



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

## ملخص سياساتي

العدد (6)

# إشكاليات الخطط الوطنية والتخطيط الفلسطيني على المستوى الكلي والقطاعي في ظل الحرب على غزة

يصدر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بشكل دوري مجموعة من الدراسات التطبيقية والعملية المفصلة، بالإضافة إلى مجموعة من الأوراق المختصرة ضمن سلسلة سنوية لجلسات الطاولة المستديرة تتناول موضوعات حيوية ذات أبعاد اقتصادية تهم الجمهور وصناع القرار. لتعظيم وتعميم الاستفادة من هذه السلسلة ينشر هذا الملخص السياساتي لأبرز توصيات هذه الأنشطة العلمية الحوارية.

أيلول 2024



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

Tel: +970 (2) 298 7053/4 | Fax: +970 (2) 298 7055  
info@mas.ps | www.mas.ps

إشكاليات الخطط الوطنية والتخطيط الفلسطيني على المستوى الكلي والقطاعي في ظل الحرب على غزة

إعداد: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ملخص سياساتي (6)

أيلول، 2024

أعد هذا الملخص السياسي بدعم من



HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
فلسطين والأردن

إن الآراء والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مؤسسة هنريش بل (فلسطين والأردن).

## 1- الخلفية

تأثرت جهود التخطيط الاستراتيجي العام، ودوره في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإدخال تحسينات ملموسة في الخدمات العامة ومستويات معيشة السكان في فلسطين بشكل كبير بالتحديات الكبيرة التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي، ناهيك عن الحصار المشدد والحروب المتتالية على قطاع غزة منذ العام 2006. أدى ذلك إلى تراجع التنمية الاقتصادية وزيادة التحديات الاجتماعية. مارس الاحتلال خلال العقد الماضي حصاراً مالياً على الحكومة الفلسطينية تحت ذرائع مختلفة، كما يقوم بعمليات قرصنة متتالية على أموال المقاصة التجارية. كل ذلك حد بشكل كبير من قدرة الحكومة الفلسطينية على توفير الميزانيات الضرورية لتطوير البنية التحتية الخدمية وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين.<sup>1</sup>

منذ منتصف العام 2023 انطلقت الجهود المكثفة في مكتب رئيس الوزراء والأمانة العامة لإعداد خطة التنمية الوطنية للأعوام (2024-2029) بالشراكة والتشاور مع الدوائر الحكومية المختلفة، وأثمرت تلك الجهود عن إعداد الإطار العام للخطة، وإنجاز المسودات الأولى للخطط الاستراتيجية للوزارات والمؤسسات الحكومية للأعوام 2024-2029 بما ينسجم مع المنهجية المحدثة للتخطيط التي تم اعتمادها من قبل مجلس الوزراء. كان من المفترض أن يتم إنجاز الخطط نهاية العام 2023، ومن ثم اعتمادها وبدأ العمل بها خلال العام 2024. لكن على أثر الحرب التي يشنها الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة والضفة الغربية، تم تعليق العمل على الخطط الاستراتيجية المفترضة للأعوام 2024-2029، حيث شرعت الحكومة في إعداد خطة طوارئ للعام 2024.

بكل تأكيد، أفرزت الحرب الحالية تأثيرات اقتصادية واجتماعية كبيرة في كل من قطاع غزة والضفة الغربية. في ظل الواقع الاقتصادي والاجتماعي الصعب، فإن هناك اشكالية كبيرة قائمة حول مدى قدرة الخطط الاستراتيجية الوطنية التي تم إعدادها وفق سيناريوهات وسقف سياسي ما قبل 7 أكتوبر (خاصة الخاصة بالأعوام 2024-2029) للاستجابة للواقع الحالي الذي تحول في كل أشكاله وباتت "التنمية" بعيدة المنال في ظل ظرف اقتصادي سياسي يتسم بالكفاف والتصدي للاحتلال. تم بناء هذه الخطط على واقع اقتصادي واجتماعي مختلف، وبالتالي فإن من الضروري إعادة النظر ليس فقط في مضمون الخطط الاستراتيجية ومدى استجابتها للتغيرات الدراماتيكية الأخيرة. أيضاً يجب إعادة النظر في شكل وهيكلية وآليات التخطيط الاستراتيجي في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها الحرب، وحجم الدمار الهائل في البنية التحتية والانتشار الكبير للبطالة والفقر وانعدام الامن الغذائي، والذي يتزامن مع أزمة مالية حكومية غير مسبوقة.

تطرقت هذه الورقة الخلفية لواقع التخطيط الاستراتيجي على مستوى الحكومة والقطاع العام في فلسطين، من خلال تقديم خلفية تاريخية لتطور التخطيط الاستراتيجي ومدة معالجتها لتحديات التنمية في فلسطين في كل مرحلة من المرحل. كذلك ناقشت توجهات التخطيط الاستراتيجي المستقبلية في ظل الواقع الاقتصادي والاجتماعي الصعب والمعقد غير المسبوق نتيجة للحرب التدميرية على فلسطين، ومحاولة الإجابة عن مدى قدرة الخطط الاستراتيجية القائمة على الاستجابة للواقع الحالي الذي يشهد تدهوراً كبيراً في كافة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وإذا ما كان هناك ضرورة لإعادة النظر في أي عملية تخطيط مستقبلية في التخطيط الاستراتيجي الحكومي الذي يتم التعامل فيه مع الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة واحدة.

1 <https://wafa.ps/Pages/Details/62509>

## 2- التحديات

يمكن القول أن هناك تطورا ملحوظا في عملية التخطيط الاستراتيجي الحكومي سواء على المستوى الكلي أو القطاعي. فالخطط الاستراتيجية في السنوات الأخيرة تتميز بجودة عالية سواء من ناحية التشاركية والتشاور في عملية التخطيط، وشمولية عملية التخطيط ومدى ارتباط الخطط القطاعية وعبء القطاعية بالخطط التنموية الحكومية وأهداف التنمية المستدامة، وبناء أهداف استراتيجية وسياسات تعالج الفجوات وتلبي التطلعات المستقبلية للحكومة والمؤسسات الحكومية. كما أن هناك اجماع من قبل العديد من الخبراء والمراقبين على أن المؤسسات الحكومية المختلفة تمتلك خطط استراتيجية على درجة عالية من الجودة تراعي أبرز ممارسات التخطيط الاستراتيجي السليمة وتحاكي الخطط الاستراتيجية العربية والعالمية.

على الرغم من ذلك، إلا أن الواقع يقول أن عملية تنفيذ الخطط الاستراتيجية تتسم بالبطء الشديد ولا يتم الاعتماد عليها بشكل كبير في توجهات عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية ولا تخضع لمراقبة وتقييم منهجية. فمن خلال مراجعة سريعة لبعض الخطط القطاعية وعبء القطاعية خلال العقد الأخير، نلاحظ أن هناك تكرار للأهداف والسياسات لنفس الخطة القطاعية في مراحل زمنية مختلفة، أي أنه يتم ترحيل الهدف الاستراتيجي أو السياسة من خطة إلى أخرى، مع تغيير بسيط في بعض المسميات. هذا يعود إلى مجموعة من المحددات والعقبات التي تقف حائلا أمام تنفيذ هذه الخطط والتزام أصحاب العلاقة بما جاء بها من أهداف وسياسات.

### 2-1 الاحتلال الإسرائيلي وما يخلقه من أزمات وتحديات

يوجد تأثير سلبي مباشر لكافة ممارسات الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة على التنمية والنمو الاقتصادي في فلسطين، وبالتالي على الإيرادات العامة المترتبة على ذلك. كما خلق الاحتلال الإسرائيلي حالة من عدم اليقين من خلال الحروب المتتالية التي تستهدف قطاع غزة، وما يرافقها من تدمير ممنهج للبنية التحتية والموارد الاقتصادية في الضفة الغربية، والتي تؤدي إلى تقويض دور الجهات الحكومية الفلسطينية وتدمر ما تم عمله من إنجازات في الخطط التنموية والاستراتيجية السابقة.

### 2-2 عدم واقعية الخطط من ناحية مواءمتها للموارد المالية المتاحة

على الرغم من الأزمات المالية التي تواجهها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، إلا أن عملية التخطيط الاستراتيجي بقيت تتبنى المنهج العلمي وفق أفضل ممارسات بناء الخطط الاستراتيجية، بغض النظر عن مدى توفر موازنات من الحكومة لتنفيذها. لهذا نرى تكرارا كبيرا في الأهداف والمشاريع والبرامج عبر الخطط الاستراتيجية لنفس القطاع خلال فترات زمنية متلاحقة، حيث أن ما لم يتم تنفيذه مثلا من أهداف ومشاريع خلال دورة التخطيط 2017-2021، تم إعادة تبنيه في المراجعة النصفية 2021-2023، والعديد منها تم التأكيد عليه في دورة التخطيط 2024-2029. أيضا، تتبنى العديد من الخطط أهداف استراتيجية طموحة تستجيب لتوجهات الحكومة نحو المواضيع المستجدة على المستوى الدولي، مثل التوجه العالمي نحو اقتصاديات المعرفة، والرقمنة، والاقتصاد الأخضر.

## 2-3 الاعتماد المفرط وغير المدروس على الدعم الدولي وأموال المانحين

ذكرنا سابقاً أن الخطط الاستراتيجية خلال الخطة التنموية الأولى (2008-2010) والثانية (2011-2013) إما كانت استجابة لحاجة الحكومة لحشد التمويل الدولي أو أنها اعتمدت بشكل كبير في تنفيذ مشاريعها على الدعم الدولي. ربما في تلك الفترة، وبسبب الدعم الدولي السخي لحكومة سلام فياض بعد العام 2007، تم تنفيذ جزء من المشاريع التي استهدفت بناء المؤسسات العامة وتعزيز قدرتها على تقديم الخدمات وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. إلا أن الانخفاض الكبير اللاحق للمساعدات الدولية، أظهر مدى عجز الحكومة على تنفيذ الخطط والبرامج المختلفة.

## 2-4 تحديات على المستوى الإداري والمؤسسي

إن سعي الحكومة الفلسطينية لتوظيف التخطيط الاستراتيجي من أجل تحقيق رؤيتها الاقتصادية والسياسية، وبناء مؤسسات الدولة المستقبلية والارتقاء بالخدمات الأساسية كما ونوعاً، يواجه تحديات وفجوات ذاتية عديدة:

- على المستوى الإداري: خلل في منظومة الإدارة العامة والخدمة المدنية وفي هيكله الأعمال الحكومية.
- على المستوى المالي: أوجه الضعف في نظام الإيرادات والانفاق الحكومي، وفي نظام التحويلات الطبية والتأمين الصحي، وفي معالجة صافي الإقراض، وفي إدارة قطاعي المياه والكهرباء.
- على المستوى الاقتصادي: بيئة أعمال طاردة تنقصها التكاملية وبناء الشراكة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.
- على المستوى الاجتماعي: غياب نظام الضمان الاجتماعي، ضعف شبكة الأمان الاجتماعي للفقراء والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة، فجوات في قطاع التعليم العام والعالي بما يشمل التعليم المهني والتقني، ضعف في بيئة الريادة والابداع، وانتشار الانطباعات السلبية بين المواطنين حول القضايا المجتمعية بما فيها الفساد.<sup>2</sup>
- على المستوى المكاني: أدت تجزئة الحكومة والدولة الفلسطينية إلى تفاوت في الوصول إلى الفرص والخدمات تبعاً للمكان الذي يعيش فيه الفرد في فلسطين.

## 2-5 التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها الحرب على قطاع غزة منذ 7 أكتوبر 2023

أفرزت الحرب التدميرية على قطاع غزة والضفة الغربية قضايا استراتيجية ملحة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ففي المجال الاقتصادي، فإن القضية الاستراتيجية الأولى التي يجب التعاطي معها هي الارتفاع الحاد في نسب البطالة والحاجة إلى خلق فرص العمل على ضوء انتشار البطالة على نطاق واسع، والتي وصلت إلى أكثر من 30% في الربع الرابع من العام 2023، ومن المتوقع أن تصل إلى أكثر من 35% في الضفة الغربية مع نهاية العام الحالي. كما أدت الحرب إلى انتشار واسع لمستويات الفقر وانعدام الامن الغذائي بشكل كبير جداً في قطاع غزة، وبشكل غير مسبوق في الضفة الغربية. هذا بالإضافة إلى انكشاف عدد كبير ومتزايد من الأسر في الضفة الغربية، التي كانت تحسب على الطبقة المتوسطة، واقتربها من دائرة الفقرة. ناهيك عن التدهور الكبير في مؤشرات الصحة والتعليم.

2 مكتب رئيس الوزراء/ أجنحة الإصلاح، دولة فلسطين، 2022.

أي أننا نستطيع القول أن ما تم البناء عليه من برامج حكومية والخطوط التنموية العريضة في تطوير الاستراتيجيات للأعوام 2024-2029، أصبح غير منطقي في ظل التحديات غير المسبوقة التي أفرزتها الحرب، وفي ظل الحاجة إلى خطة تنموية وطنية شاملة من ناحية الأهداف والجغرافيا (الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة واحدة)، خاصة مع الخطر الوجودي الذي أصبح يهدد الفلسطينيين في مختلف أماكن تواجدهم في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس.

### 3- التوصيات والتدخل السياساتي المطلوب:

خرجت الورقة بمجموعة من التوصيات السياساتية لأصحاب العلاقة:

- ربما المطلوب في هذه المرحلة، هو وضع خطة تنمية وطنية شاملة تدمج جميع مناطق فلسطين (القطاع، الضفة والقدس) كوحدة واحدة، رغم اختلاف الظروف والسياقات في كل منها، مع تحديد أهداف واقعية ومشتركة تأخذ بعين الاعتبار التحديات الحالية والخطر الوجودي الذي يواجه الفلسطينيين. لا نغفل ضرورة تعزيز التنسيق بين مختلف المؤسسات العامة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والجهات المانحة العربية والدولية. فما أفرزته الحرب من تحديات اقتصادية واجتماعية لا يمكن للحكومة الفلسطينية مواجهته والتصدي له بالإمكانات المتاحة، حتى لو تم تحويل 100% من أموال المقاصة.
- أما على مستوى الوزارات، فمن الضروري إعادة صياغة أهدافها الاستراتيجية وبرامجها ضمن خطة التنمية الوطنية الشاملة، وأن يتم بناء أهداف استراتيجية واقعية يجمع كل منها بين 3-4 من الوزارات والاستراتيجيات القطاعية (مثلاً هدف تخطيطي واحد للوزارات الاقتصادية - الاقتصاد الوطني والتجارة، الصناعة، الزراعة، السياحة، وهدف واحد لكل من التنمية الاجتماعية والعمل وتمكين المرأة، وهدف للبنية التحتية، من نقل وطاقة واتصالات، ... إلخ). من شأن إعادة هيكلة المخطط التنموي الوطني الحد من التكرار، حشد الموارد والكفاءة التنفيذية في أحوال حربية صعبة، بحيث تهدف في الدرجة الأولى إلى الحد من التدهور الحاصل في كافة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، والحفاظ على حياة المواطنين، وتوفير الاحتياجات الأساسية لهم. من ثم وبشكل موازي وتكاملي، يمكن خلق برامج إعادة الاعمار في قطاع غزة، تستجيب للقضايا الاستراتيجية التي أفرزتها الحرب.
- من أجل مواجهة التحديات الآنية الكبيرة التي أفرزتها الحرب، فإنه من الضروري أن تقوم الجهات الفلسطينية بأخذ زمام المبادرة، وعمل خطط قصيرة المدى وطارئة تتناسب مع الأوضاع الراهنة.
- ضرورة الشراكة مع جميع أصحاب العلاقة في تحديد الأهداف الاستراتيجية، مع مراعاة أن يكون هناك عدد قليل من الأهداف الواضحة القابلة للتطبيق والتي تأخذ بعين الاعتبار الواقع المالي للحكومة.
- ضرورة تفعيل العملية التشريعية، من أجل إعطاء المخطط الاستراتيجي بعد الرقابة والمتابعة الذي يعتبر شبه غائب عن تنفيذ المخطط الاستراتيجية.

