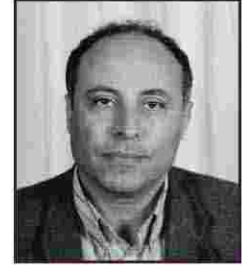


تحديات الأداء الإداري تحت الاحتلال: السلطة الفلسطينية نموذجاً



باسم الزبيدي

عضو الهيئة التدريسية في كلية الحقوق والإدارة العامة - دائرة العلوم السياسية - جامعة بيرزيت/ فلسطين

مقدمة

المجندة له، وكيف ستقام الخطة، وتعليمات إعداد التقارير؛ وأخيراً، التأكد من أن الخطة تسير وفق ما هو متوقع. واجهت الإدارات والمؤسسات الفلسطينية العامة منذ نشأتها الكثير من التحديات والعوائق التي حالت دون القيام بدورها وتحقيق أهدافها. هذه التحديات فرضتها البيئة المعقدة وغير المستقرة المحيطة بتلك الإدارات والمؤسسات، كون الحالة الفلسطينية حالة جنينية قيد التكوّن، وكون السلطة الفلسطينية سلطة منقوصة السيادة ولا تتحكم بالكثير من عناصر وشروط الفعل الإداري والمؤسسي الناجح والفعال، فضلاً عن كونها منكشفة أيضاً وعرضة للضغوط السياسية والمالية، وبخاصة من الجانب الإسرائيلي والمجموعة الدولية. يضاف إلى ذلك أيضاً عوائق داخلية كثيرة، كالتداخل بين الإدارة والسياسة الحزبية والفصيلية الضيقة، ورسوخ ثقافة مجتمعية لا تتسجم في كثير من الأحيان مع متطلبات محاربة الفساد والمحسوبية والزبونية وتعزيز المحاسبة والمساءلة.

تناقش هذه الدراسة ثلاثة تحديات تعترض الأداء الإداري والمؤسسي العام في ظل السلطة الفلسطينية، وهذه التحديات هي: العامل الإسرائيلي، والتداخل بين السياسة والإدارة، وغياب المحاسبة البرلمانية الفعالة. لذا، فهي تنبثق من ثلاث فرضيات أساسية: أولاً: أن هناك علاقة تناقض بين الأداء الإداري الفعال للمؤسسات الفلسطينية ووجود الاحتلال الإسرائيلي وتأثيراته المباشرة وغير المباشرة؛ ثانياً، أن هناك علاقة مشوشة بين الأداء الإداري الفعال للمؤسسات الفلسطينية وبين البيئة السياسية الداخلية التي تقوم على التداخل بين السياسة والإدارة في ظل تقاطب سياسي حاد؛ ثالثاً، أن هناك علاقة تعارضية بين الأداء الإداري الفعال للمؤسسات الفلسطينية من جهة وبين المحسوبية والزبونية، غياب المحاسبة والمساءلة البرلمانية الفعالة من جهة أخرى.

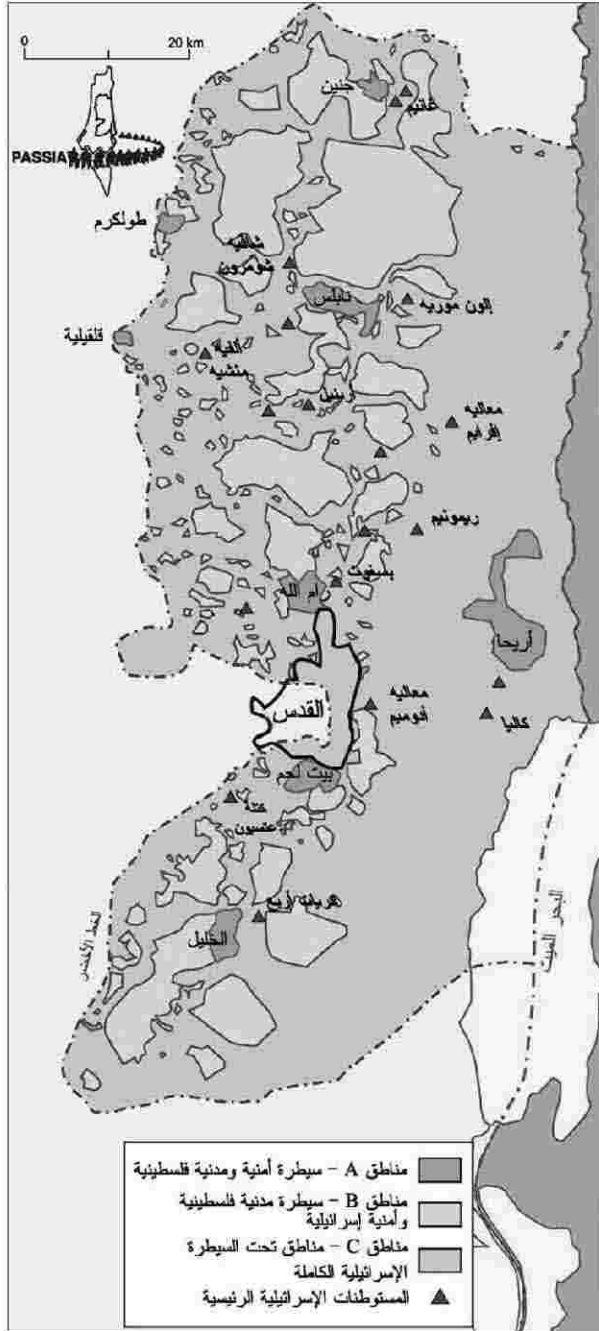
يحتكم الأداء الإداري في المؤسسات عموماً لخمس عمليات أساسية أجمع عليها علماء الإدارة، هي: التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والرقابة^(١). يُعنى التخطيط باستشراف المستقبل وتحديد أفضل السبل لإتجاز الأهداف؛ ويشمل التنظيم المزج بين الموارد البشرية والمادية من خلال تصميم هيكل أساسية للمهام والصلاحيات؛ ويتضمن التوظيف القيام باختيار وتعيين وتدريب ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب؛ أما التوجيه فهو يشمل الإرشاد وتحفيز الموظفين باتجاه تحقيق الأهداف؛ في حين تعني الرقابة بمراقبة أداء الوحدة الإدارية وتحديد ما إذا كانت حققت أهدافها أم لا.

ويعد التخطيط بمنزلة القاعدة التي تقوم عليها الوظائف الإدارية الأخرى؛ فهو عملية مستمرة تهدف إلى الإجابة عن أربعة أسئلة، هي: ماذا نريد أن نفعل ومن يقوم به، وأين، ومتى، وكيف؟ أين نحن من ذلك الهدف أو تلك الأهداف الآن؟ ما هي العوامل التي ستساعد على تحقيقها؟ ما هي البدائل المتاحة لتحقيق الهدف؟ وما هو البديل الأفضل؟ وتتحدد عبر هذه العملية طرق سير الأمور التي يقوم بها الأفراد والإدارات والمؤسسة ككل في المستقبل. ويتم تحقيق ذلك من خلال تحديد الموارد المادية المطلوبة وعدد ونوع الموظفين المطلوبين من فنيين ومشرفين ومدراء، وتطوير الهيكل التنظيمي بصورة ملائمة للأعمال التي يجب أن تُنجز.

ويتم إعداد الخطط عبر عدة خطوات، هي: أولاً، تحديد الأهداف المستقبلية؛ ثانياً، تحليل الوضع القائم والموارد المتوفرة لتحقيق تلك الأهداف؛ ثالثاً، وضع احتمالات لسير الأنشطة التي ستقود إلى تحقيق الأهداف؛ رابعاً، تحديد مزايا وعيوب كل احتمال؛ خامساً، اختيار الاحتمال صاحب أعلى مزايا وأقل عيوب فعلية؛ سادساً، تحديد من سيتكفل بالتنفيذ، وما هي الموارد

(١) انظر على سبيل المثال: محمد درويش، مبادئ الإدارة العامة (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٨).

تقسيمات المناطق الفلسطينية إلى "أ" و"ب" و"ج"



وعليه، تعالج هذه الدراسة ثلاثة محاور: الأول تأثير الاحتلال الإسرائيلي على الأداء الإداري لمؤسسات السلطة الفلسطينية، والثاني إشكالية التداخل بين السياسة والإدارة في تجربة السلطة الفلسطينية وانعكاسات ذلك على أداء المؤسسات، والثالث تأثير المحسوبية والزبونية وغياب المحاسبة البرلمانية الفعالة على أداء المؤسسات العامة.

أولاً: تأثير الاحتلال الإسرائيلي على الأداء الإداري للسلطة

١- نشأة إدارات السلطة الفلسطينية تحت الاحتلال بدأت عملية البناء الإداري والمؤسسي في مناطق السلطة الفلسطينية مع تأسيس السلطة عام ١٩٩٤، في إطار اتفاقية أوسلو (١٩٩٣)، التي كان من المفترض أن تخلص إلى إنهاء الصراع بين إسرائيل والفلسطينيين. وكان الهدف في السنوات الثلاث الأولى بعد تأسيس السلطة بناء الثقة بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي، على أن يتبع ذلك مفاوضات حل نهائي للقضايا الجوهرية كالحدود والمستوطنات وحق اللاجئين في العودة والقدس الشرقية. وفي هذه المرحلة كانت السلطة الفلسطينية سلطة انتقالية محدودة الولاية والصلاحيات، اقتصر مهمتها على إدارة الشؤون الفلسطينية الداخلية؛ وفي المقابل قامت إسرائيل بإعادة انتشار جيشها المحتل - وليس انسحابه - من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ على نحو تدريجي. ومع نهاية عام ١٩٩٥، انسحب جيش الاحتلال من ٢ في المائة فقط من الضفة الغربية و٤٠ في المائة من قطاع غزة. وقد مارست السلطة الفلسطينية في المناطق التي أُطلق عليها مناطق مهمات مدنية وأمنية محدودة. وبموجب اتفاقية أوسلو-٢، تم تحديد باقي مناطق الضفة الغربية بوصفها مناطق ب (٢٦ في المائة)، التي اضطلع الفلسطينيون فيها بصلاحيات مدنية فقط، وظلت المسؤوليات الأمنية بيد جيش الاحتلال. وفي المناطق المصنفة ج، التي تؤلف ٧٢ في المائة من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧، حافظت إسرائيل على سيطرة كاملة على الشؤون المدنية والأمنية، إضافة إلى الاستمرار بسياسة تعزيز الاستيطان وتوسيعه. وقد تمّت عمليات إعادة انتشار أخرى بعد اتفاقيتي واي ريفر (١٩٩٨) وشرم الشيخ (١٩٩٩) الأمر الذي ترك السلطة الفلسطينية مسؤولة، لكن اسمياً، عن ١٧,٢ في المائة فقط من الضفة الغربية.

بقوة على السلطة الفلسطينية بكل مرافقتها ومؤسساتها وهياكلها وما تضطلع به من أدوار ومهام وأنشطة. وكون نشأة السلطة الفلسطينية جاءت في إطار اتفاقية مع إسرائيل، فقد بقيت مقيّدة، لا تمتلك الولاية في كثير من المجالات، فقد أقيمت الاتفاقيات الموقعة مع إسرائيل للسيطرة الفعلية على الأرض بيد الاحتلال، وهو ما أدى إلى استمراره في خلق مزيد من الحقائق بصفة أحادية من خلال التحكم بالأرض والموارد والمياه والمعابر والحدود والاقتصاد والاستيراد والتصدير، ومن ثم بفرض الاستثمار والتنمية والتطوير في مناطق السلطة الفلسطينية. بهذا استطاعت إسرائيل التحكم فعلياً بالسلطة وبمدى قدرتها على النضوج والتطور إلى دولة.

بعد اندلاع انتفاضة الأقصى عام ٢٠٠٠ وإعادة احتلال الجيش الإسرائيلي للمناطق المصنفة أ، لم يعد للسلطة حضور فعلي على الأرض، وتوقف التعاون الأمني بين الجانبين، وأعاد جيش الاحتلال سيطرته على مناطق السلطة الفلسطينية وقام بممارسات قاسية، كالإغلاق والحصار ووضع الحواجز العسكرية والمداهمة والاعتقال وتحويل الأراضي الفلسطينية إلى معازل. ومنذ ذلك الوقت لم تعد مناطق السلطة الفلسطينية مترابطة جغرافياً ولم يعد لهذه السلطة أي سيطرة على حركة وتقل الناس والبضائع والخدمات أو على الحدود الخارجية، فضلاً عن عدم سيطرتها على الموارد الطبيعية أو المجال الجوي أو المياه الإقليمية. يؤثر الاحتلال الإسرائيلي في الأداء الإداري للسلطة الفلسطينية بصيغ متعددة؛ فحضوره المادي والمعنوي فرض نفسه

الجدول رقم (١)

الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ٢٠١٠ (بملايين الدولارات الأمريكية)

المؤشر	القيمة بالمليون دولار أمريكي			التوزيع النسبي للإيرادات والنفقات		
	الحكومة العامة	الحكومة المركزية	الحكومة المحلية*	الحكومة العامة	الحكومة المركزية	الحكومة المحلية
الإيرادات						
ضرائب	١٨٤٦,٤	١٨١٦,٣	٣٠,١	٥١,٤	٥٥,٤	٩,٦
مساهمات اجتماعية	٣,٢	٠,٠	٣,٢	٠,١	٠,٠	١,٠
منح	٨٣٠٩,٤	١٢٨٨,٧	٢٠,٧	٣٦,٥	٣٩,٢	٦,٦
إيرادات أخرى**	٤٣٠,٧	١٧٢,٥	٢٥٨,٢	١٢,٠	٥,٢	٨٢,٨
مجموع الإيرادات	٣,٥٨٩,٧	٣٢٧٧,٥	٣١٢,٢	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠
النفقات						
تمويلات العاملين	١٨٠٤,٧	١٧٣٨,٥	٦٦,٢	٥٤,٧	٥٦,٥	٣٠,١
استخدام سلع وخدمات	٥٢٢,١	٤٦٠,٠	٧٢,١	١٦,٢	١٥,٠	٣٢,٨
استهلاك رأس المال الثابت	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠
فوائد	٤٥,٤	٤٥,٤	٠,٠	١,٤	١,٥	٠,٠
إعانات مالية	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠
منح	٩,٢	٩,٢	٠,٠	٠,٣	٠,٣	٠,٠
مناقص اجتماعية	٤٨٧,٤	٤٧٩,٧	٧,٧	١٤,٨	١٥,٦	٣,٥
نفقات أخرى***	٤١٤,٧	٣٤٠,٧	٧٤,٠	١٢,٦	١١,١	٣٢,٦
مجموع النفقات	٣٢٩٣,٥	٣٠٧٣,٥	٢٢٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠

التوزيع النسبي للإيرادات والنفقات			القيمة بالمليون دولار أمريكي			المؤشر
الحكومة المحلية	الحكومة المركزية	الحكومة العامة	الحكومة المحلية*	الحكومة المركزية	الحكومة العامة	
			٩٢,٢	٢٠٤,٠	٢٩٦,٢	صافي رصيد التشغيل***
			٢١,٧	٢٧,٩	٥٩,٦	صافي حيازة الأصول غير المالية
			٢١,٧	٢٧,٩	٥٩,٦	صافي اقتناء أصول ثابتة
			٠,٠	٠,٠	٠,٠	تغير في المخزونات
			٠,٠	٠,٠	٠,٠	صافي اقتناء نفائس
			٠,٠	٠,٠	٠,٠	صافي اقتناء أصول غير منتجة
			٦٠,٥	١١٦,١	٢٣٦,٦	صافي الإقراض (-) / صافي الاقتراض (-)****
			٦٠,٥	٢٧٢,٤	٣٣٣,٩	صافي حيازة الأصول المالية
			٦٠,٥	٢٢٥,٧	٢٨٦,٢	محلي
			٠,٠	٤٧,٧	٤٧,٧	أجنبي
			٠,٠	٩١,١	٩١,١	صافي تحمل الخصوم المالية
			٠,٠	١٠٦,٨	١٠٦,٨	محلي
			٠,٠	١٥,٧-	١٥,٧-	أجنبي*****

ملاحظات

- * البيانات الخاصة بالحكومة المحلية تمثل ٩٥٪ من بيانات الضفة الغربية، كما أنها لا تشمل بيانات قطاع غزة.
- ** الرسوم المتحصلة للهيئات المحلية من إعادة بيع الكهرباء والمياه للسكان.
- *** المنح الدراسية ودعم الجمعيات والنفقات الطارئة للحكومة المركزية، ومصاريف تأمين وصيانة المركبات، وبدل مكافآت للعاملين، ومصاريف تنفيذ مشاريع محلية، والخصم التشغيلي لسداد الديون للحكومة المحلية.
- **** صافي رصيد التشغيل = الإيرادات - النفقات.
- ***** صافي الإقراض/صافي الاقتراض = صافي رصيد التشغيل - المعاملات في الأصول غير المالية.
- ***** الإشارة السالبة في صافي المعاملات في الخصوم المالية (أجنبي) تعني تسديد قروض خارجية.

المصدر: موقع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الرابط التالي:

http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/finGov_2010A.pdf

المستدام واعتماد الصيغ والنظم الإدارية المناسبة لترجمة أهدافها التنموية.

أمثلة كثيرة يمكن إيرادها من واقع القطاعات المختلفة للدلالة على الأثر العميق الذي يتركه الاحتلال على الأداء الإداري للمؤسسات والهيئات العامة نشير إلى اثنين منها هما تبعية الاقتصاد وضعف الهيئات المحلية.

كان لهذا الواقع المادّي الذي تعيشه السلطة الفلسطينية تأثير سلبي كبير في مدى قدرتها على إدارة مرافقها وهيكلها ومؤسساتها المختلفة. فالتخطيط مثلاً، بقي مفتقداً للموارد والشروط اللازمة له بحكم السيطرة الإسرائيلية التامة على الأرض، كون السلطة تتمتع بصلاحيات وظيفية محدودة لا تتجاوز حدود المدن الرئيسية ولا تسيطر فعلياً على الموارد والسكان، وهو ما حال دون توافر القدرة لدى السلطة الفلسطينية على التخطيط

٢- تبعية الاقتصاد الفلسطيني

اقتصاد مناطق السلطة هو اقتصاد مقيّد بتبعيته للاقتصاد الإسرائيلي، بما لا يمكنه من اتخاذ قرار مستقل يحدد طرق واتجاهات تطوّره؛ فهو يتبع الاحتلال هيكلياً، وأي تطوّر في بنيته يرتبط عضوياً بالاقتصاد الإسرائيلي، وبالنظرية التي يرغب فيها الأخير لتطور قطاعات معينة داخل الاقتصاد الفلسطيني؛ فمثلاً، تبلغ واردات السلطة من إسرائيل ما لا يقل عن ٨٠ في المائة مما تستورده، ويذهب إليها نحو ثلثي صادرات السلطة الفلسطينية^(٢). كما يرتبط اقتصاد مناطق السلطة بالخارج عبر بوابة الاقتصاد الإسرائيلي، الأمر الذي ينتج اختلالات إضافية داخل بنية هذا الاقتصاد. ولعل أبرز الأمثلة على تحكم الاحتلال بعجلة الاقتصاد الفلسطيني حتى في طبيعته الريعية، قدرة إسرائيل على احتجاج أموال الضرائب التي تجبها إسرائيل كضرائب - وبخاصة على البضائع المستوردة عبر المعابر والموانئ الإسرائيلية - وهو أمر

يتكرّر باستمرار منذ عام ٢٠٠٢ حتى اليوم (٢٠١٣). وهنا يكفي أن نذكر أنّ هذه العوائد تبلغ شهرياً نحو ٨٠ مليون دولار، أي ما يمثل نحو ثلثي ميزانية السلطة الفلسطينية تقريباً^(٣). وداخلياً، يتسم اقتصاد مناطق السلطة بالريعية والخدمية، بمعنى طغيان الخدمات عليه على حساب القطاعات الإنتاجية. فخطة التنمية والإصلاح ٢٠٠٨-٢٠١٠ لم تخصص من الموازنة العامة للقطاع الزراعي - على الرغم من أهميته - سوى أقل من ١ في المائة^(٤). كما أنّ هذا الاقتصاد غير المتكافئ، بحكم الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، أدى إلى بروز فوارق ملموسة في حجم النمو الاقتصادي المحلي بين الضفة وقطاع غزة من جهة، وإلى تدمير المقومات الاقتصادية في القطاع من جهة أخرى^(٥).

الجدول رقم (٢)

إجمالي قيمة الصادرات^(١) من الإنتاج الزراعي والصناعي (بالآلاف الدولارات الأمريكية)

السنة	حصة الزراعة من الصادرات	حصة الصناعة من الصادرات
١٩٩٧	٥٠,٩٩١	٢٢٢,٤٥٦
٢٠٠٠	٩٢,٧٩٧	٢٢٣,٨٣٥
٢٠٠٥	٥٠,١٣٠	١٩٤,٤٣٣
٢٠٠٩	٢٦,٨٨٢	٢٩٥,٤٠٨

المصدر: إحصاءات التجارة الخارجية، رام الله، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠١١. ملاحظة: يوصي الجهاز باستخدام الأرقام بجرس شديد لكونها مبنية على تعدد المصادر واختلاف آلية العمل لكل مصدر.

(١) البيانات لا تشمل محافظة القدس التي ضمتها إسرائيل عنوة بعيد احتلالها للضفة الغربية عام ١٩٦٧.

(٢) فراس جابر، ركّام الاقتصاد الفلسطيني، مركز بيسان للأبحاث، رام الله، ٢٠١٠. متاحة على: <http://www.alzaytouna.net/arabic/?c=201&a=127619>

(٣) Center for Development Studies, "Conflict-Related Development Analysis (1994-2009)", unpublished study. CDS, 2010.

(٤) خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨-٢٠١٠، نيسان/ أبريل ٢٠٠٨. متاحة على:

http://www.mopad.pna.ps/web_files/issues_file/PRDP%202008-2010%.pdf

(٥) فراس جابر، ركّام الاقتصاد الفلسطيني، مركز بيسان للأبحاث، رام الله، ٢٠١٠. الرابط:

<http://www.alzaytouna.net/arabic/?c=201&a=127619>

الجدول رقم (٣)

الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي^(٦) بالأسعار الثابتة (بملايين الدولارات الأمريكية)

المؤشر	١٩٩٧	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠٠٩
الزراعة	٤٢٩,٣	٤٠٣,٦	٢٣٦,٢	٢٩٣,٢
التعدين، الصناعة التحويلية والمياه والكهرباء	٥٦٥,٩	٥٤٥,٦	٧٧٤,٩	٧٤٧,٧
الإنشاءات	٢٩٠,٢	٣٦٦,٣	٣١٠,٢	٣٨٧,٧
الخدمات	٧٥٩,٦	٨٩٨,٠	١.٠٤٧,٥	١.١١١,١
أخرى ^(٧)	١,٦٥٦,٦	١.٩٠٥,٠	٢.١٩٠,٧	٢.٧٠١,٦
الناتج المحلي الإجمالي	٣,٧٠١,٦	٤.١١٨,٥	٤.٥٥٩,٥	٥.٢٤١,٣

(x) البيانات لا تشمل محافظة القدس التي ضمتها إسرائيل عنوة بعيد احتلالها للضفة الغربية عام ١٩٦٧.

(xx) أخرى تشمل الأنشطة التالية: تجارة الجملة والتجزئة، النقل والتخزين والاتصالات، الوساطة المالية، الإدارة العامة والدفاع، الخدمات المنزلية، الشركات المملوكة للقطاع العام، خدمات الوساطة المالية المقاسة بصورة غير مباشرة، الرسوم الجمركية، ضريبة ضريبة القيمة المضافة على الواردات. ملاحظة: ١٩٩٧ سنة الأساس لبيانات الأعوام ما بين (١٩٩٧-٢٠٠٣) و ٢٠٠٤ سنة الأساس لبيانات الأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٩).

زراعية وصناعية وتجارية. مضافاً إلى ذلك بالطبع انتشار مئات الحواجز العسكرية الموقفة والدائمة، بعضها يفصل بين المدينة وريفها كما هي الحال بالنسبة إلى مدينتي نابلس والخليل، وهما المدينتان الكبيرتان في الضفة الغربية^(٦).

ما تعانيه الهيئات المحلية من تحديات هو امتداد لمعاناتها طوال سنوات الانتفاضة بعد إعادة الاحتلال سيطرته على المدن والبلدات والقرى والمخيمات الفلسطينية وفرضه الحصار الاقتصادي وتدميره البنى التحتية من الطرق وشبكات انصراف الصحي وشبكات الكهرباء والمياه والمنشآت العامة والخاصة والممتلكات والمدارس والمصانع والمتاجر وغير ذلك. وقد ترتب على ذلك

خسائر مادية وفنية جسيمة وفوضى أُلحقت ضرراً كبيراً بقدرة الهيئات المحلية على القيام بدورها في تقديم الخدمات إلى المواطنين، هذا عوضاً من تراجع هيبته، حيث أقدم بعض المواطنين على تجاوزات سواء في البناء والتنظيم أو في التعدي على الطرق والشوارع أو في إدارة النظم للهيئات المحلية بعدم دفع ما يتوجب عليهم من مستحقات، الأمر الذي ساهم في استنزاف الموارد وفي إرباك الإدارة، ومن ثم ضعف الهيئات المحلية وعدم تمكينها من القيام بدورها في خدمة المواطنين^(٧).

احتجاز أموال الضرائب وبخاصة على البضائع المستوردة عبر المعابر والموانئ الإسرائيلية تبلغ شهرياً نحو ٨٠ مليون دولار، أي ما يمثل نحو ثلثي ميزانية السلطة الفلسطينية تقريباً

هذه الطبيعة المشوهة لاقتصادات مناطق السلطة الفلسطينية كما تُبرزها الجداول أعلاه حالت وما زالت تحول دون وضوح واستقرار الموارد المادية اللازمة التي تحتاج العمليات الإدارية في مختلف القطاعات إليها، بما في ذلك القدرة على اعتماد الخطط والربط بين أهدافها قصيرة ومتوسطة وبعيدة الأمد ووسائل تحقيقها، وتنفيذها، والتنسيق في ما بينها، والقدرة على إصدار الأوامر والقرارات، واختيار الصيغ التنظيمية المناسبة، وما يحتاج تنفيذ تلك الخطط إليه من توظيف وصيغ لتقييم الأداء ومن آليات للرقابة.

٣- ضعف الهيئات المحلية

الهيئات المحلية هي قطاع آخر يعاني من آثار الاحتلال السلبية على الأداء الإداري ومدى القدرة على الاستجابة لمطالب المواطنين ورغباتهم على المستوى المحلي. فقد تعرّضت الهيئات المحلية، لكثير من التحديات؛ فالاحتلال

الإسرائيلي، عبر تحكّمه بالأرض والموارد، يضع الكثير من العراقيل أمام توسيع المخططات الهيكلية والعمرانية والتنمية للسلطة الفلسطينية، بما في ذلك شق الطرق وتقديم الخدمات كالماء والكهرباء والصرف الصحي واستعمالات الأراضي بين

(٦) فلسطين اليوم، ٢٦/٨/٢٠٠٩، متاحة على:

<http://paltoday.ps/arabic/News-56099.html>

(٧) التقرير التشخيصي المحدث حول نظام الحكم المحلي في الأراضي الفلسطينية المحتلة وخطة العمل: قضايا لاستراتيجية مستقبلية للحكم المحلي في فلسطين، رام الله، مؤسسة هورايزن، ٢٠٠٩.

واقتصادية واجتماعية غير مستقرة وغير ملائمة للتخطيط وتنفيذ الخطط؛ فغياب الولاية الفعلية للسلطة على الأرض وعدم التواصل الجغرافي حدًا من قدرتها إلى حد كبير على تقديم الخدمات الأساسية إلى المواطنين، وحال منع الموظفين من التنقل بحرية دون توحيد وتجانس وتنسيق السياسات الحكومية والإجراءات الإدارية^(٨). كما أنّ الانقطاع المتكرر في القيادة وحدثة تجربة هياكل ومؤسسات وأجهزة السلطة حالت دون تطورها وتجذّر أدائها في خدمة الشأن العام. وفي ما يلي معطيان رئيسيان أديا الدور الأبرز في التداخل بين السياسة والإدارة في التجربة الفلسطينية.

١- معايير وآلية استقطاب موظفي الإدارة العامة

درجت الأدبيات على تحديد العلاقة بين الإدارة والسياسة بمستويين رئيسيين: فهي إما علاقة ندية تعارضية، وإما علاقة انسجام وتكامل^(٩). وقد رجّح في كثير من بلدان العالم الثالث ومن بينها المنطقة العربية، الرأي الأخير القاضي بأن الإدارة هي حيز ملازم للسياسة لا ينفصل عنها، تتجسد في نطاقه فلسفة فريق الحكم وفهمه للشأن العام والغايات التي يسعى لتحقيقها، والطريقة التي يُنظر بها إلى المحكومين وما يرغبون به من خدمات؛ فالإدارة وجه آخر للسياسة كما السياسة نفسها هي فعل إداري ينطق لفة أهل الحكم.

في الحالة الفلسطينية يتسم العامل السياسي بقدرته على الهيمنة على ما سواه من العوامل، كونه المعبر عن جوهر ما هو وطني. فما دام الوطني هو الغاية يصبح الفعل السياسي عندئذ أداة لإعمال الوطني حتى لو استعى ذلك السيطرة على الفضاءات الأخرى ومن ضمنها الإدارية.

وعقب الحرب الإسرائيلية على غزة عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، تعرضت ١٩ بلدية من مجموع الـ ٢٥ بلدية إلى أضرار، تركز ٨٠ في المئة من تلك الأضرار في ثلاثة منها (غزة ورفع وبيت لاهيا)، بلغت قيمتها الإجمالية ٤٦ مليون دولار أمريكي^(١٠). وقد كان لهذه الأضرار انعكاسات عميقة على مدى قدرة تلك البلديات على تقديم الخدمات إلى المواطنين بسبب تدمير مباني البلديات، والسجلات الإدارية، ومرافق التخزين والمستودعات، ومعدات البناء والصيانة وغير ذلك من المرافق. وكان لتدمير ممتلكات البلديات التي توفر مصادر للإيرادات، كالأسواق مثلاً، انعكاسات وخيمة على إيرادات البلدية التي كانت تعاني أصلاً عجزاً كبيراً عام ٢٠٠٧. فتعاودة الضرائب والرسوم التي كانت تستخدم في تمويل الخدمات البلدية انهارت، وهو ما جعل الكثير من البلديات عاجزة عن دفع رواتب موظفيها، إضافة إلى أن الدمار الهائل وضع ضغوطاً استثنائية كبيرة على تلك البلديات لتلبية حاجات السكان النازحين، وإعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية، بما في ذلك إزالة ركام المباني والمنشآت المدمرة. وقد جاءت هذه الصعوبات لتزيد تعقيداً في مكان يعاني أصلاً ارتفاع معدلات الفقر والبطالة إلى حد كبير، ويعتمد ٧٠ في المائة من سكانه على المساعدات والمعونات الخارجية بصورة مباشرة.

ثانياً: التداخل بين السياسة والإدارة

منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، ظهرت جلياً إشكالية التداخل بين السياسة والإدارة في مؤسسات السلطة الوليدة، التي توالى على إدارتها ثلاث عشرة وزارة، واجه كل منها بيئة سياسية

(٨) See Eunida, European Commission, Final Report Damage Assessment and Needs Identification in the Gaza Strip, March 2009, available at:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/occupied_palestinian_territory/tim/documents/final_report_version6_tr.pdf

(٩) ما زالت الإجراءات الإدارية التي تطبقها السلطة في الضفة وقطاع غزة مستندة إلى مجموعة غير متجانسة من القوانين واللوائح التي أصدرتها السلطات المتعاقبة.

وقد عطل غياب التواصل الجغرافي والانقسام إمكان إحداث تقدم حقيقي نحو إلغاء الاختلافات واستبدال هذه الأدوات القانونية بقوانين ونوائح جديدة.

(١٠) Woodrow Wilson, "The Study of Administration," Political Science Quarterly, no. 41 (December, 1941), pp. 481-506.

لممارساتها - التي تعود إلى حقبة النضال الوطني - مؤسسات السلطة الفلسطينية، التي أسست بالاعتماد على كوادر الفصائل الفلسطينية، والتي نقلت جزءاً كبيراً من تجربتها كحركات تحريرية إلى داخل مؤسسات السلطة، ولم تتجح في تحقيق انتقال سلس بين بُنى عملت في ظل حالة من انعدام الأمن واللايقينية وحتى السرية، لتكوين بُنى أكثر استقراراً تحمل مضامين وممارسات مؤسسات

لدولة في طور التكوّن، وهنا غاب عن الفعل البناء المؤسسي المنهج، وممارسة التقاليد العصرية الفعّالة في الإدارة والتخطيط وصنع القرار^(١١).

وهناك سبب آخر للتداخل السلبي بين السياسة والإدارة تتمثل بطغيان الزعامة السياسية لشخص الرئيس الراحل ياسر عرفات، والذي ساهم في تهميش دور المجلس التشريعي والأحزاب

السياسية في عمليات الحكم، وبالتالي إلى غياب رقابة متبادلة بين السلطات على السلطة التنفيذية؛ بل أكثر من ذلك، أدى هذا التأثير إلى إذابة الحدود بين مؤسسات السلطة الفلسطينية من جهة، وبين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من جهة أخرى. الأمر الذي

أعطى الرئاسة القدرة على التدخل المباشر، حتى في التفاصيل الإدارية الصغيرة^(١٢). وقد أثر هذا الميل نحو مركزية السلطة التنفيذية بدوره في العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، حيث لم تُمنح هذه الهيئات أي استقلال مالي أو إداري فعلي^(١٣).

وقد جاء تأليف حكومة التكنوقراط سنة ٢٠٠٥، التي جرى اختيار أعضائها بناءً على مؤهلاتهم المهنية وقدراتهم الفنية،

تمتد حدود الفضاء السياسي الفلسطيني ليشمل مختلف البنى والصيغ والمفاهيم ذات العلاقة بالتحرر الوطني، وبهذا

المعنى هو نطاق يتضمن الإنجازات والإخفاقات الوطنية في آن، ويتألف من حشد غير متجانس من الفاعلين كالسلطة الوطنية، وفصائل منظمة التحرير المختلفة بما فيها حركة فتح وحركة حماس والحكومات المتعاقبة، والفاعليات المجتمعية المختلفة التقليدية

المتوارثة والطوعية المدنية، والقطاع الخاص، مضافاً إلى ذلك جهات خارجية مؤثرة كإسرائيل، والدول المانحة وأجنداتها المختلفة إضافة إلى تعقيدات البيئتين الإقليمية والدولية.

ويترتب على سعة الفضاء السياسي الفلسطيني وتنوع مكوناته، إشكالية شرعية التمثيل^(١٤)، لعدم وضوح الحدود الفاصلة بين السلطة والمعارضة، وبين الرئاسة والحكومة، وبين

الأحزاب السياسية وقوى المجتمع المدني، وبين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين الداخل والخارج. ومن آثار ذلك ما ينشأ من صراع سياسي يؤدي إلى جعل ما هو إداري ومؤسسي وسيلة مقبولة لتحقيق أهداف سياسية.

٢- سيادة القانون والاحتكام إلى المؤسسات

من بين الأسباب التي عمقت التداخل السلبي بين السياسة والإدارة في الحالة الفلسطينية، وغيّبت الديمقراطية الداخلية وإمكانية مأسستها، توريث منظمة التحرير بجمع فصائلها

(١١) Basem Ezbi, "The Ruling Arab Political Parties and Democracy," in: Democracy in the Practice of the Arab Political Parties, (Amman: Al-Quds Center for Political Studies, 2009).

(١٢) "Touching the Void, Public Administration & Civil Service Reform in Palestine," A Drivers-of-Change Case-study, Ramallah, Published by The Ibrahim Abu-Lughod, Institute of International Studies, and The Centre for Continuing Education of Birzeit University, November 22, 2006.

(١٣) يزيد انصايح و خليل الشقاقي، تقوية المؤسسات الفلسطينية العامة، تقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلس العلاقات الخارجية، منشورات مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، ١٩٩٩. النسخة العربية متاحة على:

(١٤) <http://www.pcsr.org/arabic/cfr/fullr.html> والنسخة الإنكليزية متاحة على: <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/palinstfull.pdf> المصدر نفسه.

ثالثاً: ضعف المحاسبة البرلمانية

يعود الكثير من التحديات التي تواجه الفعل الإداري إلى غياب المساءلة والرقابة منذ نشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤. فبدلاً من أن يمثل المجلس التشريعي، الإطار الأهم لتصويب الفعل الإداري، أدى الانحياز للمفهوم الشعبوي، القاضي بأن على المجلس التشريعي دعم الرئيس بدلاً من معارضته كونه يسعى لتحقيق الحلم الوطني المتمثل بالدولة الفلسطينية، إلى منع المجلس من اكتساب سيطرة فعلية على التشريعات ومن مأسسة المساءلة.

على سبيل المثال، بعد صدور تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي حول التجاوزات الإدارية والمالية وعرضه على المجلس التشريعي عام ١٩٩٧، أُلّف المجلس لجنة خاصة لمراجعتها، فأصدرت اللجنة تقريرها الخاص (الذي عرف باسم تقرير

الفساد) الذي كشف عن عدة حالات من المخالفات والتجاوزات راوحت بين غياب معايير الكفاءة وبين حالات فساد صفري وكبرى. لكن، على الرغم من تعهد الرئيس ياسر عرفات بتحويل القضية إلى النائب

العام، فإن ذلك لم يتم، كما لم تُصدر هيئة الرقابة العامة أي تقارير سنوية أخرى لتعرضها على المجلس التشريعي^(١٦).

وفي عام ٢٠٠٢، أظهر المجلس التشريعي حزماً أكبر في

بمنزلة اعتراف بضرورة التغيير في اتجاه إصلاح السلطة التنفيذية غير أن مساعي تطبيق البرنامج الإصلاحي للحكومة ضمن وزاراتها لم يتحقق إذ واجهت هذه المحاولة معارضة داخلية جديدة.

كان ما ورثته السلطة الفلسطينية في حقبة النضال الوطني من منطق وجاهي غير مهني في تعيين موظفيها في المرافق الإدارية المختلفة أثر سلبي واضح في نوعية الموظفين وعددهم في تلك المرافق. وشجّع ذلك على خلق أعمال ومهملات - افتراضية أحياناً - لتبرير وجود وتضخم الوزارات والهيئات والدوائر الحكومية، الأمر الذي أوجد بُنى تنظيمية مترهلة وغير متناسقة ليس لديها مهمات ومسؤوليات محددة^(١٥). وعادة ما وجد الأفراد والهيئات في هذه الهياكل التنظيمية أنفسهم في بيئة لا تتوافر فيها

قرص عمل بديلة كافية. لذا، كرس

الموظفون الإداريون جلّ جهودهم للمنافسة الداخلية وجعلوا من أهم أولوياتهم السعي لتأمين الموارد والامتيازات بدلاً من تقديم الخدمة الحقيقية إلى المواطنين، ما ساهم في خلق بيروقراطية مثقلة بنفسها

القدرات وانحواض والأنظمة للعمل ككيان متكامل قادر على تطوير الفعل الإداري من تخطيط وتنفيذ السياسات والبرامج التي تلبى حاجات المواطنين.

صادقت الحكومة التاسعة، قبيل انتخاب المجلس التشريعي عام ٢٠٠٦، على دفع علاوات، وإجراء ترقيات وتعيينات في القطاع العام برمتها، وهو ما أدى إلى انتهاكات فادحة لالتزاماتها بخفض نمو فاتورة الرواتب في القطاع العام

(١٥) ورثت السلطة الفلسطينية الأغلبية العظمى من موظفيها من الإدارة المدنية الإسرائيلية ومن منظمة التحرير الفلسطينية، إذ بلغت نسبتهم نحو ٨٥ في المئة من الموظفين المدنيين والأمنيين الذين بلغ عددهم ٧٥ ألفاً في نهاية عام ١٩٩٦ ونحو ١٨٠ ألفاً مع نهاية عام ٢٠١٠. ويرجع جزء من هذا النمو في عدد الموظفين إلى زيادة المسؤوليات التي حصلت عليها السلطة وإلى رغبة هذه السلطة في تعزيز وتقوية الاستقرار الاجتماعي الاقتصادي وتقوية قاعدتها السياسية، بحيث كانت تمنح الوظائف كمكافأة للمخلصين، كما أعادت إحياء الروابط التقليدية بالعائلات ذات النفوذ بغرض تقويض القوى التي يمكن أن تعارض أو تسبب زعزعة الوضع السياسي الجديد. انظر:

Rey Brynen, A Very Political Economy: Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza (Washington, DC: United States Institute of Peace

Nathan J. Brown, Palestine Politics After the Oslo Accords (California, L.A.: University of California Press, 2003). (١٦)

Guilain P. Denoex and Robert Springborg, Promoting Democracy and State Building in Palestine: Donor Assistance to the Palestinian Legislative Council (London: Saffron Books, 2005). (١٧)

الرقابة على عملها في حال خروج البعض منها عن الأصول القانونية التي هي ضعيفة أصلاً. كما امتد الفساد إلى بعض مجالات القطاع الخاص، الذي أصبحت الاحتكارات أحد تعابيرها الأكثر وضوحاً في الآونة الأخيرة.

وقد كشف تقرير أصدرته منظمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان مؤخراً^(١٧) أن أكثر من نصف الفلسطينيين في مناطق السلطة (نحو ٥٥ في المئة) يرون أن الوساطة والمحسوبية في التعيينات هي أكثر ضروب الفساد انتشاراً في القطاع الحكومي. وكشف التقرير أن سوء تخصيص الأموال العامة وإساءة استخدام المنصب العام واستغلاله لأغراض خاصة ما زالت حاضرة في الكثير من المؤسسات الفلسطينية. ويوازي ذلك ضعف ملحوظ في الإرادة السياسية للمسؤولين في تبني استراتيجية شاملة وجادة لمكافحة الفساد ومحاسبة مقترفيه من كبار المسؤولين.

خلاصة

اتضح في هذه الدراسة صعوبة تناول الأداء الإداري لمؤسسات السلطة الفلسطينية بمعزل عن التحديات البنوية الداخلية والخارجية التي تعترض عمل تلك المؤسسات وتحول دون ارتقائها وتطورها. فعدم تمتع السلطة الفلسطينية بالسيادة الحقيقية على الأرض، وغلبة السياسي على الإداري وضعف اعتبارات الجدارة والكفاءة لمصلحة الوساطة والمحسوبية، حال دون تمكّن تلك المؤسسات من امتلاك المقومات اللازمة لتطوير أدائها الإداري على نحو فعال ودائم ومستقر. فالتخطيط مثلاً، الذي هو ركيزة الفعل الإداري، ويحدد مآل العمليات الإدارية الأخرى من تنظيم وتوظيف وتوجيه ورقابة، بقي ضعيفاً مشوهاً يعاني الكثير من التحديات.

ممارسة سلطته الرقابية على السلطة التنفيذية حين رفض المصادقة على تشكيل الحكومة^(١٨)، وفي آذار/ مارس ٢٠٠٣ عندما قام بتعديل القانون الأساسي لينشئ منصب رئيس الوزراء الذي يحد من صلاحيات الرئاسة.

أما التعيين في المستويات الإدارية العليا فقد طغت عليه الاعتبارات السياسية/الفصيلية، وهو ما أدى إلى صراع شبه دائم للسيطرة على الطواقم الإدارية واحتكام هذه التعيينات إلى الدعم السياسي بدلاً من الاعتبارات المهنية، ومن ثم إلى غياب الاهتمام الفعلي بالسياسات^(١٩). فالحكومات المتعاقبة جنحت لاتخاذ قرارات إدارية منحت وزناً أكبر لاعتبارات المحسوبية والزبونية من اعتبارات الجدارة والحاجة والكفاءة الإدارية. على سبيل المثال، صادقت الحكومة التاسعة، قبيل انتخاب المجلس التشريعي عام ٢٠٠٦، على دفع علاوات^(٢٠)، وإجراء ترفيقات^(٢١) وتعيينات في القطاع العام برمتها، وهو ما أدى إلى انتهاكات قاذحة لالتزاماتها بخفض نمو فاتورة الرواتب في القطاع العام^(٢٢).

أدى غياب مجلس تشريعي موحد وفعال إلى عدم المصادقة على كثير من مشاريع قوانين مكافحة الفساد، التي من شأنها أن تغطي مجالات كثيرة، مثل حق الحصول على المعلومات والخصخصة وإنشاء لجنة فاعلة لمكافحة الفساد. وفي ظل الفراغ التشريعي نشأ الكثير من مظاهر الولاء الضيق والفساد والإساءة إلى المال العام، كظاهرة التعميم والفصل من الوظيفة العمومية على أساس الانتماء السياسي، وعمليات تصفية الحسابات في عدة مجالات. كما استمرت ظاهرة الموظف الوهمي ولم يتم تبني سياسات حكومية حازمة لمتابعة الأشخاص، غير المحصور عددهم، المسجلين على فاتورة وقائمة الوظيفة العامة، وهم عملياً خارج إطار الخدمة. ووفرت حالة الانقسام أيضاً مجالاً رحباً لعمل بعض المؤسسات والشركات المحلية والأجنبية في ظل ضعف

(١٨) على سبيل المثال، عند تحليل القرارات الرسمية الصادرة عن الحكومة العاشرة حتى أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٦، تبين أن ٣٢ في المئة منها تعلق بتعيين وترقية موظفين مدنيين، و ٢١ في المئة منها تعلق بتغييرات على الهياكل التنظيمية للحكومة. في حين أن ١٨ في المئة أُنفت بصورة مباشرة قرارات الحكومة السابقة. أما القرارات الباقية فارتبطت بشؤون إدارية مختلفة لا علاقة لها بالسياسات العامة.

(١٩) متوسط الزيادة في الرواتب من خلال تنفيذ قانون الخدمة المدنية الجديد في تموز/ يوليو ٢٠٠٥: الأجهزة الأمنية ٢٨ في المئة؛ الخدمة المدنية ١٣ في المئة. هذه الزيادة الكبيرة في الرواتب الممنوحة للقطاع العام لم يكن لها ما يبررها على الإطلاق في سوق العمل العام، وبخاصة أن مستويات الرواتب والدرجات الأقل تتخطى الآن تلك الموجودة في القطاع الخاص على الرغم من وجود أمن وظيفي أعلى في القطاع العام.

(٢٠) ما بين أيار/ مايو وتشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤، حصل على الترفيقات نحو ١٤ في المئة من موظفي الفئة ٢ ونحو ١٠ في المئة من موظفي الفئة ١.

(٢١) ارتفعت فاتورة الرواتب لتصل إلى مليار دولار سنة ٢٠٠٥ مقابل ٨٧١ مليون دولار سنة ٢٠٠٤؛ أي أن الزيادة مثلت نحو ١٥ في المئة.

(٢٢) انظر التقرير الذي صدر في ٢٦/٤/٢٠١١ عن منظمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان حول الفساد في الحكومة الفلسطينية. متاح على:

<http://www.alwatan.sy/dindex.php?idm=100211>

ثالثاً: إكساب المؤسسات الفلسطينية القدرة البنوية والوظيفية، بما في ذلك تبني درجة من اللامركزية في بنية وآليات عملها، مراعاةً للاستمرارية في عملها في ظل الاحتلال وما يفرضه من فصل جغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة ومدينة القدس.

رابعاً: تبني صيغ عصرية للبناء المؤسسي تتيح من التكاملية والتفاعل الإيجابي بين البعدين السياسي والإداري بدلاً من التديّة والتعارض بينهما، ويمكن تحقيق ذلك من خلال الاحتكام إلى منظومة قوانين وأنظمة لضبط هذا الأمر.

خامساً: إصدار منظومة قوانين تُعالج الفساد بكل ضروبه، بما في ذلك الوساطة والمحسوبية والزيونية، وتعزيز تقاليد المساءلة والمحاسبة وتطوير صيغ رقابية مُمأسسة وفعّالة على الأداء الإداري.

وأخيراً: لكي يتم ترجمة هذه التوصيات الخاصة بالتطوير المؤسسي لا بد من توافر درجة أعلى من الاستقرار السياسي العام، ولا بد من امتلاك سيادة حقيقية على الأرض والموارد والسكان، الأمر الذي لن يأتي في غياب الدولة الفلسطينية المستقلة.

لذا يكتنف الواقع الراهن لمؤسسات السلطة الفلسطينية درجة كبيرة من الغموض واللزوجة تُصعّب عملية تحديد الأهداف المستقبلية والاستراتيجيات الملائمة لتحقيقها، وإمكان تحليل الواقع القائم والموارد اللازمة لتحقيق الأهداف المنشودة، وعملية وضع الاحتمالات والخيارات لسير السياسات والأنشطة اللازمة، وتحديد مزاياها وعيوبها وأي منها هي الأفضل والجهة التي تتكفل بتنفيذها، وإمكان التأكد من أن الخطط والسياسات تسير وفق ما هو متوقع.

للتقليل من انكشافيّة الأداء الإداري لمؤسسات السلطة الفلسطينية نقتراح التوصيات التالية:

أولاً: أن تحتكم عملية البناء والأداء المؤسسي إلى مبدأ الاستجابة إلى الحاجات الفلسطينية من حيث الأهداف والأولويات والاستراتيجيات التي جرى تبنيها.

ثانياً: أن يتم تبني رؤية وطنية شاملة وواضحة لعملية البناء المؤسسي تكون قادرة على التمييز بين ما هو آني وموقت من ناحية وبين ما هو مستمر ودائم من ناحية أخرى، وربط عملية التخطيط بهذين المستويين.

