو ما يعني ضرورة التزام كافة الشركاء بما فيها المنظمات غير الحكومية بتغذية قواعد البيانات القطاعية والوطنية لضمان متابعة تنفيذ الإستراتيجيات القطاعية بالشكل المطلوب، وبالتالي متابعة تنفيذ الخطة الوطنية العامة.

### خامسا: توصيات خاصة بتطوير القدرات:

١. التعريف بهيكل ومنهجية عمليات التخطيط الوطني والقطاعي لكافة الشركاء، وذلك من خلال نشرها وتعميمها بين كافة الشركاء، وعقد جلسات تعريفية وتوضيحية لكافة الشركاء لتعزيز وتوحيد الفهم المشترك، وهو ما يسهم في سير عمليات التخطيط بسلاسة، ويعزز قدرة الشركاء على المشاركة بفعالية في تلك العمليات.

٢. العمل على تعزيز بناء القدرات في مجال التخطيط ورسم السياسات بين كافة الشركاء، حيث أن هناك حاجة لبناء قدرات المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مجال بناء إستراتيجيات خاصة بكل منها، ومنها يتم الانتقال للمشاركة في إعداد الإستراتيجية القطاعية الوطنية عبر آليات واضحة ومحددة للشراكة.

٣. يجب التركيز في مجال بناء القدرات على أهم مكونات التخطيط الإستراتيجي وهي مجالي المتابعة والتقييم، حيث أن هناك ضعف وطني عام فيهما، وهو ما يستدعي تطوير برنامج متكامل لبناء القدرات لكافة الشركاء في هذه المجالات، وهو ما يسهم أيضا في تعزيز مبادئ الشفافية والمحاسبة، ويسهم في وضع الإستراتيجيات القطاعية والوطنية موضع التنفيذ، وكذلك يساعد في تعزيز حالة الشراكة بين كافة الشركاء.

٤. تدريب كافة الشركاء على الأدلة التي يتم تطويرها سواء لإعداد الإستراتيجيات القطاعية أو غيرها وعدم اقتصر التدريب على الشركاء الحكوميين، حيث أن تدريب كافة الشركاء على الأدلة الخاصة بعملية التخطيط يساعد على تعزيز حالة الشراكة وعلى إسهام الشركاء بفاعلية في تلك العملية.

## قائمة المراجع

## قائمة المراجع

- السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة التخطيط (٢٠٠٥). خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٥-٢٠٠٧. رام الله: وزارة التخطيط.
- السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة التخطيط (غير منشورة). خطة التنمية متوسطة المدى ٢٠٠٦-٢٠٠٨. رام الله: وزارة التخطيط.
- السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة التخطيط (٢٠٠٨). خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨-٢٠١٠. رام الله: وزارة التخطيط.
- السلطة الوطنية الفلسطينية – مجلس الوزراء (٢٠٠٩). قرار مجلس الوزراء رقم (١٣/١٣/٠٤ م.و.س.ف) لعام ٢٠٠٩ بشأن المصادقة على منهجية إعداد الخطة الوطنية العامة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ والصادر في مدينة رام الله بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٩ م.
- السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة التخطيط والتنمية الإدارية (٢٠٠٩). مقترح إعداد الخطة الوطنية العامة للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣. مقترح مقدم لمجلس الوزراء للمصادقة عليه.
- السلطة الوطنية الفلسطينية (٢٠١١). خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣: إقامة الدولة وبناء المستقبل. رام الله: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.
- السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة الزراعة (٢٠١١). إستراتيجية القطاع الزراعي «رؤية مشتركة» للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣. رام الله: وزارة الزراعة.
- شلبي، ياسر (٢٠٠١). التأثيرات الدولية والمحلية على تحديد رؤى المنظمات غير الحكومية الفلسطينية وأدوارها. جامعة بيرزيت: أطروحة ماجستير غير منشورة.
- شلبي، ياسر (٢٠٠١). تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).
- المالكي، مجدي وياسر شلبي وحسن لداودة (٢٠٠٨). تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة ٢٠٠٧. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية (٢٠٠٩). دليل إعداد الإستراتيجيات القطاعية. رام الله: وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

## ملحق رقم ١: قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم والمؤسسات التي يمثلونها

الرقم	الاسم	المؤسسة
١	بشار جمعة	دائرة شؤون المفاوضات (حاليا)، ومنسق خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١٣-٢٠١١ في وزارة التخطيط (سابقا)
٢	د. علام جرار	اتحاد جمعيات الإغاثة الطبية الفلسطينية.
٣	د. عبد الرحمن التميمي	مجموعة الهيدرولوجيين الفلسطينية.
٤	فاتنة وظائف	وزارة شؤون المرأة.
٥	عبد الله لحلو	وزارة الزراعة.
٦	محمود عطايا	قائم بأعمال مدير عام تطوير القطاع الاجتماعي بوزارة التخطيط والتنمية الإدارية.
٧	تغريد حناوي	مدير عام تطوير قطاع البنية التحتية بوزارة التخطيط.
٨	عصام عاروري	مركز القدس للمساعدة القانونية
٩	داوود الديك	وزارة الشؤون الاجتماعية.
١٠	د. إسطفان سلامة	إدارة المساعدات الدولية بوزارة التخطيط.
١١	إيمان الشوا	السكرتارية المحلية لتنسيق المساعدات.
١٢	الدكتور عزام صالح	منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة.
١٣	بدر أبو زهرة	مدير عام المتابعة والتقييم في وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

## ملحق رقم ٢: قوائم بأسماء المشاركين في ورشات العمل القطاعية

أسماء المشاركين في ورشة عمل القطاع الاجتماعي:

الرقم	الاسم	المؤسسة
١	فاتنة الجمل	مؤسسة تامر للتعليم المجتمعي
٢	برهان السعدي	جمعية تطوير القطاع الخاص والهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية
٣	كفاح أبو ربيع	جمعية التربية الخيرية، وجمعية نهضة بنت الريف
٤	عبد الرحمن الطمیزی	اتحاد الجمعيات الخيرية / الخليل
٥	حسنين زيدان	جمعية تنمية المرأة الريفية
٦	عصام العاروري	مركز القدس للمساعدة القانونية
٧	فاهوم الشلبي	وزارة التعليم العالي
٨	أيمن فواضلة	وزارة التخطيط والتنمية الإدارية
٩	علاء الدين حلايقة	مؤسسة ببالارا
١٠	أيمن صوالحة	وزارة الشؤون الاجتماعية
١١	جواد أبو عون	شركاء في التنمية المستدامة
١٢	عمر عساف	مركز إبداع العلم
١٣	إيمان الشوا	سكرتاريا تنسيق المساعدات المحلية
١٤	بشار جمعة	دائرة شؤون المفاوضات/منسق الخطة الوطنية سابقا
١٥	فاطمة عسقول	وزارة الأوقاف
١٦	غادة الوحيدي	وزارة الثقافة
١٧	خالد زكريا جبر	منتدى المثقفين/ الهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية
١٨	خالد طه نزال	وطن للحوار والديمقراطية
١٩	علام جرار	شبكة المنظمات الأهلية
٢٠	كوثر محمد الحروب	جمعية نهضة بنت الريف
٢١	حنان أبو غوش	اتحاد لجان العمل الصحي
٢٢	سحر عرار	جمعية نادي سيدات قراوة بني زيد
٢٣	ساما عويضة	مركز الدراسات النسوية
٢٤	أريج دعبيس	مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية
٢٥	باسمة بشير	مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية
٢٦	ياسر شلبي	مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية

## أسماء المشاركين في ورشة عمل قطاع البنية التحتية:

المؤسسة	الاسم	الرقم
وزارة التخطيط والتنمية الإدارية	رحاب ظاهر	١
وزارة التخطيط والتنمية الإدارية	شروق مساد	٢
وزارة التخطيط والتنمية الإدارية	تغريد حناوي	٣
المركز العربي للتطوير الزراعي	عيسى الشتلة	٤
مركز أبحاث الأراضي	عمرو عويينة	٥
معهد الأبحاث التطبيقية-أريج	رائد عبد ربه	٦
مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية	أريج دعيبس	٧
مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية	باسمة بشير	٨
مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية	ياسر شلبي	٩

## أسماء المشاركين في ورشة عمل قطاعي الحكم والاقتصاد:

المؤسسة	الاسم	الرقم
مركز بيسان للبحوث والإنماء	ذياب زايد	-١
مركز بيسان للبحوث والإنماء	اعتراف الريماوي	-٢
وزارة التخطيط والتنمية الإدارية	صفية محارب	-٣
مركز حقوق العاملين	محمود زيادة	-٤
اتحاد لجان العمل الزراعي	عمر طبخنا	-٥
معهد الأبحاث التطبيقية-أريج	نادر هريمات	-٦
وزارة الزراعة	قيس حنتش	-٧
وزارة الزراعة	فؤاد خرمة	-٨
جمعية أصوات لدعم حقوق الأشخاص المعاقين عقليا	ريم صالح الظاهر	-٩
مركز الدفاع عن الحريات والحقوق المدنية-حريات	سوزان زعرور	-١٠
وزارة العمل	ناصر قطامي	-١١
وزارة العدل	سماح ناصر	-١٢

وزارة العدل	عدي أبو كرش	-١٣
مركز أبحاث الأراضي	عمرو عونبة	-١٤
الحق	ناصر الريس	-١٥
دائرة شؤون المفاوضات ومنسق الخطة الوطنية سابقا	بشار جمعة	-١٦
الهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية الفلسطينية	نصفت الخفش	-١٧
وزارة الإعلام	رولا داوود	-١٨
المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء-مساواة	إبراهيم البرغوثي	-١٩
الاتحاد الأوروبي	باسمة العدوين	-٢٠
مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية	غسان كسابرة	-٢١
مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية	أريج دعيبس	-٢٥
مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية	باسمة بشير	-٢٦
مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية	ياسر شلبي	-٢٧

### ملحق رقم ٣: قوائم بأسماء المشاركين في ورشة عمل قطاع غزة

الرقم	الاسم	المؤسسة
١	يوسف عوض الله	اتحاد لجان العمل الصحي
٢	رياض حنينية	مجموعة الهيدرولوجيين الفلسطينيين
٣	عائد ياغي	الإغاثة الطبية
٤	حسام النونو	برنامج غزة للصحة النفسية
٥	محسن أبو رمضان	المركز العربي للتطوير الزراعي
٦	أمجد الشوا	شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية
٧	سامر موسى	مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان
٨	عبد الكريم عاشور	الإغاثة الزراعية
٩	غسان كسابرة	مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية / فيديو كونفرنس
١٠	أريج دعبس	مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية / فيديو كونفرنس
١١	باسمة بشير	مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية / فيديو كونفرنس
١٢	ياسر شلبي	مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية / فيديو كونفرنس