



النظام الدولي الجديد والتدخل في الشؤون الداخلية للدول
(الإصلاح في فلسطين كحالة)

إعداد عارف عبدالله سلامة جفال

إشراف: د. سمير عوض

2010

النظام الدولي الجديد والتدخل في الشؤون الداخلية للدول
(الإصلاح في فلسطين كحالة)

رسالة ماجستير مقدمة من الطالب
عارف عبد الله سلامة جفال

تاريخ المناقشة
2010\12\04

لجنة المناقشة

د. سمير عوض رئيسا
د. عبد الرحمن حاج إبراهيم عضوا
د. أحمد أبو دية عضوا

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في الدراسات الدولية
من كلية الدراسات العليا في جامعة بيرزيت - فلسطين

2010

النظام الدولي الجديد والتدخل في الشؤون الداخلية للدول

الإصلاح في فلسطين كحالة

رسالة ماجستير مقدمة من الطالب

عارف عبد الله سلامة جفال

تاريخ المناقشة

2010\12\04

لجنة المناقشة

- د. سمير عوض رئيسا
..... د. عبد الرحمن حاج ابراهيم عضوا
..... د. أحمد أبو دية عضوا

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في الدراسات
الدولية من كلية الدراسات العليا في جامعة بيرزيت - فلسطين

2010

شكر وعرافان

أَتَقَدِّمُ بِالشُّكْرِ الجَزِيلِ إِلَى كُلِّ مَنْ سَاهَمَ فِي انجَازِ هَذِهِ الرِّسَالَةِ،
وَإِذْ أَتَقَدِّمُ بِالشُّكْرِ الجَزِيلِ إِلَى الدُّكْتُورِ سَمِيرِ عَوْضِ عَلَى جِهَدِهِ
وَصَبْرِهِ لِانجَازِ هَذِهِ الرِّسَالَةِ، وَكَذَلِكَ إِلَى كُلِّ مَنْ دَعَمَنِي خِلالَ
إِعْدَادِهَا، وَالشُّكْرَ وَالامْتِنَانَ إِلَى لَجْنَةِ المُنَاقِشَةِ المَوْلُفَةِ مِنْ
الأَساتِذَةِ الدُّكْتُورِ عَبْدِ الرَّحْمَنِ حَاجِ إِبراهِيمِ وَالدُّكْتُورِ أَحْمَدِ أَبُو
دِيَةَ

أَهْدِيهَا إِلَى رُوحِ وَالدَّتِي الَّتِي آمَنْتُ بِالْعِلْمِ وَدَوْرِهِ فِي تَحْرِيرِ
العقول

المحتويات

| | |
|-------|---|
| ز | ملخص الدراسة باللغة العربية |
| ي | ملخص الدراسة باللغة الإنجليزية |
| 1 | 1. مقدمة |
| 1 | 1.1. أهداف الدراسة |
| 1 | 1.2. أهمية البحث |
| 2 | 3.1. دراسات سابقة |
| 4 | 4.1. مراجعة الأدبيات |
| 8 | 5.1. المنهجية |
| 9 | 6.1. الصعوبات |
| 36-10 | 2. الفصل الأول: الإطار النظري |
| 10 | 1.1.2. مقدمة |
| 11 | 2.2. المرحلة الأمريكية |
| 13 | 3.2. العولمة وأثرها على النظام الدولي الجديد |
| 14 | 4.2. النظرية الليبرالية |
| 15 | 5.2. التدخل في الشؤون الداخلية للدول |
| 20 | 6.2. المساعدات الدولية والتدخل في الشؤون الداخلية للدول |
| 21 | 7.2. المساعدات الدولية وربطها في الحكم الرشيد والديمقراطية |
| 22 | 1.7.2. الإصلاح والحكم الرشيد |
| 23 | 2.7.2. تعريفات للحكم الرشيد |
| 24 | 3.7.2. الليبرالية والحكم الرشيد |
| 25 | 4.7.2. النظام السياسي في الحكم الرشيد |
| 26 | 1.4.7.2. دور السلطات الثلاث وحدود التواصل والتشابك في ادوارها |
| 28 | 2.4.7.2. العلاقة بين السلطات الثلاث |
| 28 | 5.7.2. دور مؤسسات المجتمع المدني |
| 29 | 6.7.2. التمثيل والمشاركة السياسية |

| | |
|--------|--|
| 31 | 7.7.2. الاستقرار السياسي |
| 32 | 8.7.2. فعالية الحكومة |
| 34 | 9.7.2. النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد |
| 144-37 | 3. الفصل الثاني الحكم الرشيد في فلسطين |
| 37 | 1.3. مقدمة |
| 39 | 2.3. النظام السياسي |
| 39 | 1.2.3 حالة منظمة التحرير قبل الاتفاقيات السياسية |
| 43 | 2.2.3 النظام السياسي بعد تأسيس السلطة |
| 46 | 3.2.3 دور منظمة التحرير بعد تأسيس السلطة |
| 49 | 4.2.3 دور حركة فتح في النظام السياسي |
| 50 | 5.2.3 دور المعارضة اليسارية |
| 52 | 6.2.3 دور المعارضة الإسلامية |
| 53 | 3.3. فصل السلطات |
| 53 | 1.3.3 السلطة التنفيذية |
| 57 | 2.3.3 السلطة التشريعية |
| 66 | 3.3.3 السلطة القضائية |
| 75 | 4.3.3 العلاقة بين السلطات الثلاث |
| 81 | 4.3. الحكم المحلي |
| 87 | 5.3. مجلس الوزراء |
| 88 | 1.5.3. فعالية الحكومة |
| 89 | 2.5.3. هيكلية الوزارات |
| 90 | 3.5.3. اليات التوظيف |
| 91 | 4.5.3. الازدواجية في عمل المؤسسات |
| 92 | 6.3. المحاسبة والمساءلة والشفافية |
| 92 | 1.6.3. محاربة الفساد |
| 93 | 2.6.3. دور السلطات الثلاث في المحاسبة والمساءلة |
| 94 | 3.6.3. حق الحصول على المعلومات |

| | |
|---------|--|
| 96 | 7.3. المشاركة في الشأن العام |
| 98 | 1.7.3. النقابات العامة والمهنية والاتحادات |
| 99 | 2.7.3. المنظمات المدنية |
| 101 | 3.7.3. حرية تشكيل الأحزاب |
| 104 | 4.7.3. التأثير في السياسات العامة والتشريعات |
| 105 | 8.3. المشاركة السياسية |
| 105 | 1.8.3. مقدمة |
| 108 | 2.8.3. الانتخابات كوسيلة أساسية في المشاركة |
| 109 | 3.8.3. الانتخابات العامة 1996 |
| 114 | 4.8.3. الانتخابات المحلية 2004-2005 |
| 115 | 5.8.3. الانتخابات الرئاسية 2005 |
| 116 | 6.8.3. الانتخابات التشريعية الثانية |
| 122 | 7.8.3. حرية تشكيل الأحزاب |
| 123 | 8.8.3. الاستقرار السياسي |
| 125 | 9.3. الوضع الاقتصادي |
| 125 | 1.9.3. الوضع الاقتصادي قبل تأسيس السلطة الوطنية |
| 128 | 2.9.3. الوضع الاقتصادي بعد تأسيس السلطة |
| 133 | 3.9.3. المساعدات الدولية |
| 205-147 | الفصل الثالث: الإصلاح بين المطالبات المحلية والدولية |
| 147 | 4. الإصلاح |
| 147 | 1.4. مقدمة |
| 148 | 2.4. الإصلاح في بداية عهد السلطة الوطنية |
| 151 | 3.4. الإصلاح من منطلقات فلسطينية |
| 151 | 1.3.4. انطلاق مسيرة الإصلاح |
| 152 | 2.3.4. الرؤيا الفلسطينية للإصلاح |
| 156 | 1.2.3.4. على صعيد السلطة التنفيذية |
| 157 | 2.2.3.4. على صعيد الوزارات |

- 158 3.2.3.4. على صعيد التوظيف
- 159 4.2.3.4. على الصعيد الاقتصادي
- 160 5.2.3.4. الإصلاح في المجال الأمني
- 162 6.2.3.4. الإصلاح في مجال المسائلة والشفافية
- 163 7.2.3.4. إصلاح النقابات العامة المهنية والاتحادات
- 165 3.3.4. دور المؤسسات في عملية الإصلاح
- 165 1.3.3.4. السلطة التنفيذية
- 165 2.3.3.4. السلطة التشريعية
- 166 3.3.3.4. المؤسسات الأهلية
- 167 4.3.3.4. الأحزاب السياسية
- 169 4.4. التدخل الدولي في الشأن الداخلي الفلسطيني
- 169 1.4.4. التدخل الدولي في مرحلة التأسيس
- 171 2.4.4. تأثير التدخل
- 171 1.2.4.4. التدخلات على الصعيد الاقتصادي
- 174 2.2.4.4. 2. تأثير التدخل على الواقع الاجتماعي
- 175 3.2.4.4. التأثير في القضايا السياسية
- 178 4.2.4.4. الضغط الدولي خلال الانتفاضة
- 179 5.4. التدخل الدولي في عملية الإصلاح الفلسطيني
- 179 1.5.4. تقرير روكارد
- 182 2.5.4. خطة خارطة الطريق
- 184 3.5.4. وثيقة الاتحاد الأوروبي
- 186 6.4. التدخلات الدولية في الشؤون الأمنية الفلسطينية
- 188 1.6.4. التواجد الأمني الأمريكي ودوره
- 191 7.4. وفاة الرئيس عرفات وتغير شكل الضغوط الدولية
- 193 1.7.4. الانتخابات التشريعية الثانية والموقف الدولي
- 195 2.7.4. دور الدعم الدولي في الضغط على السلطة الوطنية بعد انتخابات 2006
- 197 3.7.4. شمولية الضغط الدولي

| | |
|----------|--|
| 201 | 8.4. الفرق بين المطالبات المحلية والدولية |
| 202 | 1.8.4 في المجال الاقتصادي |
| 203 | 2.8.4. في المجال الأمني |
| 204 | 3.8.4. مجلس الوزراء |
| 205 | 4.8.4. في مجال المؤسسات والاتحادات المدنية |
| 219-206 | 5. الخاتمة والتوصيات |
| 228 -220 | قائمة المصادر والمراجع |

ملخص

تعالج الدراسة التدخل الدولي في عملية الإصلاح الفلسطينية، من خلال ربطها بالتطورات التي ميزت العلاقات الدولية بعد انتهاء الحرب الباردة، ودور المساعدات الدولية في هذه التدخلات، ومقارنة اثر التدخلات الدولية في وضع أولويات الإصلاح، تم الاستناد إلى المنهج الوصفي في سبيل انجاز هذه الدراسة، حيث تم مراجعة الأدبيات التي كتبت في الإصلاح في فلسطين، بالإضافة إلى مراجعة الوثائق التي تناولت جوانب الإصلاح، سواء الدولية منها او المحلية، وتحليل مدى قدرة كل من المبادرات المحلية والدولية على المساهمة في تحقيق إصلاح حقيقي، يلبي رغبة الشعب الفلسطيني.

عالجت الدراسة في الجانب النظري منها العلاقات الدولية منذ بداية التسعينيات والتدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتعرضت الدراسة لدور الولايات المتحدة الأمريكية، وبدء موجة العولمة الجديدة مع انتهاء الحرب الباردة، إضافة إلى تأثير النظرية الليبرالية على التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتطرقت الدراسة إلى التغيرات التي حدثت في مجال السيادة الوطنية، مع البحث في شكل التدخلات في كل من البوسنة والعراق، وطبيعة هذا التدخل على بناء المؤسسات الوطنية العامة، وتطرقت الدراسة في الجانب النظري أيضا إلى تطور مفهوم الحكم الصالح وربطه بالمساعدات الدولية خلال العقدين المنصرمين، مع البحث في المفهوم ودلالاته وأوجه تطبيقاته.

في الفصل الثاني من الدراسة تم استعراض واقع الحكم الرشيد في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، من خلال البحث في مجموعة من مدلولات الحكم الصالح، كالنظام

السياسي، حيث تم البحث في تركيبته من خلال التطرق لدور منظمة التحرير الفلسطينية عقب الاتفاقية السياسية مع إسرائيل، ودور السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية والعلاقة بينهما، ومدى تأثير النظام الرئاسي على الفصل بين السلطات، وكذلك تناولت الدراسة المشاركة السياسية في الحياة السياسية الفلسطينية، من خلال التطرق الى الانتخابات العامة في العام 1996 و2006، ودور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة في الحياة العامة، وتناولت الدراسة أيضا تركيبة الحكومة وهيكلتها ومدى فاعليتها في تأدية دورها، ومدى تطبيقها لمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في عملها.

في الفصل الثالث ركزت الدراسة على واقع الإصلاح في فلسطين، واستعرضت المبادرات المختلفة المحلية الصادرة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وتلك الصادرة عن جهات غير رسمية مثل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وتناولت بالتفصيل اقتراحات كل منها لتطوير المؤسسات الوطنية، وربطها بما تم تقديمه من مقترحات خلال السنوات السابقة لانطلاق مسيرة الإصلاح، وفي الجانب الثاني من الدراسة فإنها بحثت في التدخلات الدولية في مجال الإصلاح في فلسطين من خلال استعراض ثلاث مبادرات دولية ، بدءا من تقرير روكار وما قدمه في مجال التوصيات لإصلاح المؤسسات الفلسطينية، وكذلك خطة خارطة الطريق التي اعتبرت تدخل فح من قبل الولايات المتحدة في الشأن الداخلي الفلسطيني، خصوصا ما تعلق الأمر بالإصلاحات السياسية التي طالبت بها، كاستحداث منصب رئيس الوزراء، وتغيير بعض مواد الدستور، وتوزيع الأدوار بين الرئيس ورئيس الوزراء، وكذلك تم استعراض خطة الاتحاد

الأوروبي الداعم الأكبر للسلطة الوطنية الفلسطينية، وخصوصاً أن خطة خارطة الطريق أصبحت خطة دولية بعد تشكيل اللجنة الرباعية، والاتحاد الأوروبي جزء من الخطة، إلا أنه أصدر خطته للإصلاح والتي ركزت على الجوانب الفنية ولم تركز على الجوانب السياسية الهيكلية للسلطة الوطنية.

الباب الرابع تطرق إلى التوصيات التي قدمها البحث، مبنية على الاستخلاصات من خلال أبواب الدراسة السابقة، ومنها أهمية البحث المعمق في النظام السياسي الفلسطيني، وعدم الانتظار إلى محطة جديدة من الضغوطات نتيجة توقف المسيرة السياسية، وكذلك أهمية النظام السياسي في تجنب إشكالات كالتي حدثت في قطاع غزة والمتمثلة بالانقسام.

Summary

The study addresses the international intervention in the Palestinian reform process, by linking developments that characterized the international relations after the Cold War, and the role of international assistance in these interventions, and compare the effect of international interventions in the development of reform priorities, has been to rely on a descriptive approach in order to accomplish this study, where A review of the literature written in the reform in Palestine, in addition to reviewing the documents that dealt with aspects of the reform, whether international or local, and analysis of the capacity of both local and international initiatives to contribute to the achievement of real reform, to meet the desire of the Palestinian people.

The study addressed the theoretical aspect of international relations, since the beginning of the nineties and interference in the internal states affairs, and search the new globalization wave which started after the end of the cold war, also the study search the impact of the liberal theory and the intervention in stats affairs, using the economic freedoms and the role of international organizations, further more the research analyzed the united stats of America in the new international order and the changes that have occurred in the area of national sovereignty, with the search in the form of interventions in both Bosnia and Iraq, and the nature of this intervention on the building of national public institutions , the research also cover the theoretical development of the concept of good governance, and to link international aid during the past two decades, with research in the

concept and its implications and aspects of its applications.

In Chapter II of the study research reviewed and the reality of good governance in the Palestinian public institutions, through research in a range of meanings of good governance, principles like the political, where the research addressing the role of the Palestine Liberation Organization following the political agreement with Israel, and the role of the three authorities executive, legislative and judicial branches, and the relationship between them, the study also review the impact of the presidential system on the separation of powers. The study dealt with political participation in Palestinian political system, using the general election in 1996 and 2006, and the role of civil society in enhancing citizen participations in decision making process. The study also addresses the government effectiveness, using the government, structure, polices, and their effectiveness in fulfilling its role, and the extent of application of the principles of integrity, transparency and accountability in its work.

In Chapter III study focused on the reality of reform in Palestine, and reviewed the various Palestinian initiatives, by the executive and legislative authority and those of non-State actors such as civil society and the private sector, and elaborated on those proposals, and connects how each addressed the good governance in Palestinian public institution. the study also linking those initiatives to what has been submitted prior to the start of the reform process, and in the second part of this chapter, discussed the international interventions in the area of reform in Palestine, by presenting three international initiatives, starting from the Rocard report and recommendations for

reform of Palestinian institutions, as well as the roadmap peace plan which was considered intervention by the United States in internal Palestinian affairs, especially as it came to demand political reforms. Such as the prime minister position, and change some articles of the Constitution, and the distribution of roles between the president and prime minister, further more the study has reviewing the European Union plan, as the largest donors of the Palestinian National Authority, the EU plan focused on the technical aspects did not focus on the political aspects of the structural of the National Authority. However the EU supports the road map plan.

Chapter IV dealt with the recommendations that the study found it's important to share it with decision makers, researchers. Those recommendations including the importance of in-depth research in the Palestinian political system, before the new wave of pressure from international community as a result of the crises of the political process, and the importance of developing political system that include all the political parties and movement, also the recommendations addressed how to deal with the new international ordered, in developing the public institutions, reduce the dependent on international aid, review and connect the security coordination with the Israelis with the development of the peace process.

1. مقدمة

1.1. أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى المساهمة في الجدل الذي ساد وما زال يسود، حول التدخلات الدولية في شؤون الدول، تحت مسميات مختلفة سواء تلك المرتبطة بالإصلاح أو غيرها، إن هذه المحاولة هي للتركيز على التغيرات الدولية التي صاحبت انتهاء حقبة زمنية مهمة، تمثلت بوجود القطبين إلى نظام أحادي القطبية، ولا شك أن التغير في شكل النظام الدولي له بعض الاستحقاقات، وهذا ما تحاول الدراسة من خلال هذه الرسالة البحث فيه، لفهم ما شاب عملية الإصلاح في فلسطين من نقاش حول التدخلات الدولية، ربما لم يأخذ في الحسبان دور العلاقات الدولية في هذه العملية.

2.1. أهمية الدراسة

تعود أهمية الدراسة في قضية الإصلاح في فلسطين لكونها تتناول احد الأبعاد الجديدة والعملية لما تلا انتهاء الحرب الباردة من خلال التركيز على نظريات العلاقات الدولية ، إذ لا يمكن فهم التدخلات الدولية التي صاحبت عملية الإصلاح في فلسطين، فقط من خلال التركيز على أن العملية السياسية بدأت مشروطة، وبالتالي فإن تشكل السلطة الوطنية والدعم الدولي ارتبط فقط بهذه الاتفاقية، أن الاعتماد على تحليل العلاقات الدولية بعد نشوء نظام القطب الواحد يجعلنا اقرب إلى فهم تلك الهالة من الضغوط التي مورست على السلطة الوطنية الفلسطينية، وربما من المهم الإشارة إلى أن العلاقات الدولية بنيت بالأساس على أساس العلاقات بين الدول لكن في حالة السلطة الوطنية فإن العلاقة بنيت

على أساس سلطة حكم ذاتي ومقدمة لبناء الدولة وبين دول تمثل المجتمع الدولي، وفي هذا السياق يلاحظ غياب السيادة الوطنية للسلطة الوطنية، بناء على الاتفاقية التي تركت أمور السيادة لتناقش في المرحلة النهائية من الاتفاقية، لكن أمور السيادة نفسها تغيرت بعد انهيار الاتحاد السوفييتي وسيطرت القطب الواحد، والذي تمثل بان حدود السيادة للدول تغيرت، بفعل الواقع الجديد وارتبط احترام السيادة من عدمه بدرجة تأثير الدول على الاستقرار والسلم الدوليين.

3.1. دراسات سابقة

اعتمدت بعض الدراسات التي تناولت الإصلاح في فلسطين على سرد الواقع في هيئات السلطة الوطنية الفلسطينية، وما شابهها من إشكالات، ولا شك ان هذا العمل مهم، ولكن عزله عن العلاقات الدولية ودور المجتمع الدولي، يجعله ذات نظرة واحدة، دون تفسير العلاقة بين مطالبات الإصلاح ونظريات العلاقات الدولية، لقد حاول الكثير من الباحثين والسياسيين الفلسطينيين تجنب النظر إلى دور المجتمع الدولي في عملية الإصلاح، إما بحكم الحساسية التي يشكلها، ولذا فقد تم التركيز على أن عمليات الإصلاح التي بدأت فلسطينيا ما هي إلا احتياجات داخلية بحتة، في المقابل فان المتتبع لانطلاقة مرحلة الإصلاحات الفلسطينية، يجد أنها ارتبطت بإستراتيجيتين احدهما داخلية والأخرى خارجية، بما يتعلق بالخارجية المعلنة فإنها انطلقت من أهمية بناء هيكل الدولة الفلسطينية التي ستعلن بناءا على خطة خارطة الطريق، وبالتالي لا بد من وجود مؤسسات ديمقراطية شفافة تستطيع أن تؤسس للدولة الفلسطينية، التي من المفترض أن تساهم في

تحقيق الاستقرار والسلم الدوليين، فيما كانت الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية تتبع من أهمية استغلال الفرصة وتجهيز الذات فلسطينياً لاقتناص هذه الفرصة وتجهيز المؤسسات الوطنية المطلوبة لتحقيق الاستقلال السياسي. أما الإستراتيجية الدولية فكانت تركز على ممارسة الضغط على القيادة الفلسطينية التي لم ترضخ للضغوط ورفضت ما طرح عليها في اتفاقية كامب ديفيد.

ومن الأهمية دراسة كلا الإستراتيجيتين، ومحاولة دراسة تأثير هذه الإستراتيجية على عملية الإصلاح في فلسطين، من خلال التعمق في الوسائل التي استخدمها المجتمع الدولي، في تحقيق هذه الإستراتيجية، ومدى تأثير ذلك على عملية الإصلاح سواء تأثيرها الايجابي أم السلبي، وما هي المنطلقات التي أثرت وتأثرت بهذه الإستراتيجية، وهل أسست هذه الإستراتيجية إلى انجاز خطة إصلاح شاملة قابلة للحياة تتجاوز مع أهداف هذه الإستراتيجية، وهل أخذ المجتمع الدولي بعين الاعتبار الظرف الداخلي الفلسطيني، وبالتالي بنى إستراتيجيته على إدراك كامل للتناقضات الداخلية الفلسطينية، التي من شأنها التأثير على إستراتيجيته بما يتعلق بنتائج المطالبة بالإصلاح، وما هو الربط الذي من شأنه أن يقنع الجمهور والقيادة الفلسطينية بالسير في طريق الإصلاح لبلوغ هدف الدولة الفلسطينية، من ناحية أخرى هل لخارطة الطريق التي بنى عليها المجتمع الدولي مطالباته بالإصلاح في فلسطين نهاية حتمية في موضوع الدولة؟ وهل هناك اتفاق على شكل هذه الدولة، أم أن خارطة الطريق مبادرة سياسية لا ترتقي إلى خطة سياسية متكاملة.

في المقابل بما يتعلق بمبادرات الإصلاح الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، هل هي تجاوب مع المطالبات الخارجية؟ وإدراكا من القيادة الفلسطينية للتغيرات الدولية وهيمنة القطب الواحد، وما هي الخطوات التي قام بها صانعو القرار الفلسطيني للتعامل مع الضغوطات الدولية؟ وهل كان التعامل تكتيكي ام استراتيجي؟ وما هي الخطة الفلسطينية الداخلية لإشراك أكبر عدد ممكن من الهيئات والمؤسسات والأحزاب الفلسطينية؟ من أجل وضع رؤية شاملة لعملية الإصلاح، من خلال تقييم الوضع الداخلي، وتحديد فهم أعمق واشمل لمتطلبات الإصلاح في هيئات السلطة الوطنية، وبما يؤسس فعلا لمؤسسات الدولة الفلسطينية التي يريها الشعب الفلسطيني.

كان هناك فريق فلسطيني رافض لفكرة الإصلاح، بحكم كونها مرتبطة باشتراطات خارجية، وذلك لان خطة خارطة الطريق تنص على مجموعة من الالتزامات، يجب على السلطة الوطنية القيام بها كشرط للتقدم في تطبيق الخطة، أم لان فكرة التدخل الدولي في الشؤون الداخلية مرفوضة أصلا، ومدى واقعية هذا الفريق في التعامل مع المستجدات الدولية بعد نهاية ثنائية القطبية.

4.1. مراجعة الأدبيات

تطرفت العديد من الدراسات الى موضوع التغيير في العلاقات الدولية منذ نهاية الحرب الباردة، وكذلك الى التغيير الذي صاحب نهاية هذه الحقبة في مجال العلاقات الدولية، ودور المساعدات في التدخل في الشؤون الداخلية للدول، من هذه الدراسات الدولية كتاب المساعدات الدولية، الدبلوماسية وقائع على الأرض حالة فلسطين AID, Diplomacy

and facts on the ground the case of Palestine، تحرير ميكائيل كيتنج، أن لي مور وروبرت لاوي، يحتوي هذا الكتاب على مجموعة من أوراق العمل، المقدمة في مجالات مختلفة بخصوص المساعدات الدولية للشعب الفلسطيني، وأثرها على الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للشعب الفلسطيني. أما في مجالات الديمقراطية والحكم فهناك كتاب دافيد سكينر ديمقراطية الحكم الفلسطيني، تقييم للمجلس التشريعي وركز فيه على نشأة المجلس التشريعي، هيكلته، دوره ودوره في عملية السلام وعلاقاته بكل من إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية.

الدراسات الفلسطينية التي تناولت موضوع الدراسة منها كتاب د. باسم الزبيدي الإصلاح جذوره ومعانيه وأوجه استخداماته الحالة الفلسطينية نموذجا والصادر عن مركز أبو لغد للدراسات الدولية في العام 2005، فركز على معنى الإصلاح وربطه بالفساد، واعتبر أن الإصلاح الحقيقي للشعب الفلسطيني يجب أن يرتبط بالية لإنهاء الاحتلال، وتطرق بشكل طفيف لآلية إصلاح مؤسسات السلطة، وفي تعقيب د. مضر قسيس يخالف الدكتور الزبيدي بربط الإصلاح بالفساد، وكذلك بالديمقراطية ويتفق معه في دور المؤسسات في علمية الإصلاح، أما كتاب جميل هلال النظام السياسي بعد أوصلو دراسة تحليلية نقدية الصادر عن مؤسسة مواطن، فتحدث عن بناء الدولة من الناحية النظرية واستعرض التطور في النظام السياسي الفلسطيني من تشكل منظمة التحرير وحتى تأسيس السلطة الوطنية، وانتقد النظام السياسي الناشئ في السلطة واسماء الزبائني، وتأثير الاتفاق بين منظمة التحرير وإسرائيل على القوى السياسية والتغيرات التي حدثت بعد الاتفاق، ورغم

انتقاده للاعتماد على الدول المانحة في الاقتصاد الفلسطيني واستعراضه للواقع الاقتصادي بعد الاتفاقية إلا أنه لم يقدم صورة عن آلية مواجهة تأثير الاعتماد على المساعدات الدولية، من ناحية ثانية هناك عدة كتب صدرت بعد مؤتمرات عقدتها مؤسسات مثل مواطن ومركز أمان ومؤتمرات عقدها مركز إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، وفي كافة هذه المؤتمرات قدمت أوراق عمل من مجموعة من الباحثين والسياسيين الذين تطرقوا إلى أسس الحكم الصالح، فمثلاً مؤتمر مواطن الذي عقد في 1995/11/24 حول أزمة الحزب السياسي تطرق فيه مقدمي الأوراق إلى ربط دور الأحزاب بالنظام الديمقراطي، والأزمة التي عايشتها الأحزاب والقوى السياسية بعد أوسلو، بينما ركز مؤتمر مواطن الرابع ما بعد الأزمة التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وآفاق العمل، على تحولات النظام السياسي الفلسطيني ودور القوى والأحزاب في النظام السياسي الذي نشأ بعد أوسلو، وفي مراجعة للأوراق المقدمة هناك وصف لواقع الحال في النظام السياسي ومقترحات لتطويره، وكذلك فإن التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ابتداء من التقرير الثاني عمدت إلى مراجعة ادوار السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتقديم وصف لحالة كل منها والإشكالات التي تعانيها وتقديم مقترحات لها.

ومن الأهمية الإشارة إلى أن الاختلاف بين الكتب التي صدرت قبل عام 2002 وما بعد العام 2002 الذي شهد انطلاق عملية الإصلاح الفلسطينية، فالكتب التي صدرت قبل انطلاق عملية الإصلاح ركزت على الحاجة إلى بناء نظام سياسي فلسطيني ديمقراطي تشاركي، كي يساهم في الوصول إلى الأهداف الوطنية المتمثلة بالاستقلال، وقدمت لصانع

القرار الفلسطيني مجموعة من الدراسات المميزة في هذا الجانب، لكنها لم تربط عملية الإصلاح بالحكم الرشيد، وبأثر المساعدات الدولية على صنع القرار الفلسطيني، ومن ضمن التقارير المهمة والتي ربطت الحكم الصالح بالسلطة الوطنية الفلسطينية، فكان تقرير روكارد الذي بحث في بنية المؤسسات الفلسطينية وقدم توصيات محددة، من شأنها المساهمة في تطوير واقع المؤسسات العامة الفلسطينية. أما كتاب الإصلاح وجهة نظر فلسطينية والصادر عن مؤسسة الملتقى المدني في العام 2003 أي بعد انطلاق عملية العملية، فحاول الربط بينه وبين الحكم الصالح وطرح قضايا لها علاقة باستقلال القضاء وسيادة القانون، والإصلاح المؤسساتي في المجالات المالية والإدارية والاقتصادية، بينما غيب الكتاب دور الأطراف الدولية. كتاب قضايا فلسطينية حول الانسداد السياسي وآفاق الانعتاق الصادر عن مركز ابو لغد في العام 2004 فقد عالج الشأن السياسي العام بما يتعلق بالوضع السياسي والمفاوضات وعملية الإصلاح كمتطلب داخلي وجزء من بعض الأوراق المقدمة فيه عالجت الدور الدولي في عملية الإصلاح. كتاب مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق السياسية الممكنة، فقد ركز من خلال الأوراق على آليات تجاوز الأزمة الفلسطينية الداخلية، ومعالجات لبعض جوانب الإصلاح في المجالات الأمنية والسياسية.

حاولت الكتب التي صدرت عن جهات فلسطينية غير رسمية، على تلمس الإشكالات التي سادت في بقاء مؤسسات السلطة، على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى تقديم رؤية للواقع وطرح ما يجب أن يكون، ولو تم مراجعة هذه الكتب لما كان هناك

حاجة إلى علمية الإصلاح. ما غاب عن هذه الكتب هو الدور الدولي رغم التطرق له في بعض أوراق العمل المقدمة في المؤتمرات، إلا أنها لم تقدم تحليل يربط بين الاعتماد على التمويل الدولي والعلاقات الدولية واشتراطات الممولين بعد عام 1990، فيما يتعلق بالحكم الرشيد والديمقراطية وحقوق الإنسان.

5.1. منهجية الدراسة

تم اعتماد المنهج الوصفي كموجه لانجاز هذه الدراسة من خلال البحث في التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ودور المساعدات الدولية والمؤسسات المانحة في استخدامها لأغراض سياسية، مع التركيز على حالة الإصلاح في فلسطين، وتم الاعتماد على مراجعة الأدبيات التي تحدثت عن جوانب الحكم الرشيد في المجتمع الفلسطيني، من خلال البحث في النظام السياسي الفلسطيني من حيث بنيته وتكوينه وحجم المشاركة فيه، وفاعلية المؤسسات العامة من حيث هيكليتها وتحديد أدوارها ومركزية القرار فيها، ومدى توفر أسس النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد في بنية مؤسسات السلطة الوطنية. وبحث في واقع الاقتصاد الفلسطيني بعد أوسلو ومصادر الدخل، مراجعة الدعم الدولي والمراحل التي مر بها ودور المساعدات الدولية في الضغط السياسي على السلطة الوطنية للشروع في عملية الإصلاح، وكذلك البحث في مضمون الوثائق المتعلقة بعملية الإصلاح الصادرة عن جهات فلسطينية مثل خطة المجلس التشريعي، خطة المائة يوم الحكومية، خطة القطاع الخاص وخطة المجتمع المدني، ووثائق دولية تتعلق بالإصلاح في فلسطين

كخطة خارطة الطريق و خطة الاتحاد الأوروبي،وتقديم رؤية للمستقبل بناء على الاستخلاصات من دراسة الحالة الفلسطينية بما يتعلق بعملية الإصلاح.

6.1. الصعوبات

تكمن في عملية الربط والمقارنة مع بقاع أخرى في العالم، كون التجربة الفلسطينية لا يوجد تشابه معها في التجارب التي استطعت الوصول إلى مراجع عنها، فسلطة بنيت على جزء من الأراضي الفلسطينية، تقدم الخدمات لكافة المواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة، في ظل عدم سيطرة على جزء رئيسي من الأرض، والتي صنفت خلال الاتفاقية على انها (ب و ج)، وهي تخضع لسيطرة أمنية إسرائيلية، إضافة الى عدم سيطرة السلطة على المعابر الخارجية وبين الضفة وغزة، جعل من الشكل السیادي للسلطة اقرب الى الشكلية منه الى كيان سياسي حقيقي.

الفصل الأول

الخلفية النظرية

1.2. مقدمة

استفرد القطب الرأسمالي الغربي كقوة أولى ووحيدة في العالم ،منذ انهيار القطب الاشتراكي في نهاية الثمانينات من القرن الماضي ، ومنذ ذلك الحدث العالمي خضعت العلاقات الدولية لمتغيرات عديدة نتيجة انهيار معسكر بأكمله، وأصبحت القوى الأولى التي تقودها الولايات المتحدة تتصرف كقائد للعالم، وتتوقع من الدول بغض النظر عن حجمها كبيرة أو صغيرة بان تتصاع لقيادتها الدولية الجديدة، واعتبرت الولايات المتحدة أن تفوق العالم الغربي على المعسكر الاشتراكي، لم يتم بالقوة العسكرية إنما بالقوة الأخلاقية التي تمثلت بالحرية والديمقراطية والاقتصاد المفتوح، الذي يوفر للعالم الخير والسعادة، ولو أنها انتظرت للحسم العسكري لربما لم تصل إلى ما وصلت إليه كقوة وحيدة، بحكم التكافؤ العسكري الذي ساد بين القطبين طوال الحرب الباردة، وبما أن قيمها انتصرت فلا بد للعالم من أن يتبعها ويطبق نظامها الديمقراطي المبني على الحريات والحقوق والمشاركة من قبل المواطنين في إدارة شأنهم العام، وبالفعل فقد اعتبرت بعض الدول أن هذا هو الخط الصحيح وعليها تبنيه، وبعض الدول بقيت صامتة تراقب هذا التطور الحاصل في العلاقات الدولية وتحاول أن تتأى بنفسها عنه بطريقتها، في حين إن دول أخرى اعتبرت أن مصلحتها تكمن بمعارضة النظام الدولي الجديد وطرح نفسها كقوة

يجب أن تستشار ويؤخذ رأيها، وسمت نفسها بدول الممانعة ولكنها في أوقات محددة أعلنت دعمها للنظام الدولي الجديد، خصوصا ما يتعلق بغيرها كما هو الحال في موقف إيران من الحرب على العراق.

2.2. المرحلة الأمريكية

بقيت القوة بعد سقوط الاتحاد السوفييتي في يد الولايات المتحدة، وهي القوة المهيمنة الجديدة على العالم، وقد أعلن ذلك الرئيس بوش في الأمم المتحدة بشكل عملي واسماه بالنظام الدولي الجديد، هذا النظام الذي أصبح أحادي القطبية بعد فترات عاشت فيها التوازنات الدولية بين مجموعة من الدول، وانحسرت خلال الحرب الباردة بالصراع بين الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة، وكل منهما يقود تحالف يقع تحت قيادته، إن العصر الجديد أطلق عليه بعض الباحثين صفة الأمركة، وما هو جديد في هذا النظام يكمن في كون الولايات المتحدة القطب الوحيد المركزي حاليا في هذا النظام¹، وهي وحيدة تقرر في الشأن الدولي، ومن مزايا هذا العصر تفرد الولايات المتحدة في القرارات، وهذا ما بدا في أول مهمة للنظام الدولي الجديد واسماها تحرير الكويت، وأيضا أصبحت الأمم المتحدة وسيلة لتعزيز نفوذ الولايات المتحدة، وبعد إن كانت القرارات تخرج بصعوبة خلال حقبة الحرب الباردة نظرا لضرورة توافق القطبيين، أصبحت الولايات المتحدة وحيدة، وبالتالي فإن عدد القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة خلال السنوات الأولى من النظام الدولي

¹. جورج جفمان، حول الخيار الديمقراطي، دراسات نقدية، في برهان غليون وآخرون، مواطن 1993، ص 44

الجديد، كانت تفوق ما صدر عن الهيئة الدولية خلال الحرب الباردة، وعملت على استغلال هذه القوة في سبيل تحقيق مصالحها، على الصعيدين الاقتصادي والسياسي. ومن أسس التغيير الجديد تغيير بعض المفاهيم والتي سادت لفترات طويلة من الزمن مثل السيادة، التي أصبحت من الماضي ولا يوجد سيادة لدولة كاملة، إنما تخضع هذه الدول لتدخلات تحت مسميات جديدة مثل حقوق الإنسان والديمقراطية والانفتاح الاقتصادي، والتي استخدمت لأهداف سياسية، وقد سعت الولايات المتحدة إلى استخدام الديمقراطية وحقوق الإنسان كأحد الأدوات التي تعزز هيمنتها على العالم، إن من مصلحة الولايات المتحدة والدول الغربية الأخرى رفع شعار الديمقراطية²، وقد استخدمت الولايات المتحدة هذه المفاهيم من باب تحقيق مصالحها وإذا ما تحققت هذه المصالح فالديمقراطية وحقوق الإنسان تصبح غير مهمة، تأثير الولايات المتحدة يكون في كثير من الأحيان مرتبط بمصالحها الإقليمية، التي تضبط أو تقيد أو تلغي أحياناً اهتمامها بقضية حماية حقوق الإنسان³، وفي المنطقة العربية لم تكن الديمقراطية في بداية تكون النظام الدولي الجديد من الأولويات، كون مصالحها في هذه المنطقة مؤمنة من خلال أنظمة حكم ديكتاتورية، إن الدفع الأمريكي نحو الديمقراطية في أنحاء مختلفة من العالم لم يطبق على الشرق الأوسط لسببين أولهما الحاجة إلى حماية وإرادات النفط⁴، والثانية هو طبيعة الأنظمة السياسية في المنطقة، والتي هي جزء من التحالف الأمريكي الجديد.

². برهان غليون، حول الخيار الديمقراطي، دراسات نقدية، في برهان غليون وآخرون، مواطن، 1993، ص 133.

³. سعيد زيداني، حول الخيار الديمقراطي، دراسات نقدية، في برهان غليون وآخرون، مواطن، 1993، ص 223.

⁴. فؤاد المغربي، سياسة الولايات المتحدة الخارجية والقضية الفلسطينية، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، 2002، ص

3.2. العولمة وأثرها في النظام الدولي الجديد

ترافق النظام الدولي الجديد مع ظاهرة العولمة، فقد تزامن انطلاق مرحلة جديدة من مظاهر العولمة، الذي ارتبط بالثورة التكنولوجية وما تبعها من تطور نظم الاتصالات الكونية وانتقال المعلومات، وظاهرة انتقال الأموال وتحرك الشركات العابرة للحدود، وقد استخدمت الولايات المتحدة هذا التطور في تعميم قيمها ومبادئها، فعلى صعيد الاقتصاد استطاعت الشركات الأمريكية النفاذ إلى كافة الأسواق العالمية، وارتبط نفوذ الولايات المتحدة السياسي على المستوى الدولي بالفرص الاقتصادية، كان واضحا على المستوى الاقتصادي إن الشركات الأمريكية الوحيدة التي كانت تعمل بنجاح⁵، لقد استخدمت الولايات المتحدة التحول في النظام الدولي من خلال السيطرة على المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية، ولعبت هذه المؤسسات دورا في تحرير الاقتصاد من خلال الضغوط التي تعرضت لها الدول التي كانت تفرض نوعا من لقيود على الحريات الاقتصادية، مثل الحماية الجمركية، دعم بعض السلع وغيرها، ومع تعاضد دور المؤسسات الدولية فقد أصبحت الدول تتعرض لضغوط من أجل فتح حدودها، وإتاحة الفرصة لانتقال رأس المال وكذلك السلع دون قيود، وهذا من خلال تطوير تشريعات اقتصادية داخلية تتوافق مع معايير هذه المؤسسات الدولية. على الصعيد الثقافي فإن تعميم قيم حقوق الإنسان والديمقراطية وضرورة صون الحريات والحكم الصالح هي من مخرجات ليست ثقافية بالمعنى المجرد لكن لها إبعاد سياسية، إن

⁵. فؤاد المغربي، مصدر سابق، ص25.

النتاج السياسي الملازم للعولمة الجديدة هو التأكيد المتجدد على مواضيع الديمقراطية وسلطة الحكم مع تركيز خاص على دور مؤسسات المجتمع المدني⁶، لقد استفادت الولايات المتحدة من وسائل الاتصال الجديدة وسخرتها من أجل تعميم قيمها الثقافية، واستندت إلى قوتها الاقتصادية مع حلفائها من أجل تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، من خلال فرص التمويل وتبادل المعلومات بين الناشطين من دول مختلفة. لقد واجهت الولايات المتحدة مجموعات تختلف معها، ومن هذه المجموعات تلك التي تكونت من مجموعات مناهضة للعولمة ولهيمنة الولايات المتحدة، وأصبحت اجتماعات المؤسسات الدولية مركزا لتجمع هذه المجموعات للضغط على الدول المهيمنة.

4.2. النظرية الليبرالية والنظام الدولي الجديد

اعتمدت النظرية الليبرالية الكلاسيكية على الحقوق والحريات الفردية بشكل أساسي، وعلى نظام سياسي ضامن للحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع تركيز رئيس على الحريات الاقتصادية وحرية التملك، حرية عمل السوق وتدخل بالحدود الدنيا من الدولة هو حجر الزاوية في النظرية⁷، لكن مع التطور الذي شهده الفكر الليبرالي ظهر تيار ليبرالي جديد أطلق على أصحابه الليبراليون الجدد، والذين اعتبروا أن دور الدولة مهم في توفير الأمن وضمان إجراءات ميسرة للاقتصاد، على الرغم من أن النظرية تنادي بدور محدود للحكومات فإنها تفضل تدخل الدولة لتيسير اهتمامات السوق وتخفيف القيود

⁶. فؤاد المغربي، مصدر سابق ص 29

⁷. George Ritzer, globalization a basic text 2010, oxford, p135

لحرية انتقال رأس المال خارج نطاق حدودها⁸، هذا الدور الجديد للدولة في المجال الاقتصادي، أسنده دور المنظمات الدولية والتي اعتبرها الليبراليون الجدد صمام أمان للسلم والاستقرار الدوليين، وضمانة للتنمية الاقتصادية، فلعبت منظمة التجارة العالمية دور مميز في تسهيل تدفق السلع والحد من القيود على انتقالها، وكذلك عمل البنك الدولي على العمل على تغيير التشريعات الناظمة للاقتصاد، على المستويات الوطنية كونها تؤثر على الاقتصاد العالمي، ومن ناحيته وضع صندوق النقد الدولي والذي يضع الأسس النقدية للعالم، يعمل صندوق النقد العالمي والبنك الدولي كوزارة عالمية للشؤون المالية⁹، وأحد المنطلقات الرئيسية لهم كان تعميم الديمقراطية لان الديمقراطيات لا تقاوم نفسها، لذا فان قيمهم ومن خلال الثورة التكنولوجية أصبحت منتشرة في كافة أرجاء العالم. ومن الوسائل التي استخدمها الليبراليون هو موضوع المساعدات الدولية، التي أصبحت تشتت توفير الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والحكم الرشيد فيما إذا أرادت الدولة الفقيرة الاستفادة من المساعدات الدولية.

5.2. التدخل في الشؤون الداخلية للدول

نص ميثاق الأمم المتحدة على سيادة الدول، ولا يحق لأي دولة التدخل في الشؤون الداخلية للدول سوى في حالات محددة، تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين

⁸ . George Ritzer, globalization a basic text 2010, oxford, p135.

⁹ . جورج جقمان، مصدر سابق ص 45

أعضائها¹⁰، إن تأكيد الميثاق على المساواة بين الدول بغض النظر عن حجمها أو قوتها، أقر بحق كل دولة في السيادة الداخلية وفي العلاقات الخارجية، "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي للدولة"¹¹. لكن واقع الحال تغير بعد انهيار الاتحاد السوفييتي، وأصبح التدخل في الشؤون الداخلية يتم بصورة واسعة وعلنية. واستخدمت بعض الأهداف النبيلة لتبرير التدخل في الشؤون الداخلية للدول ومنها حماية السلم والاستقرار الدوليين، وأخذ التدخل أشكال عدة منها العقوبات الاقتصادية والسياسية، ومنها العسكرية العمليات الدولية تم تنفيذها تقريبا في كل ركن من أركان المعمورة من أفغانستان للبوسنة، كمبوديا، كوسوفو، تيمور الشرقية والصومال¹². إن التدخل العسكري ابتداء عقب انهيار الاتحاد السوفييتي من خلال الحرب على العراق تحت مبرر تحرير الكويت من الاحتلال العراقي، وتم تشكيل أكبر تحالف دولي بعد الحرب العالمية الثانية من أجل تحرير الكويت ظاهريا، لكن السبب الحقيقي هو ممارسة النظام الدولي الجديد لمهامه وفرض سيطرته والحفاظ على مصالحه، الرئيس بوش مثل النهج الجديد والذي كانت أهدافه الحفاظ على السلام والاستقرار في المنطقة وكذلك ضمان استمرار تدفق النفط¹³، وعقب انتهاء الحرب وتحرير الكويت، فرض حصار اقتصادي على العراق بحجة وجود أسلحة دمار شامل لدى العراق،

¹⁰ . المادة 2 فقرة (1) من ميثاق الأمم المتحدة www.unclef.com/ar/document/charter/chapter1

¹¹ . المادة 2 فقرة (7) من ميثاق الأمم المتحدة www.unclef.com/ar/document/charter/chapter1

¹² . Robert Belloni, state building and international intervention in Bosnia, 2007, Rutledge, New York P.16

¹³ . Birth Hansen, UNIPOLARITY AND THE MIDDLE EAST, 2001, st. Martin's press scholarly and Division, New York p.91

وتشكلت فرق التفتيش الدولي للبحث عن الأسلحة، وكانت الولايات المتحدة وعبر إستراتيجيتها قد حددت المخاطر التي تهدد مصالحها، نحن أيضا أعلننا أن التحديات الأمنية الرئيسية للولايات المتحدة هي الصراعات الإقليمية وانتشار أسلحة الدمار الشامل¹⁴. ومن هنا يمكن الربط بين مبادرة الولايات المتحدة عقب انتهاء الحرب إلى عقد مؤتمر مدريد للسلام بهدف الحد من مخاطر النزاعات الإقليمية، في منطقة غنية بالنفط، والولايات المتحدة وحلفائها بحاجة للحفاظ على استمرار تدفق النفط لدولهم، ووجود عراق قوي كان من الممكن أن يؤثر على استقرار المنطقة حسب وجهة نظرهم.

النزاع الآخر الذي تدخلت فيه القوى الدولية هو النزاع في البوسنة، والذي انتصرت فيه القوات الدولية على القوات الصربية لاختلاف الإمكانيات والقدرات العسكرية، وربما كان التدخل في البوسنة أقل حدة من الانتقادات بالمقارنة بالتدخل الذي تم في حالة العراق، كون العالم تابع المجازر التي حدثت للبوسنيين من قبل القوات الصربية، لكن بعد أن انتصر التحالف الدولي استمر وجوده في البوسنة، والية إدارة عملية بناء المؤسسات كون البوسنة لم تكن دولة وبالتالي لا بد من العمل على بناء مؤسسات لهذه الدولة، إن اتفاقية دايتون، جعلت من البوسنة محمية دولية تدار من قبل الممثل الأعلى بقوة لا حدود لها وولاية ليس فقط لبناء المؤسسات وإنما التدخل في آلية بناء الدولة أيضا¹⁵. ولم يتوقف الدور الدولي في التدخل هنا بل انه طال قضايا في غاية الأهمية وتعتبر من أساسيات

¹⁴.Birth Hansen, UNIPOLARITY AND THE MIDLE EAST,2001,st. Martin's press scholarly and Division, New York p.85

¹⁵ . Robert Belloni, state building and international intervention in Bosnia ,2007, Rutledge, New York P.125

السيادة، الممثل الأعلى يتمتع أيضا بصلاحيات الرقابة في الجوانب كلها تقريبا في الدولة البوسنية ، تنظيم الانتخابات، وتعيين المسؤولين المحليين والموافقة والإشراف على الإدارة العامة¹⁶، وأيضا تدخل في لون وشكل العلم والنشيد الوطني، وحتى ولاية الممثل الأعلى طالت مهمات مثل تسمية الشوارع وشكل العلم وحتى تصميم لوحات السيارات¹⁷، أي أن التدخل الدولي أصبح شكلا جديدا من الاحتلال، حيث أن دور الممثل الأعلى والتواجد الدولي أساسا، وجد وبرر من اجل مساعدة البوسنيين في بناء دولتهم، لكن الحقيقة انه اخذ دور المؤسسات في البوسنة دايتون جعل مؤسسات الدولة البوسنية ضعيفة جدا أو غير مناسبة وإبقاء البوسنة محمية دولية دائمة¹⁸.

وما تبع التدخلات الدولية لاحقا في كل من أفغانستان والعراق، خصوصا أن كلا الدولتين تم احتلالهما، أفغانستان ردا على أحداث سبتمبر، فقد شنت الولايات المتحدة حربا على أفغانستان أسقطت فيه حكم طالبان، وعينت رئيس جديد للبلاد، وبقيت القوات الأمريكية ومن ثم الحليفة لها بحجة البحث عن عناصر القاعدة.

أما في العراق فان التدخل الدولي بعد أن اسقط النظام العراقي السابق واحتل العراق، فان مرحلة ما بعد الاحتلال حملت جملة من الأمور أهمها أن القوة المحتلة هي من قام بتشكيل مجلس الحكم ، تشكيل مجلس الحكم وهو جسم تشكل من العراقيين من الخارج ومن

¹⁶ . Robert Belloni, state building and international intervention in Bosnia ,2007, Rutledge, New York , p 125

¹⁷ . Robert Belloni, state building and international intervention in Bosnia ,2007, Rutledge, New York , p 125

¹⁸ Robert Belloni, state building and international intervention in Bosnia ,2007, Rutledge, New York , p 125

الداخل تم اختيارهم من قبل بريمر¹⁹، ولم يتوقف حدود التدخل عند هذا الحد بل إن الحاكم بريمر تدخل في كافة التفاصيل ومنها القضاء، أسست سلطة التحالف في حزيران 2003 محكمة الجرائم المركزية²⁰، وقد عمل مكتب بريمر كحكومة داخل حكومة من خلال الموظفين لإدارة ومتابعة عمل المؤسسات العراقية، بريمر أنشأ مؤسسة بشكل متطرف بهدف أن تكون حكومة داخل حكومة لتشرف على الوزارات العراقية²¹، وهو من وضع الخطط لمرحلة ما بعد الاحتلال بحكم أن الخطط التي صاغتها المؤسسات الأمريكية قبل الحرب لم تكن مناسبة لواقع العراق، ومن ضمن خطته كان ديمقراطية العراق وهذا تطلب إعداد دستور جديد وعقد الانتخابات الوطنية²²، ليس ذلك فحسب بل هو من حدد آلية إعادة بناء السيادة في العراق بعد وفي ظل الاحتلال، هذا الشكل من التدخل الذي ساد عقب انتهاء الحرب الباردة في نموجين مختلفين البوسنة والعراق ولكل منهم وضعه الخاص لكن بوجود حاكم خارجي هو الأمر النهائي في الشأن الخاص بهذه الدول، التطور الذي ميز التجربة العراقية والبوسنية هو العمل على بناء مؤسسات الدولة قبل زوال الاحتلال، او قبل انتهاء مسؤولية المفوض الاعلى كما هو الحال في البوسنة، ان هذا الشكل من دور القوة العالمية في التعامل مع الدول في المرحلة الانتقالية، يعتبر في غاية الاهمية لنا كفلسطينيين في تحليل هذا التغير في شكل العلاقات الدولية،

¹⁹ James Dobbins and others, Occupying Iraq A history of the coalition provisional Authority, 2009, Rand national security research division, Santa Monica. p, summary xix

²⁰ James Dobbins and others, Occupying Iraq A history of the coalition provisional Authority, 2009, Rand national security research division, Santa Monica p. summary xxx

²¹ James Dobbins and others, Occupying Iraq A history of the coalition provisional Authority, 2009, Rand national security research division, Santa Monica p. summary xvi

²² James Dobbins and others, Occupying Iraq A history of the coalition provisional Authority, 2009, Rand national security research division, Santa Monica p. summary xxxv

وشكل النموذج الذي تسعى هذه القوى الدولية الى فرضه، خصوصا أن الوجود العسكري في الحالتين بقي موجودا لكن بمسميات بعيدة عن كلمة الاحتلال، إنما استخدمت مسميات مثل الممثل الأعلى والتواجد الدولي.

6.3. المساعدات الدولية والتدخل في الشؤون الداخلية

تعتبر المساعدات الاقتصادية للدول الفقيرة من القضايا الإيجابية في العلاقات الدولية، لكن هذه المساعدة تضع المتلقي من الدول في وضع صعب لرفض أي متطلبات من الدولة أو الدول المانحة، في بداية الأمر جاءت المساعدات للمساهمة في تخفيف حدة الفقر وتحسين مستوى الدخل، ليس فقط من باب الرحمة على الفقراء لكن من باب تعزيز السلم والاستقرار الدوليين، ففي ظل الجوع والفقر لا يمكن ضمان هذين المبدأين في العلاقات الدولية. بداية الضغوط كانت لتغيير أو تعديل السياسات الاقتصادية، الشروط الاقتصادية التي سيطرت على سياسة المساعدات الدولية في 1980²³، لكن هذا لا يعني أن الشروط السياسية لم تكون موجودة، فطالما هناك مساعدات فان لها اشتراطات سياسية، المساعدات التنموية كان لها دائما بالطبع اشتراطات سياسية²⁴، لكن هذه الشروط كانت تسوق على إنها ضرورية للسياسات الاقتصادية الخاصة بالدول الفقيرة. التدخل في الشؤون الداخلية للدول بعد انتهاء الحرب الباردة أصبح أمرا طبيعيا وخصوصا الدول الضعيفة والفقيرة،

²³ Gordon Crawford, Foreign aid and political reform analysis of democracy assistant and political conditionality ,2001,palgrave,New York 2

²⁴ . Gordon Crawford, Foreign aid and political reform analysis of democracy assistant and political conditionality ,2001,palgrave,New York,p2

التدخلات الدولية في الدول الضعيفة والفقيرة أصبحت على قمة جدول أعمال النظام الدولي منذ نهاية الحرب الباردة²⁵.

7.2 المساعدات الدولية وربطها في الحكم الصالح والديمقراطية وحقوق الإنسان

اعتبرت الدول الغربية أن سبب انتصارها على الاتحاد السوفياتي هو تميزها بنظام يحفظ ويصون حقوق مواطنيها، ومنذ بداية التسعينيات عمدت فرنسا وبريطانيا في البداية بربط مساعداتها بالديمقراطية والحريات في الدول المتلقية للمساعدات، وأصبحت المساعدات الاقتصادية من الدول المانحة للدول الفقيرة مقيدة، الربط الايجابي بين الديمقراطية والحرية الاقتصادية منتشرة بشكل واسع²⁶، ولم تكن الولايات المتحدة مختلفة مع التوجهات الأوروبية في هذا الشأن ففي إستراتيجيتها حددت الديمقراطية وتعميقها في العالم كأحد أهدافها الرئيسية، الإستراتيجية هنا والتي أطلق عليها التوسع والمشاركة أعطت الأولوية لثلاثة أهداف مركزية الحفاظ على الأمن الأمريكي والقوة العسكرية، تعميق الانتعاش الاقتصادي وتعميم الديمقراطية خارجيا²⁷. البنك الدولي عمل على تعزيز الحريات الاقتصادية، وتشجيع الانفتاح الاقتصادي وعمل مع الدول على تطوير القوانين الناظمة للاقتصاد لكن مع بداية التسعينيات حدث تحول لدى البنك الدولي وأصبح ينادي

²⁵ Robert Belloni, state building and international intervention in Bosnia ,2007, Rutledge, New York,p16

²⁶ Gordon Crawford, Foreign aid and political reform analysis of democracy assistant and political conditionality ,2001,palgrave,New York , p 13

²⁷ . Birth Hansen, UNIPOLARITY AND THE MIDLE EAST,2001,st. Martin's press scholarly and Division, New York P85

بالحكم الصالح، البنك الدولي طالب بمفهوم الحكم الصالح منذ بداية التسعينيات²⁸، وأصبحت المساعدات الدولية تضع في أولوياتها عند اختيار الدول لتوجيه المساعدات لها، إضافة إلى مصالحتها مع هذه الدول إلى مدى التزام هذه الدول بحقوق الإنسان والحرية والديمقراطية، الدول المانحة كانت هي الرابط بين المساعدات التنموية وتطوير حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم الرشيد في دول الجنوب المتلقية²⁹.

1.7.2. الإصلاح والحكم الرشيد

رغم الاختلاف حول العمر الزمني لمصطلح الإصلاح ومدلولاته، إلا أن هناك تقارب في تفسيره أو تحديد مفهومه، فمن الناحية اللفظية أو اللغوية، يعني ذلك العمل أو الأعمال الذي يحسن الظروف أو التحسينات الهادفة إلى تصحيح الأخطاء³⁰. ومن البديهيات التي ارتبطت بالمفهوم انه يسعى إلى تحسين الواقع وليس تغييره جذرياً، وإلا لأصبح تغيير ثوري بمعنى رفض الواقع والسعي إلى تغييره كلياً، وللمصطلح أوجه عمل متعددة فهو بالأساس حدد المجال العام كهدف للإصلاح، بكل ما يعنيه من تشعبات ومجالات. من هنا فان المفهوم مرتبط بالحكم الصالح أو الحكم الرشيد، الذي بدأ الظهور بقوة عقب انهيار الاتحاد السوفيتي، رغم أن المؤسسات الدولية لم تستخدمه بالشكل الذي حدد الآن إلا في التسعينيات من القرن الماضي، حيث انصب تركيزها فيما سبق هذا الاهتمام،

²⁸ Gordon Crawford, Foreign aid and political reform analysis of democracy assistant and political conditionality, 2001, palgrave, New York, p 6

²⁹ Gordon Crawford, Foreign aid and political reform analysis of democracy assistant and political conditionality, 2001, palgrave, New York, p 1

³⁰ باسم الزبيدي، الإصلاح جذوره ومعانيه وأوجه استخداماته، الحالة الفلسطينية نموذجاً، سلسلة دراسات إستراتيجية، معهد أبو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت، ص7

التركيز على التنمية وخصوصا التنمية الاقتصادية، وفي ظل تعثر العملية التنموية خصوصا في بلدان العالم الثالث، بدأت عملية البحث عن الأسباب التي تمنع التقدم والنمو الاقتصادي في هذه البلدان، ومن ضمن الإجابات التي خرج بها البنك الدولي والمؤسسات الدولية الأخرى هو طبيعة الحكم في هذه البلدان ومن هنا جاء مفهوم الحكم الرشيد في الاستخدامات العملية مرتبطين بالفكر الليبرالي المؤسساتي الذي يحدد طبيعة الحكم الرشيد.

2.7.2. تعريفات للحكم الرشيد

البنك الدولي عرف الحكم الرشيد على انه، يتمثل في الانفتاح المستنير في صنع السياسات وبيروقراطية مشربة بالروح المهنية والذراع التنفيذي لنزاهة الحكومة في أعمالها ومجتمع مدني قوي يشارك في الشأن العام والكل يتصرف ويعمل في نطاق القانون³¹. واعتبر البنك أنها آلية تعامل الدولة التي تمتلك وتتمتع باستخدام القوة في المجالات الإدارية والاقتصادية، حدد البنك الحكم على انه طريقة استخدام القوة في استخدام الإدارة الاقتصادية والموارد الاجتماعية لدولة مع وجهة تنموية³².

تقرير التنمية الإنسانية العربية عرف الحكم الرشيد انه الذي يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع، انه نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة تعبيرا سليما وتربط

³¹. التقرير السنوي للبنك الدولي للعام، 2000، ص57

³². Sam Egere, promoting good governance principles, practice and perspectives ,WD, management and training services commonwealth secretariat, London p2

بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات وفي النهاية بواسطة الناس³³.

3.7.2. الليبرالية والحكم الرشيد

الديمقراطية الليبرالية تعني، نظام الحكم وطريقة الحياة التي تمخض عنهما ذلك الزواج التاريخي بين فكرتين منفصلتين³⁴، رغم أن لكلا المصطلحين تعريف خاص به، لكن من السهل جمعهما،

تقتضي الليبرالية الديمقراطية مجموعة من الإجراءات والممارسات التي تحقق ربط الحرية الفردية مع الإطار السياسي العام وهو في هذه الحالة الدولة التي عليها أن تحمي وتضمن الملكية الفردية حسب المنظرين الليبراليين الكلاسيكيين، د. سعيد زيداني عرف الديمقراطية الليبرالية على أنها، نظام للحكم وطريقة للحياة على حد سواء³⁵، وهناك سمات مشتركة رغم اختلاف الصيغ والأشكال لجميع أنظمة الحكم سمات من بينها، الاعتراف الدستوري بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن (السياسية منها والمدنية) وحمايتها من اعتداءات السلطة الحاكمة، تداول السلطة عن طريق الانتخابات الدورية (الحرية والسرية والعامّة) الفصل بين السلطات الرئيسية الثلاث مع التركيز على استقلال القضاء، مبدأ سيادة القانون، والمساواة أمامه وطرق دعمه بأنظمة الرقابة والمحاسبة

³³. عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2007. ص 14

³⁴، د. سعيد زيداني، الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان في الوطن العربي، حول الخيار الديمقراطي دراسات نقدية، مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، 1993 إرام الله، ص 205

³⁵. سعيد زيداني، مصدر سابق ص 205

والمتابعة، حماية الأقلية من طغيان الأكثرية، والمشاركة الشعبية في صناعة القرارات على المستويات المختلفة بما يتطلبه ذلك من اللامركزية ومن توزيع للمهام والصلاحيات³⁶.

4.7.2. النظام السياسي في الحكم الرشيد

ولا بد لنظام الحكم أن يكون ديمقراطي، يركز إلى مؤسسات دستورية قوية وتتوازن فيه الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية³⁷، بحيث تتمتع كل سلطة من السلطات بصلاحيات محددة دستوريا، وضرورة أن تكون كل من السلطات الثلاث مستقلة، ولا يعني الاستقلالية الجامدة، إنما الحديث عن استقلالية مرنة، أو فصل سلطات مرنة، بحيث لا تستطيع أي من السلطات العمل بمفردها، إنما هناك تداخل وتشارك بينها لما فيه مصلحة العامة، تقسيم السلطة إلى ثلاث من جهة أخرى يخلق توازنا حقيقيا بين أجنحة الدولة³⁸، بما أن الديمقراطية تعتبر نظام للحكم، فإن شكل هذا النظام والأدوار المختلفة التي يلعبها الأطراف المكونة له، يعتبر مقياس حكم على مدى ديمقراطية هذا النظام السياسي أم ذاك، إن فصل السلطات هو من المؤشرات المهمة على صعيد تحديد طبيعة النظام السياسي، ولذا فقد أوكل لكل سلطة من السلطات الثلاث دور محدد افرد لها وهناك

³⁶. سعيد زيداني، مصدر سابق ص 205

³⁷. عيبر مصلح مصدر سابق ص 20

³⁸. الليبرالية في تاريخ الفكر العربي، تحرير كلبمنز ريكز، 2010، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية

والمعلومات، القاهرة، ص 37

مهمات تتداخل فيها السلطات، ولذلك فانه من الأهمية بمكان التأكيد بأن فكرة الفصل بين السلطات لا تعني على الإطلاق انعزال كل سلطة عن الأخرى بشكل تام³⁹.

1.4.7.2. دور السلطات الثلاث وحدود الفواصل والتشابك في أدورها

1. السلطة التنفيذية، وهي المسؤولة عن إدارة المؤسسات العامة، وحماية امن المواطن والدولة، وتوفير البيئة المناسبة لتطور الاقتصاد، تمثل السلطة التنفيذية ابرز مؤسسات النظام السياسي لما تتمتع به من إمكانيات⁴⁰ وفي النظام الديمقراطي تقوم الحكومة لدى طلبها نيل الثقة بعرض برنامجها على البرلمان كي يمنحها الثقة، ويشكل هذا البيان الوزاري وسيلة السلطة التشريعية بمراقبة الحكومة ومدى التزامها بما عرضته في برنامجها، دور السلطة التنفيذية في تقديم خدمات بالمستويات التي يستحقها المواطنون⁴¹، وهي التي تقوم بتطبيق القانون، وعليها التزامات تتمثل بإدارة المصادر الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

2. السلطة التشريعية، وهي هيئة منتخبة من الشعب مباشرة، وهي ممثلة للجمهور، المرشحين يعتبرون هيئة تمثيلية⁴²، ولذا تعتبر الهيئات التشريعية من المقومات الأساسية للدول الديمقراطية، البرلمانات أو الهيئات التشريعية هي حجر الأساس في النظام السياسي

³⁹. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية(مارس 1996- مارس 1998)، 1999 غزة، ص 19

⁴⁰. عيبر مصلح مصدر سابق ص30

⁴¹ Sam Egere, promoting good governance principles, practice and perspectives ,WD, management and training services commonwealth secretariat, London p2

⁴². David M Olson, Democratic legislative institutions a comparative studies 1994, M.E Sharpe, New York p1

الديمقراطي⁴³، لها صلاحية التشريع والرقابة، فهي المسؤول الرئيسي عن نقاش وإقرار القوانين، السلطة التشريعية في الدولة الديمقراطية هي الجهة المخولة بإعداد ونقاش وإقرار القوانين والسياسات العامة⁴⁴، مع أن بعض الأنظمة تمنح الرئيس فيها حق إصدار تشريعات، لكن يبقى الدور للسلطة التشريعية، أما دورها الثاني والذي لا يقل أهمية عن الأول هو مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها، فالسلطة التنفيذية تمتلك الحق في استجواب أعضاء السلطة التنفيذية ومراجعتهم⁴⁵، ولها من الصلاحيات والقوة ما يؤهلها للعب هذا الدور، فلها الحق في منح الثقة للحكومة وكذلك لها الحق في حجب الثقة، وهي التي تقرر قانون الموازنة العامة، ولها الحق في مسائلة الوزراء كمجموعة أو كأفراد.

3. السلطة القضائية، تختص بفض المنازعات وحماية الحقوق والحريات، نعني بالسلطة القضائية القائمة على تطبيق القوانين من خلال متابعة القضايا لدى النيابة العامة وفي أروقة المحاكم⁴⁶، ويجب أن تكون السلطة القضائية تتمتع بالاستقلال كي تستطيع القيام بدورها، استقلال السلطة القضائية بالذات متطلبا أساسيا من متطلبات سيادة القانون وسمة من سمات النظام الديمقراطي⁴⁷، ولها دور أساسي في منع تعسف السلطة التنفيذية اتجاه المواطنين، تدافع عن القانون وتطبقه، ولها من الاستقلالية ما يؤهلها للرقابة على السلطين التشريعية والتنفيذية، للسلطة القضائية دورا أساسيا في تثبيت سيادة القانون وفي

⁴³ David M Olson, Democratic legislative institutions a comparative studies 1994, M.E Sharpe, New York p1

⁴⁴ David M Olson, Democratic legislative institutions a comparative studies 1994, M.E Sharpe, New York p3

⁴⁵ . المركز الفلسطيني مصدر سابق ص 21

⁴⁶ . الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثاني 1996، رام الله ص 55

⁴⁷ . أسامة حليبي، سيادة القانون، 1995، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، ص 45

الحفاظ على حقوق أعضاء المجتمع ومنع انتهاكها من السلطة التنفيذية أو التشريعية (في حال إصدار الأخيرة قانونا يناقض الدستور) أو من قبل الأفراد⁴⁸. كذلك فإن السلطة القضائية هي التي تنظر في دستورية القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وتعمل على التأكد من عدم مخالفتها لأحكام الدستور، وتحكم بين الأطراف المتنازعة، سواء كانوا أفراد أو جماعات، وتشكل الضامن للحقوق والحريات كونها تحكم بين المواطنين وأجهزة الدولة.

2.4.7.2 العلاقة بين السلطات الثلاث

لا يمكن لأي من السلطات أن تعمل بشكل مستقل تماما عن الأخرى، فالسلطة التنفيذية بحاجة إلى التشريعية للمصادقة على القوانين التي تقدمها، وهي بحاجة لأخذ الثقة من النواب ولموافقة البرلمان على الموازنة العامة، والتشريعية بحاجة إلى التنفيذية لتطبيق القوانين التي تقرها، وكذلك الأمر ينطبق على السلطة القضائية فهي تحكم لكن من ينفذ الأحكام هي السلطة التنفيذية، وكذلك فإن السلطة التنفيذية مسؤولة عن شمل موازنة القضاء في موازنتها العامة.

5.7.2 دور مؤسسات المجتمع المدني

المجتمع المدني تطور على مر التاريخ ومر بمراحل مختلفة إلى أن وصل إلى الشكل أو المفهوم الحالي، ورغم أن المفهوم حديث من حيث الاهتمام والدراسة إلا أن ذلك لا يعني

⁴⁸. المصدر السابق ص 53

مطلقاً أن المفهوم ظهر حديثاً، ومن التعريفات الشاملة للمفهوم، يتكون المجتمع المدني من عناصر أو تنظيمات غير حكومية كالأحزاب السياسية والاتحادات العمالية والنقابات المهنية وهيئات التنمية الاجتماعية⁴⁹، في ظل حكم رشيد تتوفر الأجواء المناسبة لنمو دور مؤسسات المجتمع المدني، وفي سياق التطور في طبيعة عمل هذه المؤسسات خلال العقد الأخير، أصبحت مسألة الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني ما بين الحيز الخاص والحيز العام، يوفر لها هامش واسع من العمل، لكن يجب منحها هذا الدور من خلال توفير البيئة القانونية المحفزة لدور المجتمع المدني، وإتاحة الفرصة لها للتأثير في الشأن العام، وتشجيع المشاركة المجتمعية في صنع القرار على المستوى العام.

6.7.2 التمثيل والمشاركة السياسية

تتوفر الفرصة للتمثيل السياسي في ظل الحكم الرشيد ، ويسهم في تعزيز المشاركة في الشأن العام، يقوم مفهوم المشاركة السياسية على أساس واضح ومحدد من دخول المواطن العادي بمحض اختياره وبكامل إرادته في نشاط جماعي اجتماعي تتداخل فيه مصلحة الفرد بمصلحة المجموع إلى درجة يصبح من الصعب لأفضل بين هذه المصالح⁵⁰، من خلال انتخابات حرة ونزيهة تضمن لكافة المواطنين الحق في المشاركة لاختيار مسؤوليهم على كافة المستويات الوطنية والمحلية، والمشاركة لا تقتصر فقط على الانتخابات إنما

⁴⁹ .د. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، 1993، ص1.

⁵⁰ .ناصر الشيخ علي، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين، المركز الفلسطيني للدراسات وحوار الحضارات، بيت ساحور، 2010 ، ص23

المشاركة في صناعة القرارات التي تمس حياتهم، المشاركة يمكن تعريفها أيضا على أنها عملية يقوم بها المنتفعون بممارسة تأثيرهم على القرار العام ومشاركتهم في التحكم في المصادر والمؤسسات التي تؤثر في حياتهم وبذلك يمارسون تأثيرهم على قوة الحكومة⁵¹، على وهذا لا يتأتى إلا من خلال ضمان حق المشاركة لكافة المواطنين لنقاش القضايا التي تخصهم والتأثير فيها، ومن ضمنها السياسات العامة. وضمن حرية تشكيل الأحزاب والانتماء إليها، وتوفر فرصة منافسة الأحزاب للوصول إلى مراكز صنع القرار، والمشاركة في النقابات والجمعيات التي تعبر عن حاجات وقضايا الأعضاء المنتسبين لها، ولذا فان المشاركة في الشأن العام تتطلب معايير محددة تتيح إضافة إلى حق المشاركة حق الحصول على المعلومة التي تمكن المواطنين من التأثير في السياسات والتشريعات التي تسن من قبل السلطات الرسمية، الحكم الصالح إلى جانب قضايا أخرى حول المشاركة والمسائلة والنزاهة لضمان أن الأولويات الاجتماعية والاقتصادية مبنية على أساس إجماع واسع من المجتمع⁵²، وبلا فصل حقيقي للسلطات لا يمكن للمشاركة أن تكون فاعلة ومؤثرة، خصوصا إذا ما استأثرت إحدى السلطات بكامل القوة، وبالعادة وفي تجربتنا العربية والفلسطينية، فان السلطة التنفيذية تهيمن على السلطات الأخرى التشريعية والقضائية، ولذا فان فصل السلطات هو ضمان أساسية لمشاركة حقيقية في الحياة السياسية وفي الشأن العام.

⁵¹ .Neck Manning, current good practice and new development in public sector services management, common wealth secretariat, london, 2002, p43

⁵² Neck Manning, current good practice and new development in public sector services management, common wealth secretariat, london, 2002, p38

7.7.2. الاستقرار السياسي

يصعب الحديث عن حكم صالح في ظل أوضاع سياسية يسودها العنف أو الاضطرابات، فالحكم الصالح يحتاج إلى استقرار سياسي داخل الدولة، وهذا يعود إلى وجود قانون أو عقد اجتماعي بين أفراد هذه الدولة على آلية حكم أنفسهم، والية تداول السلطة بطرق سلمية، الاستقرار السياسي يأتي من قوة دعم المجتمع للمؤسسات السياسية⁵³، ودون توفر مناخات المشاركة التي ذكرناها سابقا تبقى إمكانية قبول الجميع بنظام حكم يتحكم في كافة مناحي حياة المواطنين، دون أن يكون لهم الحق في تغيير هذا النظام بالطرق السلمية أمرا مستحيلا، الحكومة التي تتمتع باستقرار سياسي عالي هي التي تحافظ على الاستقرار والديمومة لمؤسسات سياسية شفافة⁵⁴، فدائما تكون هناك مجموعات لديها بدائل وفي حالات كهذه فالعنف هو البديل الأقرب للاستخدام. في ظل احتلال كما هو الحال في فلسطين فإن الاستقرار السياسي اقرب إلى المستحيل، لما للاحتلال من دور وأدوات للتأثير في الاستقرار.

8.7.2. فعالية الحكومة

تعتبر فعالية الحكومة من القضايا التي ترتبط بشكل وثيق بالإصلاح والحكم الصالح كون أداء الحكومة موجه للجمهور ومن اجل الجمهور، يعتبر جهاز الإدارة العامة الجسم الإداري للدولة وهو الذي يتعامل المواطن مع دوائره يوميا من أجل إدارة شؤون حياته

⁵³ George Dallas, governance and risk an analytical handbook for investors, managers, 2004 McGraw-hill companies, New York ,p 270

⁵⁴ George Dallas, governance and risk an analytical handbook for investors, managers, 2004 McGraw-hill companies, New York ,p 270

وتلبية متطلبات المعيشة⁵⁵، وفي حالات عدم الفعالية يؤثر هذا بشكل مباشر على كافة المجالات، ورغم أن الليبرالية تعتبر أن من يعاني من عدم الفعالية هو القطاع الخاص الذي يتأثر ببيروقراطية الإجراءات، والجهاز العام هو الذي يتحكم بوضع السياسات، إن ترهل الجهاز البيروقراطي يخلق حالة من عدم الرضا عن الكفاءة التي تدار بها أمور المواطنين. فالحكومة يجب أن تعمل على التقليل من البيروقراطية المضرة في تقديم الخدمات، إن كفاءة الجهاز أو عدم كفاءته هي المعيار الذي يستخدمه الفرد في الحكم على قدرة النظام على الاستجابة للمطالب الحيوية للمجتمع البشري وانجاز الخدمات الضرورية⁵⁶، وعليها العمل على ذلك من خلال وضع هيكليات تسهل من المعاملات ، إن الهيكلية ضرورية لرسم خطوط السلطة والعلاقات الرسمية بين المكاتب التي تكون وحدة إدارية واحدة⁵⁷، وعلى الحكومة التأكد من قيام الموظفين في القطاع العام بالقيام بمسؤولياتهم، من خلال نظام تقييم شامل للسياسات المتبعة ولأداء الأفراد، ولذا لا بد من توفير برامج بناء القدرات بشكل دائم من أجل الرقي بأداء الموظفين في القطاع العام، ولا بد من دعم ذلك بنظام حوافز، يوفر الدافعية والمبادرة لبناء دولة عصرية. هذا في الدولة الديمقراطية لكن في الدول غير الديمقراطية فإنه لا يسمح للمواطنين بالتأثير أو حتى بالانتقاد للسياسات التي تطبق عليهم ، وتصبح أجهزة الدولة بعيدة عن نقد الجمهور وتأثيره، وهذا بالطبع مرتبط بعدم وجود أحزاب أو مؤسسات مدنية أخرى، تدافع عن

⁵⁵. د. أسامة شهوان، توجهات عامة في مجال الإصلاح الإداري، الإصلاح وجهة نظر فلسطينية، مؤسسة المنلقى المدني،

رام الله، 2003، ص 155

⁵⁶. أسامة شهوان، مصدر سابق، ص 155

⁵⁷. المصدر السابق، ص 157

المواطنين وتسعى للحفاظ على حقوقهم من أنياب الدولة، أو النظام السياسي الذي من المفترض إن يحمي الحقوق والحريات، وان يتمتع بفصل حقيقي للسلطات وتداول سلمي عبر صناديق الاقتراع والانتخابات الحرة والنزيهة.

سيادة القانون

سيادة حكم القانون لها مفهومين، الأول يعنى بوجود القانون دون اعتبار لفحواه والثاني يعنى بفحوى القانون وينظر إليه في ضوء معايير وقيم إنسانية تحدد وفق إيجابياته وسلبياته⁵⁸، بما أن الفكر الليبرالي يعتقد بالمساواة في القانون وأمام القانون فان سيادة القانون ركن أساسي من أركان الحكم الرشيد، ويقتضي سيادة القانون وجود سلطة قضائية مستقلة ومحيدة، تدافع عن المواطن وتصون حقوقهم، وقانون ديمقراطي يتيح للمواطنين المشاركة في نقاشه والتعبير عن آرائهم فيه، القاعدة العامة القائلة بأن الجهل بالقانون لا يعفي من العقاب، لا مكان لها إلا إذا طبق مبدأ علانية القانون من خلال نشره⁵⁹، وسلطة تشريعية متواصلة مع ناخبها وتأخذ برأيهم وتتيح لهم التأثير في قراراتها والتشريعات التي تعمل عليها. وفي مجال السلطة التنفيذية فهذا يتطلب احترامها للقانون والالتزام به وتطبيقه. ويتطلب سلطة قضائية فاعلة ومستقلة لها موازنتها الخاصة وكذلك تستطيع الدفاع عن قراراتها وعدم الخضوع للضغوط من السلطتين التنفيذية والتشريعية.

⁵⁸. أسامة حلي، مصدر سابق ص 15

⁵⁹. أسامة حلي مصدر سابق ص 21

9.7.2. النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد

المساءلة قضية في غاية الأهمية لأي نظام سياسي أو إداري، وفي حالة الدولة فان عدم وجود نظام للمساءلة في القطاع العام يساهم في انتشار مظاهر الترهل وعدم الالتزام، وهذا يعود إلى عدم توفر إجراءات المحاسبة أو أنها غير مفعلة. وترتبط المسائلة بدور السلطات الثلاث التي تعمل كل منها دوره حسب النظام الديمقراطي الليبرالي، تتعزز الشفافية ويخضع المسؤولون للمساءلة حين يوجد نظام سياسي ديمقراطي يكون فيه الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وتوازن بين السلطات الثلاث بحيث لا تهيمن سلطة على أخرى⁶⁰، فالسلطة التشريعية تراقب وتحاسب السلطة التنفيذية عبر إصدار التشريعات المقننة لعمل السلطة التنفيذية وعبر العمل على إقرار الموازنة العامة والعمل على سن التشريعات الكفيلة بحماية حقوق المواطنين، وكذلك دورها الأساسي في منح الثقة للحكومة ومحاسبتها ومساءلتها والتصويت على برنامجها الحكومي ونقاشه وإقراره. وعلى السلطة التنفيذية العمل على إيجاد هيئات وهيكلية تراقب وتحاسب وتتأكد من أن المعايير التي حددت للعاملين في القطاع العام مطبقة بشكل سليم، وان الهيكلية الإدارية تتيح لكل مؤسسة العمل والتأكد من تطبيقها لمعايير الحكم الرشيد ومحاسبة كل شخص يخالف المعايير الموضوعية والمطبقة، وعليها العمل على إيجاد التشريعات التي توفر للآخرين فرصة لرقابة أداء الحكومة، ومدى التزامها بالمعايير والسياسات المتبعة. وعلى السلطة القضائية البت في القضايا بناء على القانون، وتأكيدا على أن القانون

⁶⁰. د. أسامة شهوان ، مصدر سبق ذكره، ص 166

يحترم وان كل المواطنين بغض النظر عن جنسهم أو دورهم أو مكانتهم أو وضعهم الوظيفي سواسية أمام القانون.

تحتل مبادئ النزاهة والمسائلة والمحاسبة والشفافية مكانة أساسية في تحقيق الحكم الرشيد⁶¹، وبدون هذه المبادئ لا يمكن مواجهة الفساد ومحاربتة، أما النزاهة فهي مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل⁶²، ولا بد من وجود بعض الإجراءات التي تعزز من النزاهة مثل إجراءات خاصة بالمناصب تتطلب أن يفصح كل من يتولى مسؤولية عامة عن ممتلكاته قبل إشغال المنصب، ولا بد من إجراءات تضمن حق الحصول على المعلومة كأحد معايير النزاهة. أما المسائلة فهي وسيلة محاسبة لكل من يشغل منصب عام، بحيث يتطلب وجوده في هذا المنصب الإعلان عن الانجازات والإخفاقات التي تحققت خلال العمل الموكل إليه، وهذا يعني حق المواطنين العاديين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين في الإدارات العامة مثل النواب والوزراء والموظفين الحكوميين وأصحاب المناصب⁶³.

اعتبر البنك الدولي ومؤسسات الأمم المتحدة أن عدم تحقيق التنمية، مرتبط بشكل أساسي بالفساد الذي يمنع تحقيق قفزات تنموية يمكن للمواطن تلمسها، ومن هنا فان مكافحة الفساد تأتي في المقام الأول الذي يجب على الدولة وضع الإجراءات الداخلية والخارجية التي تحد من الفساد. والفساد بشكل مجرد هو الحصول على منافع من وضع وظيفي

⁶¹. عبير صلح مصدر سابق ص 22

⁶². عبير صلح مصدر سابق ص 22

⁶³. المصدر السابق ص 25

معين بدون وجه حق، وبما إننا عرجنا سابقا على أن النظام السياسي الديمقراطي الليبرالي يوفر قاعدة لفصل حقيقي بين السلطات، ويتطلب أن توفر الدولة وتحمي الحريات والحقوق وتلتزم بالقانون وتوفر فرص المشاركة للأحزاب والمواطنين فان فرص الفساد تصل إلى حدودها الدنيا، أما إذا كان النظام السياسي غير ديمقراطي فانه يوفر تربة خصبة لانتشار مظاهر الفساد، وهذا يمكن ملاحظته في العالم العربي الذي يحكم من أنظمة حكم غير ديمقراطية وديكتاتورية.

الفصل الثاني

3. الحكم الرشيد في فلسطين

1.3. مقدمة

جاء بناء السلطة الوطنية الفلسطينية، في بداية عصر النظام الدولي الجديد، هذا النظام الذي حدد مجموعة من المرتكزات للعلاقات الدولية، أساسها أن التدخل أصبح يشمل كافة المجالات، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذا بالإضافة إلى سعي النظام الدولي لتحقيق الأمن والسلم الدوليين، وهذا يتعارض مع الثورات التي تغير وصفها، من حركات ثورية تسعى للاستقلال إلى حركات إرهابية، في ظل عدم وجود قطب دولي ذات تأثير متبني وداعم لهذه الحركات.

شهدت المؤسسات الدولية تطورا في عملها، وتغير في دورها وأسلوب عملها، فالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أصبحا المؤثر الرئيسي في سياسات الدول الاقتصادية والمالية. دور منظمة التجارة العالمية أصبح داعم لفكرة انتقال السلع ورأس المال بحرية ودون قيود، وأي قيود توضع تخالف المبادئ التي حددتها المنظمة. دور الأمم المتحدة شهد تغيرا كبيرا، فالتوازن الذي ساد خلال الحرب الباردة انتهى، وأصبحت المنظمة الدولية أحد أدوات السيطرة والهيمنة الأمريكية على العالم، واستخدمتها لأغراضها في عدة مناسبات، في الحرب على العراق، وفي فرض العقوبات عليها لاحقا، وتشكيل فرق

البحث عن أسلحة الدمار الشامل، واستخدمت ضد ليبيا وغيرها من الدول، ولم تعد الأمم المتحدة مناصرة لحق تقرير المصير الذي جاء في ميثاقها.

المساعدات الدولية خلال الحرب الباردة، خصصت لصالح الحلفاء من كلا القطبين، بعد تغير الواقع من قوتين إلى تفرد قوة واحدة في إدارة العالم، تغير مفهوم وأهداف المساعدات الدولية، وأصبحت تسعى إلى تحقيق السلم والاستقرار الدوليين، ومن جهة أخرى خلق واقع جديد يتمثل بتعميم القيم والثقافة الكونية الجديدة، وأصبح من اشتراطاتها الحكم الرشيد، الانفتاح الاقتصادي، الديمقراطية، حماية حقوق الإنسان، وهذه الشروط لم تكن قبل انهيار الاتحاد السوفيتي.

على المستوى الفلسطيني تغير وضع منظمة التحرير بعد الحرب على العراق، حيث عانت من حصار مالي عربي، وانهيار الحليف الاستراتيجي للثورة الفلسطينية الاتحاد السوفيتي، وهذه جزء من الأسباب التي أدت إلى قبول المنظمة للمشاركة في مؤتمر مدريد، من خلال وفد تحت مظلة الوفد الأردني. من ثم إدارتها للمفاوضات السرية والوصول إلى اتفاق أوسلو.

جاء بناء السلطة في ظل هذا التغير في الواقع الدولي، وفي ظل اعتماد شبه كلي على المساعدات الدولية، هذه المساعدات التي حددت عقب اتفاقية أوسلو، وخولت البنك الدولي لعب دور المدير لهذه المساعدات، في ظل هذا التغير لم تستطع القيادة الفلسطينية من تحليل اثر هذا التغير عليها، وتعاملت وكأنها في جزيرة معزولة عن التغيرات الدولية، رغم التواجد الدولي القوي والمكثف في الأراضي الفلسطينية، فقد اعتمدت السلطة أساليب

لا ترتقي إلى أي من الشروط، التي وضعتها الدول والمنظمات المانحة في ظل النظام الدولي الجديد، وقد اعتقدت أن التأثيرات الدولية ستبقى إيجابية للسلطة الوطنية، دعماً لاستمرار المفاوضات والمسيرة السلمية، وقد أثبتت هذه الجهات تغاضيها عن طبيعة السلطة الناشئة، وعدم التزامها بالمعايير التي تشترطها الدول المانحة، ويمكن استخدام تقرير هيئة الرقابة العامة للعام 1997، للدلالة على هذا التغاضي. لكن سكوت الدول المانحة لم يدم، وعند أول أزمة واجهت المفاوضات، أخرج كل من المانحين ما لديه من ملاحظات وتقارير حول مؤسسات السلطة الوطنية، وصاغوا ملاحظاتهم على شكل خطط للإصلاح.

2.3. النظام السياسي الفلسطيني

1.2.3. حالة منظمة التحرير قبل الاتفاقية المرحلية

سيطرت فصائل العمل المسلح على منظمة التحرير في العام 1968، ومنذ ذلك الوقت أصبحت المنظمة تشكل إطاراً ائتلافياً لكافة الفصائل المسلحة، "الائتلاف الذي ظل قائماً على مدى ربع قرن والذي ضم في صفوفه كافة القوى الوطنية في الساحة الفلسطينية ممثلة جميع طبقات الشعب الفلسطيني"⁶⁴، فمنها الوطني والبعثي والقومي واليساري، ولعبت حركة فتح الدور الأساسي في هذا التحول، وتشكلت بنية النظام السياسي من المجلس الوطني الذي تشكل من الفصائل المنضوية في المنظمة، مع ضمان حصة للمستقلين والمنظمات الشعبية، ونفس الأسس استخدمت في المجلس المركزي لمنظمة التحرير وكذلك في اللجنة

⁶⁴. عمر عساف، أزمة الحزب السياسي، ورقة مقدمة لمؤتمر مواطن، 1996، ص 100

التنفيذية، إن وجود هذه الهيئات داخل المنظمة وفر إطاراً شاملاً للشعب الفلسطيني، ومنه اكتسبت المنظمة صفتها كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، وتوافقت القوى والشخصيات المنضوية على الميثاق الوطني والذي حدد الأهداف الخاصة بالمنظمة والمتمثل بتحرير فلسطين.

شكلت المجالس الوطنية المتعاقبة آلية للمشاركة من كافة الفصائل في صنع القرار، رغم الاعتراضات التي كانت تظهر بين الفينة والأخرى، لكن معظم القضايا كانت تناقش في أروقة مؤسسات المنظمة، منها ما يطرح باجتماعات المجلس الوطني ومنها ما يتم الاتفاق عليه بين قيادات الفصائل الوطنية، وعلى مدى ربع قرن أرسى النظام السياسي الفلسطيني نمطا من العلاقات الداخلية يمكن وصفها بديمقراطية التراضي بين أطرافه الأساسية⁶⁵.

شكل خروج المنظمة من بيروت مرحلة مهمة في حياة منظمة التحرير، فبعد أن كانت تقف على حدود فلسطين التاريخية، أصبحت مشتتة في أكثر من دولة، وترتب على ذلك بحثها عن مسارات جديدة، محاولة من الفصائل المنضوية على الحفاظ على دور ومكانة المنظمة التمثيلية، واستخدمت الفصائل تكتيكات مختلفة، ومن هنا كانت زيارة الرئيس الراحل ياسر عرفات إلى مصر تعتبر جزءاً من التحول الذي بدأته قيادة المنظمة، "حيث قدم الرئيس عرفات حينذاك إشارة من خلال زيارته للقاهرة التي كانت مقاطعة عربياً، وكانت الإشارة أن هناك تحولا في الإستراتيجية السياسية للمنظمة على قاعدة بدء التعاطي

⁶⁵ ممدوح نوفل، النظام السياسي الفلسطيني بين الداخل والخارج، ما بعد الازمة التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وفاق العمل، مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية 1998، ص31.

بشكل أكثر وضوحاً مع المبادرات السياسية⁶⁶، وقد عبر قيس عبد الكريم عن هذا التحول بقوله "بدأت الشريحة المهيمنة على مركز القيادة في الحركة الوطنية المؤطرة في م ت ف تبدي منذ مطلع الثمانينات ميلاً واضحاً نحو التساوق مع مخططات التسوية الأمريكية"⁶⁷ وطبعاً استمر هذا التحول في النمو وصولاً إلى الاتفاق بين منظمة التحرير والأردن، في محاولة لإقناع الدول الغربية وخصوصاً الولايات المتحدة بالشروع في حل سياسي، وجاءت الانتفاضة الأولى لتعيد الاعتبار للمنظمة من الناحية التمثيلية للشعب الفلسطيني، ولتعيد الاعتبار للقضية الفلسطينية على الساحة الدولية، وعملت المنظمة على الإمساك بزمام الأمور ومحاولة تحويل العمل الشعبي على الأرض إلى منجز سياسي، ومن هنا جاءت مبادرة السلام الفلسطينية وقبول المنظمة بقراري مجلس الأمن 242 و338، وشهد اجتماع المجلس الوطني الثامن عشر في الجزائر إعلان الاستقلال وقبول المنظمة بالقرارين الدوليين، ونتيجة لهذا الموقف رفعت معظم الدول من تمثيل المنظمة، وقبلت بوجود سفارات لديها، خلال العام، 1988 أيضاً بدأت أول مباحثات رسمية بين منظمة التحرير والولايات المتحدة في تونس.

انعكس هذا التوجه على الوضع الداخلي لمنظمة التحرير، وبعد أن كان هناك شبه إجماع لدى فصائل العمل الوطني على الهدف الوطني، وهو على الأقل دولة فلسطينية على حدود الرابع من حزيران عام 1967 وضمن حق عودة اللاجئين إلى ديارهم، بدأ

⁶⁶ .قدورة فارس، المبادرات السياسية نظرة تقييمية، ورقة مقدمة لمؤتمر ابو لغد حول الانسداد السياسي وآفاق الاعتناق، معهد إبراهيم ابو لغد للدراسات الدولية، 2004، ص108

⁶⁷ . قيس عبد الكريم وآخرون، خمس سنوات على اتفاق اوسلو، شركة دار التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر: ط1

الاختلاف يدب بين الفصائل حول الآليات المتبعة للوصول إلى الهدف، وظهرت معارضة لتوجه قيادة المنظمة، وبالأساس كان هذا التوجه لدى حركة فتح، كبرى الفصائل الفلسطينية والقوة المهيمنة على منظمة التحرير، ووقفت الجبهة الشعبية القوة الثانية في المنظمة بعد فتح في وجه هذا التحول في مواقف المنظمة، وأسست جبهة إنقاذ وطني عقب اتفاق الأردن وقيادة المنظمة، وشهدت أروقة المنظمة خلافات استدعت العمل على إعادة اللحمة بين الفصائل عبر مجلس توحيدي في دورته السادسة عشر في اليمن.

شهدت العلاقات نوع من التوافق والانسجام خلال الانتفاضة الأولى، حيث شاركت كافة التنظيمات الأساسية في منظمة التحرير في القيادة الوطنية الموحدة، لكن هذه العلاقة الجيدة تعرضت إلى أزمة جديدة، تمثلت بقبول قيادة المنظمة المشاركة في مؤتمر مدريد من خلال وفد أردني فلسطيني مشترك، وكان لهذه المشاركة تأثير كبير على النظام السياسي الفلسطيني، "بالمشاركة في ذلك المؤتمر دخل النظام السياسي انعطافة سياسية وتنظيمية حادة"⁶⁸. وأخذت كل من الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين والجبهة الديمقراطية موقفا معارضا، من المشاركة في مؤتمر مدريد ولاحقا لاتفاقية أوسلو، "الانخراط في هذه التسوية المجحفة ترتب عليه انهيار القاعدة السياسية للائتلاف الوطني الذي كان قائما في إطار منظمة التحرير"⁶⁹، والجبهتان من الفصائل الرئيسية للمنظمة. أما القوى التي لم تكن جزءا من منظمة التحرير لأسباب أيولوجية، وأهمها حركتي حماس والجهاد الإسلامي،

⁶⁸. ممدوح نوفل مصدر سابق، ص 35

⁶⁹. قيس عبد الكريم، اليسار الفلسطيني متغيرات المرحلة واستحقاقات التجديد، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر مواطن الرابع ما بعد الازمة، التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وأفاق العمل، مواطن، 1998، ص 176

أعلنتا رفضهما ومعارضتهما للمشاركة في مؤتمر مدريد، حركة حماس الإطار الذي انبثق عن حركة الإخوان المسلمين، مع بداية الانتفاضة الأولى في العام 1987، وظهرت حركة المقاومة الإسلامية حماس كقوة متصاعدة، وتمتعت بتأييد واسع خصوصا داخل الأراضي المحتلة، واتخذت الحركة موقفا معارضا من مؤتمر مدريد ومن ثم من اتفاقية أوسلو، وشكلت رديفا للقوى السياسية التي قررت الدخول في المسار السياسي، واعتبرت الحركة أن هذه الاتفاقيات لا تخدم القضية الوطنية، وإنها تشكل تنازل عن فلسطين التاريخية، واستطاعت بعد قبول قيادة المنظمة بالمشاركة في مؤتمر مدريد بوفد فلسطيني أردني مشترك، من إقامة تحالف مع قوى منضوية في منظمة التحرير كالجبهتين الشعبية والديمقراطية وفصائل أخرى تقيم في دمشق، أطلق عليها الفصائل العشرة.

2.2.3. النظام السياسي بعد تأسيس السلطة

في ظل غياب الأطر المطلوبة لبناء الهياكل المؤسساتية للسلطة الوليدة، والحاجة إلى البدء من نقطة الصفر أو البناء على تجربة منظمة" واجهت السلطة الوطنية منذ الأيام الأولى لقيامها على الأرض الفلسطينية عام 1994، تحدي إقامة نظام سياسي فلسطيني بكل ما يتضمنه ذلك من إعداد الأطر الدستورية والقانونية والبناء المؤسسي لإدارة حياة القسم الأكبر من المواطنين على الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967⁷⁰، فخلال سنوات

⁷⁰ د. أحمد ابو دية، عملية الاصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، دائرة السياسة والحكم، نيسان 2004، المركز

الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ص 1

الاحتلال لم يكن موضوع الدولة قد طرح بشكل معمق من خلال دراسات ونقاشات،"لا اعتقد انه كان هناك تصور واضح لما يعنيه موضوع الدولة وبنى الدولة وقضية الدولة والأحزاب في الدولة"⁷¹. وبحكم السيادة المنقوصة على الأرض، لم يكن بنیان النظام معد لدولة، إنما أُقيم بشكل انتقالي متوافق مع المرحلة الانتقالية، النظام السياسي الفلسطيني أُقيم بشكل انتقالي تحت الاحتلال لمدة محددة من الزمن فأصبحت مفتوحة⁷².

سيطرت شخصية الرئيس عرفات على بنية النظام السياسي، فرغم أن وثيقة الاستقلال التي أقرت في عام 1988، في اجتماع المجلس الوطني في الجزائر، نصت على نظام برلماني، إلا أن الوثيقة لم تشكل المرجعية للوفد الفلسطيني في المفاوضات، وذلك انعكس في الاتفاقيات التي عززت من سلطة الرئيس على حساب البرلمان، وتساوقت الأطراف الدولية مع هذا الشكل من النظام الرئاسي، وتم تعزيز سلطة الرئيس عرفات من كافة الأطراف الدولية والإقليمية والمحلية. "إنما تم التصرف معه ومنه وكأنه نظام رئاسي وكان ذلك من الأطراف الخارجية سعياً للتوقيع على الاتفاقيات⁷³. وشمل الرئيس عرفات رئاسة السلطة كأحد المسؤوليات التي يحملها، فهو رئيس دولة فلسطين، رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، رئيس اللجنة التنفيذية ورئيس حركة فتح، وبالتالي فإن الرئيس عرفات تمتع بصلاحيات واسعة جداً، دون حدود، ونتيجة تمتعه بشخصيته كاريزماتية فإن المؤسسات بالنسبة له كانت وسيلة، بمعنى أن هيكلية المؤسسات كان موجود لكن بدون أي فاعلية،

⁷¹ د.عزمي بشارة، الخيارات السياسية في المرحلة القادمة، ما بعد الازمة التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية

وإفاق العمل، 1999، رام الله مؤسسة مواطن، ص 16

⁷² د.علي الجرباوي، صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية، مؤتمر مؤسسة امان، ص 15

⁷³ د. علي الجرباوي مصدر سابق، ص 15

"الحديث عن قيادة جماعية في ظل ياسر عرفات آمال لا أساس لها في الواقع، لا في حركة فتح ولا في الشعب الفلسطيني، ولا في منظمة التحرير ولا في السلطة الوطنية الفلسطينية، ما دام ياسر عرفات موجودا فهو البديل للمؤسسة، ياسر عرفات هو المؤسسة وبوجوده لن يكون مؤسسة"⁷⁴، وهذا الدور للرئيس انعكس على بناء كافة مؤسسات السلطة، المدنية والسياسية والأمنية والاقتصادية، وتأثيره على آلية صنع القرار في المؤسسات الرسمية، بعيدا عن المهنية والتخصص، وأقرب إلى الارتجال منه إلى الخطط. تغير شكل ومضمون النظام السياسي بعد توقيع اتفاقية إعلان المبادئ، فمن حركة تحرر وطني، تشكلت سلطة وطنية لإدارة شؤون الشعب الفلسطيني في الأراضي المحتلة عام 1967، هذا الدور الذي منح للمنظمة من خلال الاتفاقيات السياسية. رسمت الاتفاقية السياسية بين منظمة التحرير وإسرائيل إلى حد ما الهرم السياسي الجديد للسلطة الوليدة، ففي ملحق الاتفاقية الخاص بالانتخابات وضحت الاتفاقية بنية النظام السياسي الذي أعطى شكلا رئاسيا للنظام السياسي الفلسطيني، بحيث يكون الرئيس قمة هرم السلطة التنفيذية ويساعده وزراء معينين من قبله للقيام بالأدوار المطلوبة كل في مجاله، سيكون رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضوا في المجلس، جميع الأعضاء الآخرين في لجنة السلطة التنفيذية باستثناء ما ورد في الفقرة الفرعية ج، أدناه سيكونوا أعضاء في المجلس، وسيتم اختيارهم واقتراحهم للمجلس من قبل رئيس السلطة التنفيذية وبقرار من المجلس⁷⁵،

⁷⁴. مروان البرغوثي ، الحالة التنظيمية في حركة فتح وعلاقتها مع السلطة، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر مواطن الرابع، ما بعد

الازمة ، التغييرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وأفاق العمل، مواطن، 1998، ص 108

⁷⁵. الاتفاقية الاسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، وثيقة اعلان المبادئ، مركز القدس للاعلام

والاتصال، 1996، الطبعة الثانية، ص 11

وتوضح الاتفاقية بالتفصيل إلى حد ما دور كل وزارة من وزارات السلطة الوليدة، مع دور المجلس التشريعي أو مجلس السلطة كما جاء في الاتفاقية ينتخب الشعب مجلسا انتخابا مباشرا وكذلك الرئيس، مع أن العدد ارتفع من 82 إلى 88 بناء على اعتبارات جغرافية وسياسية ، وفعلا جرت الانتخابات في 1996/1/20، وحققت حركة فتح فوزا كاسحا في الانتخابات التي قاطعتها الحركات السياسية المعارضة المتمثلة في حركة حماس، حركة الجهاد الإسلامي والجبهتين الشعبوية والديمقراطية، وهي القوى التي عارضت الاتفاقية بين منظمة التحرير وإسرائيل، هذا الوضع أتاح لحركة فتح احتكار السلطة في ظل مقاطعة أطراف فاعلة من الحركات السياسية الفلسطينية وخصوصا حركة حماس، ويقول د.عزمي بشارة أن التيار الإسلامي ليس لديه مشروع سلطة، لديه مشروع معارضة فحسب⁷⁶.

3.2.3. دور منظمة التحرير بعد تشكيل السلطة الوطنية

في ظل سيطرة الرئيس عرفات على هرم المؤسسات الوطنية كافة، فإنه أصبح الذي يحدد مدى فاعلية هذه المؤسسة أم تلك، فهو ارتأى بان يتم التركيز على السلطة الوطنية الوليدة، وبالتالي غيبت المنظمة بعد توقيع الاتفاقيات مع الحكومة الإسرائيلية، وتجربة أربعة سنوات من عمر السلطة بينت أن إضعاف المنظمة وتعطيل دورها لم يكن مصدر

⁷⁶. د. عزمي بشارة، الخيارات السياسية للمرحلة القادمة، مؤتمر مواطن الرابع، الرابع ما بعد الازمة ، التغييرات البنوية

في الحياة السياسية الفلسطينية وآفاق العمل، مواطن، 1998، ص 18

تنشيط للسلطة بمقدار ما كان مصدر إرباك⁷⁷. ولا شك أن تعطيل دور المنظمة قبل استكمال مرحلة التحرير، وبقاء جزء كبير من أبناء الشعب الفلسطيني يعيشون في الشتات، ومنظمة التحرير كانت هي التي تمثلهم وترعى شؤونهم، قبل بناء السلطة الوطنية، وفي أعقاب التهميش وتمركز العمل في الداخل الفلسطيني، أهملت احتياجات اللاجئين من قبل المنظمة التي أصبحت غير فاعلة. على الرغم من أن ملف المفاوضات والعلاقات الخارجية ترك للمنظمة، إلا أن كلا الملفين أديرا من قبل أشخاص أعضاء في السلطة الوطنية، فاستلم الدكتور صائب عريقات ملف المفاوضات في منظمة التحرير، وهو وزير للحكم المحلي وعضو في المجلس التشريعي، وكذلك أدار الدكتور نبيل شعث ملف العلاقات الخارجية، وتعاملت معظم الدول وخصوصا أوروبا والولايات المتحدة واليابان وكندا مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي، على حساب الدائرة السياسية لمنظمة التحرير الفلسطينية التي كانت تقوم بدور وزارة الخارجية قبل تأسيس السلطة، وبدلا من أن تكون مرجعية للسلطة والمفاوض الفلسطيني وفق قرارات المجلس المركزي في أكتوبر تشرين الأول 1993، جرت عملية تهميش وتجاهل لدورها ومكانتها السياسية وفي الوقت نفسه تجري وبوتائر أسرع عملية إحلال السلطة الفلسطينية مكانها⁷⁸، وبقي فقط دور شكلي يمنح لأعضاء اللجنة التنفيذية فيما يسمى اجتماع القيادة الفلسطينية الذي كان يحضره إلى جانب الوزراء ومسؤولي الأجهزة الأمنية والمستشارين وبرئاسة الرئيس.

⁷⁷. ممدوح نوفل، مصدر سابق، ص 49

⁷⁸. تيسير عاروري، بعض جوانب أزمة التنظيمات السياسية الفلسطينية، في المرحلة الراهنة وفاق تجاوزها، ورقة عمل

مقدمة لمؤتمر مواطن، أزمة الحزب السياسي الفلسطيني، 1995، ص 43

وفي عام 1996 ونتيجة المباحثات الشاقة التي أجريت مع نتياهو، أصر على إلغاء مواد في الميثاق الوطني، ولم يكتف بالإشارة التي تقدمت بها المنظمة من أن هذه المواد لم تعد نافذة بعد توقيع الاتفاقيات مع إسرائيل، وتحت المطالب الإسرائيلية وتبنيها أمريكيا تم عقد اجتماع للمجلس الوطني، لإلغاء مواد الميثاق الوطني التي تتعارض مع الاتفاقيات والتي كانت إسرائيل قد حددتها بدقة، واتخذ المجلس قرارا بإلغاء بنود الميثاق التي قدمتها إسرائيل.

لقد تعاملت القيادة الفلسطينية مع منظمة التحرير من باب التكتيك والاستخدام ولذا فإن المنظمة عقب توقيع الاتفاقيات وإلغاء بنود الميثاق همشت المنظمة لدرجة غاب اسمها عن وسائل الإعلام إلا إذا ذكر الرئيس عرفات يذكر بإحدى مسؤولياته وهو رئيس منظمة التحرير، وغير ذلك لم تعد المنظمة تشكل عاملا مهما في الحياة السياسية الفلسطينية،⁷⁹ ما في منظمة تحرير عمليا جرى تصفية دورها، حتى عضوية المجلس الوطني لم تعد واضحة ولا المجلس المركزي وكأن المسألة موسمية نستعين بها لاتخاذ قرارات تكتيكية سياسية⁷⁹، فبعد إلغاء بنود الميثاق لم يعقد المجلس الوطني الفلسطيني أي اجتماع، وكذلك لم تكن اللجنة التنفيذية فاعلة، وحتى المجلس المركزي الذي أصدر القرار الخاص بتأسيس السلطة غاب واعتكف عن الأنظار.

وتم دمج جزء من هيئات المنظمة في بنية السلطة الوطنية، فقوات الأمن الوطني أصبحت جزء من الجهاز الأمني للسلطة الوطنية، مع أهمية الإشارة إلى أن الأمن الوطني لم يكن

⁷⁹ د. مصطفى البرغوثي ، الأبعاد السياسية لغياب إستراتيجية عمل وطنية موحدة، مداخلة، المؤتمر المحلي السنوي، حول الانسداد السياسي وفاق الانعتاق، معهد إبراهيم ابو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت 2004، ص 26

له دور ضمن المؤسسة الأمنية للسلطة، وإنما الدور الرئيس ترك لجهازي المخابرات والأمن الوقائي وهذا الجهاز تم تأسيسه مع تأسيس السلطة، ولم يكن يوماً ضمن الجهاز العسكري للمنظمة، أما المنظمات الشعبية فبعد عودة قيادتها انخرطت في مؤسسات السلطة الوطنية ولم تعد ذات نفوذ ودور.

4.2.3. دور حركة فتح في النظام السياسي

بما أن حركة فتح هي الفصيل الذي هيمن على صناعة القرار في منظمة التحرير الفلسطينية، فقد لعبت الحركة دوراً رئيسياً في قرار المشاركة في مؤتمر مدريد وفي اتفاق أوسلو، وفي ظل رئاسة الرئيس ياسر عرفات لفتح والمنظمة والسلطة، كان من الطبيعي أن تكون فتح العمود الفقري في النظام السياسي الفلسطيني الجديد، "النظام السياسي بعد أوسلو أقلم لخدمة الفصيل الواحد الموجود في السلطة في بيروقراطيته وخدمته المدنية"⁸⁰، وفي ظل مقاطعة المعارضة المتمثلة بالجبهتين الشعبية والديمقراطية والمعارضة الإسلامية حماس والجهاد الإسلامي فقد سيطرت حركة فتح على كافة المؤسسات الرسمية المدنية والأمنية، وأصبح من الصعب التفريق بين حركة فتح والسلطة، فكلاهما انصهر في الآخر، فالوزراء في الوزارات الخمسة الأولى من فتح باستثناء ممثل عن كل من حزب الشعب، فدا وجبهة النضال الشعبي، وكذلك الوكلاء والوكلاء المساعدين، ونجد أن ثلاثة وثلاثين من مجموع الوكلاء والوكلاء المساعدين الأربعين في الوزارات العشرين

⁸⁰. د. علي الجرباوي، مواطن مصدر سابق

كانوا في كانون الثاني 1996 من حركة فتح⁸¹، وسيطرت كذلك الحركة على المجلس التشريعي، فحصة حركة فتح كانت هي الأكبر لأنها تنافست مع نفسها بالإضافة إلى المستقلين، وبعد الأعضاء ذوي الخلفية الإسلامية، وسيطرة الحركة على الأجهزة الأمنية سواء قيادتها أو ضباطها، وكذلك المحافظين كانوا من حركة فتح، ورؤساء الهيئات المحلية في أغلبها كانت من حركة فتح، والاتحادات الشعبية المعينة كانت من حركة فتح، لدرجة أن الفصل بين الحركة والسلطة أصبح من المستحيلات، "هناك إشكالية قائمة نتيجة علاقة الحزب الحاكم فتح بأجهزة السلطة عمليا هناك اندماج كامل"⁸².

5.2.3. دور المعارضة اليسارية

تمثلت المعارضة اليسارية بالجبهتين الشعبية والديمقراطية، وهما من الفصائل الرئيسية في منظمة التحرير الفلسطينية، قرار المشاركة في العملية السياسية تم من هيئات منظمة التحرير، إلا أن الفصيلين رفضا المشاركة في مؤتمر مدريد، رغم أن المشاركة في عملية السلام تمت بقرار من المجلس الوطني الفلسطيني ومن بعده المجلس المركزي واللجنة التنفيذية إلا أن المعارضة أعلنت الحرب ضد مؤتمر السلام وضد القيادة الفلسطينية⁸³، واستمرت هذه القوى برفض المشاركة في العملية السياسية، وعارضت لاحقا اتفاق أوسلو وما انبثق عن هذا الاتفاق وما تبعه من اتفاقيات بين منظمة التحرير وحكومة إسرائيل، والثاني عارض الاتفاق وأفرط في التشاؤم وطعن في شرعيته ورفع شعار إسقاط الاتفاق

⁸¹. جميل هلال، النظام السياسي بعد أوسلو، ص 190

⁸². مصطفى البرغوثي، مواطن مصدر سابق 226

⁸³. ممدوح نوفل مصدر سابق، ص 34

وإسقاط نهج أوسلو⁸⁴، لقد تعاملت القوى اليسارية مع المعارضة على أنها شاملة بمعنى مقاطعة تامة للسلطة الوطنية، فلم تشارك في مجلس الوزراء، وكذلك لم تعمل على زج أعضائها في مؤسسات السلطة سواء المدنية منها أو الأمنية، ولم تسعى هذه التنظيمات للتأثير على السلطة الوطنية، ولم تكن عاملاً بناءً في رفق هذه السلطة بما يمكنها من أن تكون القاعدة والأساس لبناء مؤسسات الدولة، فهي لم تأخذها من هذا الباب، إن تجاهلها عن طريق عدم السعي للتأثير عليها كما هو حاصل الآن من قبل الأحزاب والتنظيمات الفلسطينية خارج الحكم هو تخلي عن المسؤولية وإقصاء ذاتي عن السياسة بمعناها الفاعل⁸⁵، ونتيجة عدم قدرتها على التعامل مع ما أفرزته الاتفاقيات السياسية خصوصاً ما تعلق الأمر بانتقال ثقل العمل الوطني إلى الأرض الفلسطينية، رغم عودة معظم قادتها من الخارج، فلم تقم هذه الحركات بتجديد برامجها، رغم أن البرامج التي تتبناها قديمة وأصبحت لا تصلح للتعامل مع الواقع الجديد، إن التحدي الذي يواجه اليسار الفلسطيني إضافة للتصدي لمهام التحرر الوطني، التي ما زالت قائمة رغم قيام السلطة الفلسطينية ومشاريع ما بعد أوسلو، هو بلورة برنامج مجتمعي يأخذ باعتباره خصوصيات وظروف الواقع الفلسطيني والحاجة الماسة للإصلاح الديمقراطي والتطور وبناء مؤسسات المجتمع المدني⁸⁶.

⁸⁴. ممدوح نوفل مصدر سابق، ص 37

⁸⁵. د. جورج جقمان، أزمة الحزب السياسي الفلسطيني، مواطن، ص 75

⁸⁶. عبد الرحيم ملوح، اليسار الفلسطيني التغيرات البنوية وفاق التجديد، ما بعد الأزمة التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وفاق العمل، مواطن، 1998، ص 169.

6.2.3. المعارضة الإسلامية

نمت الحركات الإسلامية في فلسطين بشكل كبير خصوصاً بعد الانتفاضة الأولى، ومشاركة هذه القوى لأول مرة في النضال الوطني خصوصاً حركة حماس، وهي التي ولدت من رحم حركة الإخوان المسلمين، تميزت بدرجة عالية من التنظيم، والحركة لم تكن جزءاً من منظمة التحرير الفلسطينية، رغم أن نقاشات وحوارات بين حركة فتح وحركة حماس جرت منذ عام 1991، في محاولة للوصول لاتفاق يتعلق بحجم الحركة وحجم تمثيلها في هيئات منظمة التحرير تصلح منظمة التحرير أن تكون بيتاً جامعاً لكل الفلسطينيين ولكن شريطة إعادة صياغة سياسة المنظمة مع الأخذ بعين الاعتبار الواقع الفلسطيني بكل جوانبه*، ولم يتم الوصول إلى اتفاق وبقيت الحركة بعيدة عن هيئات المنظمة، عارضت الحركة منذ البداية المشاركة بوفد فلسطيني أردني مشترك في مدريد وعارضت اتفاقية أوسلو، وشكلت مع اليسار الفلسطيني والجهاد وبعض المنظمات المقيمة في دمشق ما سمي في ذلك الوقت القوى العشر، تلاشى هذا الائتلاف المعارض مع الوقت، وذلك لأسباب تعود إلى ضعف تجربة حركة حماس في الائتلافات، واتخذت طريقاً آخر للتأثير على الحياة السياسية الجديدة بعد تشكل السلطة الوطنية، فعمدت حركة حماس إلى العمل العسكري لإسقاط الاتفاق، واستخدمت العمليات العسكرية في التأثير على المسيرة السياسية، وتأثير هذه العمليات أثر بشكل مباشر على الاتفاقيات، وخصوصاً أن الحركة استطاعت اختيار المكان والزمان، وكلما كان هناك مفصل في المفاوضات

* حسن يوسف، دور ومكانة القوى السياسية في النظام السياسي الفلسطيني. مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق السياسية الممكنة. معهد أبو لغد ومواطن، ص23.

نفذت الحركة عملية. لقد ابتكرت الحركة العمليات العسكرية التي أطلقت عليها استشهادية، وهذا النمط من العمليات لقي معارضة فلسطينية فمن جهة السلطة الوطنية وصفته بالأعمال الإرهابية، وحماس اعتبرته عملاً جهادياً، في حين انقسمت القوى والمجتمع الى مؤيدين لهذه العمليات ومعارضين من طرف او اطراف، وبعض المعارضين لها اعتبر أن هذا النوع من العمليات ليس له مضمون أخلاقي، لأنه يمس بالمدنيين وان نضالنا ضد الاحتلال، السلطة تعاملت مع هذه العمليات على انها تضر بالمصلحة الوطنية، بسبب التزاماتها الأمنية مع الإسرائيليين، فقد عملت على تنفيذ حملات اعتقال في صفوف حركة حماس وقيادتها، ولهذا السبب فان التوتر صبغ علاقة حركة حماس مع السلطة الوطنية.

3.3 فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني

1.3.3 السلطة التنفيذية

تمثلت السلطة التنفيذية بالمهام التنفيذية التي تقوم بها أي سلطة شبيهة بالعالم، لكن مع عدم امتلاك السيادة، فنتيجة الاتفاقيات المرحلية بقيت السيادة في يد الطرف الإسرائيلي⁸⁷، ورغم ذلك فقد عملت السلطة الوطنية الوليدة، ومنذ وصولها ارض الوطن على بناء الوزارات والهيئات المدنية الاقتصادية والصحية والسياسية والتعليمية والأمنية. بحكم الاتفاقية فقد اعتمد نظام رئاسي كنظام سياسي فلسطيني، وتطبيقاً للاتفاقيات تشكلت الوزارة برئاسة الرئيس، وهو الشخص الذي يعين الوزراء ويرأس اجتماعات مجلس

⁸⁷ قيس أبو ليلي وآخرون، مصدر سابق، ص27.

الوزراء، وأولى المهمات التي قامت بها السلطة الوطنية، الشروع ببناء المؤسسات العامة، واعتمدت السلطة الأسلوب التقليدي في تأسيس المؤسسات العامة، بعيدا عن الخبراء الفنيين الفلسطينيين والأجانب الذين اعتمدتهم الجهات المانحة، تجاهلت قيادة السلطة التطورات العلمية في مجال الإدارة العامة، وهذا التجاهل مقصود وليس لعدم العلم او المعرفة، فكما أسلفنا يزخر المجتمع الفلسطيني بالكفاءات والخبرات، التي راكمها خلال سنوات عمله في الدول العربية او غيرها من دول العالم، وتؤكد ذلك من خلال عدم انجاز دراسة للاحتياجات الحقيقية للمؤسسات المنوي إنشائها، إنما تم تحديد المؤسسات المطلوبة وبدأت عملية التوظيف في المجالين الأمني والمدني، وطريقة استقطاب الموظفين دون وضوح للأدوار خصوصا في ظل غياب مسؤوليات كل من المؤسسات العامة، لا يوجد حتى الآن صلاحيات محددة للوزارات ولم تصدر تشريعات تنظم هذه الصلاحيات⁸⁸، التي من شأنها أن تضع قائمة بالاحتياجات البشرية للقيام بالعمل، وكان الرئيس له صلاحيات واسعة في التوظيف" يتمتع رئيس السلطة بصلاحيات واسعة فيما يخص التعيينات في أجهزة السلطة⁸⁹، وبالتالي فإن التوظيف لم يتم من داخل المؤسسة إنما بناء على طلبات تقدم للرئيس لتوظيف شخص أو شخوص، ويقوم هو بالتوقيع عليها، ومن ثم تحول الى الجهات المختصة، من الناحية العملية تصدر كافة قرارات التعيين في هذه المناصب من رئيس السلطة الوطنية. إن مراجعة الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية الوقائع الفلسطينية،

⁸⁸. عزيز كابد، تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق

المواطن، ص 27

⁸⁹. جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو، مواطن، 1998، ص 191

تبين بجلاء دور رئيس السلطة الوطنية في التعيين لإشغال هذه المناصب. فهو الذي يعين وكلاء الوزارات والمديرين العامين فيها، وكذلك المديرين الذين يتطلب تعيينهم قرارا من مجلس الوزراء⁹⁰.

بناء المؤسسات الأمنية

رغم أن منظمة التحرير هي منظمة ثورية، وكان الكفاح المسلح هو الطريقة الرئيسية التي اعتمدت لتحرير فلسطين، فقد كان لدى كافة التنظيمات قوات مسلحة، خصوصا خلال تواجدها في لبنان، أي أن الفصائل لديها تجربة في المجال الأمني، وكان من المهم أن تستفيد من هذه التجربة في تأسيس الأجهزة الأمنية، إلا أن عدد أفراد القوات الذي سمح له بالعودة لم يكن كافي لفرض الأمن والنظام في الأراضي الفلسطينية بعد انسحاب قوات الاحتلال، مما فرض تطوير آلية جديدة لسد الفراغ والالتزام بالاتفاقية الأمنية مع الجانب الإسرائيلي. وفي مجال توظيف رجال الامن فقد انطلق من رؤية حزبية خاصة بحركة فتح، تم فتح الباب للالتحاق بقوى الأمن المتعددة التي تشكلت، وخصوصا الأمن الوقائي والمخابرات، وهما الجهازين القويين على الأرض، فتم استقطاب قيادات تنظيم فتح في الداخل في هذين الجهازين، "فتعددية الأجهزة الأمنية وتوسعها كان في جانب منه وسيلة لاستيعاب نشيطي حركة فتح في الانتفاضة والمعتقلين سابقا في السجون

⁹⁰. عزيز كايد، حـول اشغال المناصب العليل في السلطة الوطنية، سلسلة تقارير خاصة (24) آب 2003، الهيئة

الإسرائيلية⁹¹، بالإضافة إلى عناصر أخرى، ورغم أن الاتفاقية نصت على 7000 رجل امن إلا أن العدد الحقيقي وصل إلى أكثر من 30000 رجل امن، تجاوز عدد قوات الشرطة والأمن الثلاثين ألفا ووصل الرقم إلى 34 ألف في صيف 97⁹²، ومن ثم ازداد العدد ليصل إلى 58 ألف رجل امن خلال انتخابات الرئاسة العام 2005، وانتبه بعض المحللين إلى ظاهرة التضخم في عداد الأجهزة الأمنية ودعوا للحد منها، "ضرورة وقف تضخم ملاكات أجهزة الأمن"⁹³، وتداخل عمل الأجهزة الأمنية، فالمواطن مطلوب أن يراجع أكثر من جهة أمنية في حالة وجود مشكلة، وفي لحظات أخرى تتنافس رجال الأمن فيما بينهم، وبين هذا الجهاز وذاك، إضافة إلى أن أجهزة الأمن بدلا من تنفيذ القانون هي التي تضع القانون، وتتدخل في السلك القضائي ولا تحترم قرارات القضاء الفلسطيني، وتدخلت في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أصبح ينمو هناك تحالف داخل السلطة الفلسطينية، ربما بين الأجهزة الأمنية بشكل رئيسي وبين مجموعة لها مصالح داخل السلطة الوطنية الفلسطينية مصالح اقتصادية، مصالح سياسية⁹⁴. مارست الأجهزة الأمنية القمع بإشكاله المختلفة، وأقيمت محاكم عسكرية، واعتقل المئات على خلفيات سياسية، وسجن أصحاب الرأي والصحافيين، وشكلت الأجهزة نظاما قمعيا وتدخلت في الشأن الاقتصادي وعملت على جباية الضرائب، وسيطرت على بعض السلع مثل الرمل في قطاع غزة، إضافة إلى هيئة البترول. وتنافست الأجهزة الأمنية فيما بينها،

⁹¹. جميل هلال مصدر سابق، ص83

⁹². جميل هلال، مصدر سابق، ص82

⁹³. المصدر السابق، ص83

⁹⁴. مروان البرغوثي، مصدر سابق، ص108

وغاب عنها التنسيق والتكامل في دورها، وتعاني هذه الأجهزة من ضعف في التنسيق والتعاون فيما بينها، وفضلا عن ذلك هناك تنافس بينها وصل إلى حد مشاحنات تطورت فيما بعد إلى صدامات⁹⁵، وتميز عمل بعض الأجهزة بالتنسيق عالي مع الجانب الإسرائيلي كنوع من الالتزام بالاتفاقيات الأمنية، واعتبر البعض أن هذا التنسيق يضر بالمصلحة الوطنية ويقدم خدمة للإسرائيليين، وهم الذين سعوا إلى اعتبار السلطة وكيلا لهم تقوم بما تريده دون أن تواجه أي عناء. وكانت الأجهزة الأمنية تستهلك أكثر من 30% من الموازنة العامة، وان قوة الأمن الرئيسية والتي تستهلك ما يقارب 35% من الموازنة العامة⁹⁶.

2.3.3. السلطة التشريعية

تعامل الشعب الفلسطيني مع الانتخابات التشريعية الأولى في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، بانفتاح وتأييد حافل، فقد اعتبروا أن الانتخابات وسيلة لاختيار القادة عبر صندوق الاقتراع، وبما أن الرئيس عرفات أيضا كان ضمن المرشحين، زاد ذلك من ثقة الجمهور بالعملية الانتخابية وبالخيار الديمقراطي. وبني حلم راود الشعب منذ زمن بوجود مؤسسات فلسطينية منتخبة من الشعب وتعمل لصالح الشعب، وتساهم في بناء حلم الدولة، ولا شك أن المجلس التشريعي كان أكثر من غيره من المؤسسات التي عول عليها الشعب لبناء دولة المؤسسات والقانون. وعقب الانتخابات التشريعية ونجاح من نجح، بدأت

⁹⁵ عزيز كابد، تداخل الصلاحيات مصدر سابق، ص 41

⁹⁶ د. عزمي الشعيبي، قضايا فلسطينية، حول الانسداد السياسي وآفاق الانعتاق، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية،

جامعة بيرزيت، ص 88

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب بجلسة افتتاحية عقدت في مدينة غزة بتاريخ 1996/3/7، أقيمت فيها الخطب وأقسم الأعضاء اليمين الدستوري وتم انتخاب هيئة مكتب الرئاسة (الرئيس ونائبين له وأمين للسر)⁹⁷، حددت الاتفاقيات مسؤوليات المجلس التشريعي في التشريعات التي لا تتعارض مع الاتفاقية، ولم ينص الاتفاق على دور المجلس في نقاش والمصادقة على الاتفاقيات السياسية للسلطة، على اعتبار أن الجهة التي تفاوض هي منظمة التحرير وصاحب الحق في المسائلة في المنظمة هو المجلس الوطني الفلسطيني. أولى المهمات التي انطلق بها المجلس المنتخب وضع نظام أساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية أي دستور مؤقت مرتبط بالمرحلة الانتقالية" يضع المجلس المنتخب نظام أساسي يحدد فيها أساس الحكم، والعلاقة بين السلطات، والحقوق والحريات⁹⁸.

خرجت العملية الانتخابية بمجلس ذات لون سياسي واحد، وسيطرت حركة فتح على المجلس فحركة فتح شكلت العدد الأكبر بستة وستين نائبا 54 فازوا على قوائم حركة فتح واثني عشر فازوا كمستقلين، ومنذ الجلسة الأولى التي جرى فيها انتخاب رئيس المجلس، والتي تنافس عليها كل من السيد أحمد قريع عضو اللجنة المركزية لحركة فتح والنائب عن محافظة القدس والدكتور حيدر عبد الشافي عضو المجلس عن دائرة غزة المدينة، وهو رئيس الوفد الفلسطيني في الوفد الأردني الفلسطيني المشترك، وصوتت كتلة فتح لمرشحها احمد قريع رغم أن الكتلة لم تكن قد أعلنت عن مرشحها، لكن تم التشاور حول

⁹⁷. المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مارس 1996-مارس 1998، المركز

الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات 13، ص3

⁹⁸ الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة. وثيقة إعلان المبادئ، مركز القدس للإعلام

والاتصال/ 1996، الطبعة الثانية، ص13

مرشح حركة فتح في لقاء في مقر الرئاسة في مدينة غزة ، وطلب من الأعضاء دعم مرشح حركة فتح السيد قريع. واعتبرت حركة فتح أن نتائج الانتخابات عكست دعم الشعب لمشروعها السياسي، وهي بالتالي تحكم بناء على شرعية ديمقراطية، الشعب الفلسطيني في الداخل غزة والضفة وفي القدس أعطى شرعية انتخابية ديمقراطية لحركة فتح كي تقود الشعب الفلسطيني⁹⁹. بدء المجلس التشريعي بمهمة معقدة تتمثل بسن القوانين، خصوصا أن القوانين التي عمل بها حتى تأسيس السلطة الوطنية، متعددة منها العثماني والبريطاني والأردني في الضفة والمصري في قطاع غزة، إضافة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية، لذا كانت من الأولويات للمجلس المنتخب هو إيجاد تشريعات وقوانين فلسطينية، ابتداءً في القانون الأساسي باعتباره الدستور المؤقت الذي يحكم الحياة الداخلية في فلسطين، وافر القانون بقراءته الثلاث، وأرسل حسب الأصول إلى الرئيس لتوقيعه ونشره في الجريدة الرسمية، إلا أن القانون لم يوقع وبقي لدى الرئيس الراحل حتى تم توقيعه واعتماده في عام 2003، واستمر المجلس في عقد جلساته وعمل لجانه المختلفة بفاعلية في تلقي ودراسة وتعديل وإقرار القوانين المختلفة، لكن رزمة من هذه القوانين امتنع الرئيس عن إقرارها، إن القوانين التي أقرها الرئيس هي أربعة من أحد عشر قانوناً، أي ما نسبته 36.3% من مجموع القوانين التي رفعها له المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية¹⁰⁰، ويمكن اعتبار أن المجلس خطا في أول سنتين

⁹⁹ مروان البرغوثي مصدر سابق 107

¹⁰⁰ المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مارس 1996-مارس 1998، المركز

الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات 13. ص 39

من عمله خطوة مهمة في التشريع، رغم أن المجلس لم يعمل بالتعاون مع السلطة التنفيذية على وضع خطة تشريعية له، مع وجود حاجة ماسة للخطة من أجل وضع الأولويات التشريعية المطلوبة في كل مرحلة، لم تقدم السلطان التشريعية والتنفيذية في العام الرابع على تأسيس المجلس سياسة تشريعية ذات أولويات أو خطة محددة¹⁰¹. رغم أن المجلس التشريعي وضع نظام داخلي لنفسه من أجل تنظيم شؤونه واليه عمله ومن ضمنها التشريعات، إلا أن المجلس لم يحترم نظامه الداخلي في كثير من الأحيان، ولكن المجلس التشريعي لم يلتزم دائماً بأحكام نظامه الداخلي فهو لا يطبق في الغالب المدد الزمنية والإجراءات التي تنظم عملية إقرار القوانين¹⁰²، اعتبرت بداية المجلس مباشرة كونه بدأ بنقاش القوانين وإقرارها إلا أنه لا بد من الوقوف أمام جملة من القضايا التي أحاطت بالمجلس التشريعي خلال عمله خاصة في التشريع، أهمها ضعف الخبرة البرلمانية لدى النواب، وخير دليل على ذلك أن أول سنتين أنجز المجلس التشريعي أحد عشر قانوناً فقط، رغم الاهتمام المحلي والدولي بالمجلس، ومبادرة بعض الأطراف الدولية إلى تقديم الدعم الفني واللوجستي لأعضاء المجلس، فقد بادر الاتحاد الأوروبي لدعم المكاتب الفرعية للمجلس، وعمل المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية على توفير مدربين في قضايا مختلفة ومنها النظام الداخلي للمجلس التشريعي¹⁰³، عندما بدأ المجلس التشريعي في نقاش القانون الأساسي الذي أعده المجلس نفسه، بسبب عدم تقديم السلطة

¹⁰¹. التقرير السنوي الخامس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، ص 51

¹⁰²، التقرير السنوي السابع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن 2001، ص 63

¹⁰³ .، NDI, 1996 three months of the Palestinian legislative council.p73

التنفيذية لمشروع الدستور، ولم تتعاون السلطة التنفيذية مع طلبات المجلس المتكررة لتقديم مشروع القانون الاساسي، شكل عدم التعاون خطوة أولى في آلية تعامل السلطة التنفيذية مع المجلس، ومن العوامل الأخرى التي واجهها المجلس التشريعي الأول عدم وجود ارث تشريعي فلسطيني، وهذا اثر في نوعية القوانين التي طرحت وصادق عليها المجلس التشريعي، ومنها قانون الهيئات المحلية الذي قدمته السلطة التنفيذية وانتقد في نقاشات كثيرة، كونه جاء نسخة عن قانون الهيئات المحلية الأردني، والسبب الأساسي في ذلك يعود إلى القدرات الخاصة لأعضاء المجلس التشريعي المنتخبين، والذين جاءوا من خلفيات مختلفة.ولذا فان المجلس لم يستطع تقديم مسودات قوانين بمبادرة منه بعد القانون الأساسي، على الأقل خلال عاميه الأولين وترك المجال للسلطة التنفيذية، لتقديم مشاريع القوانين الأمر الذي وضع أجندة التشريع في يد السلطة التنفيذية، تهيمن السلطة التنفيذية على صناعة التشريعات في كافة مراحلها، فمن ناحية عملية تقرر هذه السلطة ما تطرحه على المجلس التشريعي من قوانين واليه التشريع¹⁰⁴. إذا فان المجلس عانى من قضايا داخلية تتعلق بقدرات ومهارات النواب في صناعة التشريعات، وكذلك عانى المجلس من عدم التزامه بنظامه الداخلي الذي وضعه، إضافة إلى ترك قرار التشريعات إلى السلطة التنفيذية لتقديمها، وعدم مبادرة المجلس لوضع خطة تشريعية خاصة به ومن ثم مشاركة الحكومة في نقاشها، وهذا من باب وضع الأولويات التشريعية المطلوبة، لتنظيم الحياة الفلسطينية، إن استعراض مشاريع القوانين التي ناقشها المجلس في دورته الأولى والثانية

¹⁰⁴. التقرير الخامس ، الهيئة الفلسطينية لمستقلة لحقوق المواطن ،ص51

يثبت أن المجلس تعامل مع ما قدمته السلطة التنفيذية من مشاريع القوانين دون تحديد الأولوية، فمن ضمن المشاريع التي نوقشت قانون تملك الأجانب عقارات وقانون تعيين المخاتير وقانون حماية المصادر الطبيعية في قطاع غزة، وهذه أمثلة على قوانين لا تشكل أولوية في ظل بناء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. رغم التحسن الذي طرأ على عدد القوانين التي نوقشت في المجلس في السنة الثانية فان عدد القوانين التي أقرت بقيت في نفس مستوى السنة الأولى، أي أن المجلس لم يراكم خبرة من تجربة السنة الأولى، وتضاعف عدد القوانين في السنة الثالثة فبلغ عدد القوانين أحد عشر قانوناً. منذ الدورة الأولى شرع المجلس في نقاش قضايا عامة تهم المواطنين وأصدرها كقرارات، بلغ عدد القرارات التي أصدرها المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية 299 قراراً بواقع 156 قراراً للدورة الأولى و143 قراراً للدورة الثانية¹⁰⁵. ولم تتجاوز السلطة التنفيذية مع قرارات المجلس، ولا يختلف أحمد قريع رئيس المجلس التشريعي مع وجهات النظر السابقة حين يقول "قرارات المجلس التشريعي قد تعرضت في سياق عملية التطبيق إلى المماثلة في التنفيذ إن لم يكن التجاهل المطلق مما أشاع جواً من الإحباط في جدوى نشاطاتنا إن كانت في النهاية ستلقى هذا المصير"¹⁰⁶. استمر المجلس في إصدار القرارات في كامل دوراته، رغم معرفته المسبقة أن هذه القرارات غير ملزمة للسلطة التنفيذية، وهذا أيضاً ساهم في شعور الجمهور بأن المجلس ليس لديه القوة الكافية، لمواجهة السلطة التنفيذية التي لا تطبق قراراته. في المجمل فان الدور التشريعي للمجلس

¹⁰⁵. مصدر سابق (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان) ص30

¹⁰⁶. المصدر السابق، نقلاً عن مقابلة مع عبد الكريم أبو صلاح في 1998\6\1، ص53

كان ضعيفا لحد ما، وقد أصدر المجلس مجموعة من القوانين لا تتناسب والمدة الزمنية التي قضاها النواب وهي قرابة العشرة سنوات، فقد أقر المجلس التشريعي خلال فترة انعقاده 94 قانونا بالإضافة إلى 8 موازنات مالية وعلى جدول أعماله ووفقا للقراءات المعتمدة للمجلس التشريعي يوجد قانون واحد في القراءة الثانية وأربعة قوانين في القراءة الأولى، و 41 مشروع قانون تم قبوله بالمناقشة العامة، و 44 مشروع قانون أُحيلت إلى اللجان المختلفة في المجلس لإبداء الرأي فيها. بالإضافة إلى قانونين تم إحالتهما إلى الرئيس للمصادقة عليها¹⁰⁷. من القضايا التي واجهت المشرع الفلسطيني مسألة مصادقة الرئيس على القوانين المرفوعة، ومن أولى القوانين التي رفعت للرئيس ولم يصادق عليها القانون الأساسي الفلسطيني، فيما يتعلق بدورتي الانعقاد الأولى والثانية فقد صادق الرئيس على أربعة قوانين من أصل عشرة قوانين تم رفعها له خلال تلك الدورتين¹⁰⁸، وفي الدورة الثالثة شهد موضوع مصادقة الرئيس تطورا إيجابيا، فقد صادق الرئيس خلال تلك الدورة على عشرة قوانين من بين القوانين 11 التي رفعت إليه خلال تلك الدورة¹⁰⁹.

ولا بد من التأكيد أن القوانين التي لم يصادق عليها الرئيس لها دور في غاية الأهمية، أهمها القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، ومن المهم الإشارة إلى أن كلا القانونين قدما من قبل أعضاء المجلس التشريعي نفسه، وفي تفسير النواب لعدم مصادقة الرئيس على القانونين، هذا ما جاء على لسان حيدر عبد الشافي عندما أكد على ان جوهر الأزمة

¹⁰⁷. الصفحة الإلكترونية للمجلس التشريعي (www.pal-plc.org) (2010/10/4). الساعة 2:23

¹⁰⁸. المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس 1998-مارس 1999) للمركز الفلسطيني

لحقوق الإنسان، ص 23

¹⁰⁹. المصدر السابق ص 24

لا يتعلق بطبيعة القانون الأساسي نفسه لكنه يتعلق بطبيعة النظام السياسي القائم، وطبيعة السلطة التنفيذية التي ترفض الالتزام بمبدأ المحاسبة، ولذلك فهي ترفض القانون الأساسي لأن قبولها له يعني القبول بمبدأ المحاسبة المرفوض أصلاً من جانبها¹¹⁰.

الدور الرقابي للمجلس: الرقابة هي الصلاحية الثانية للمجلس بعد التشريع، في مسألة المراقبة فإن للمجلس عدة أدوات أتاحتها نظامه الداخلي في المادة 69، وكذلك القانون الأساسي الفلسطيني، إذ نستطيع إجمال الأدوات الرقابية والمحاسبية المتاحة للمجلس بأربع أدوات هي 1. الأسئلة 2. الاستجواب 3. لجان التحقيق و 4. حجب الثقة¹¹¹. خلال الدورة الأولى وجهت الأسئلة إلى ثلاثة وزراء فقط هم وزير المالية، وزير التموين ووزير العدل، رغم القرارات الكثيرة التي أقرها المجلس ولو استخدم الأسئلة لكافة أعضاء مجلس الوزراء لتشعبت القضايا التي ناقشها المجلس. ولم يقم المجلس باستجواب أي من المسؤولين خلال الدورة الأولى، أما فيما يتعلق بلجان التحقيق فإن المجلس شكل أربعة لجان، اثنتين منهما للتحقيق في مقتل مواطنين لدى أجهزة الأمن الفلسطينية وفي كلتا الحالتين لم يتم إصدار تقرير، ولم تشكل اللجنة آلية للمحاسبة، فيما للجان الأخرتين واللتين تناولتا قضايا خدماتية تم رفع تقرير في كلا الحالتين، أما حجب الثقة فلم تمارس خلال الدورة الأولى ولا في دورة حياة المجلس التشريعي. الدورة الثانية شهدت تطور في الدور الرقابي للمجلس خصوصاً أنها جاءت مع تقرير هيئة الرقابة العامة حول الفساد في مؤسسات السلطة الوطنية، واستخدم المجلس ثلاث أدوات رقابية هي الأسئلة والاستجواب

¹¹⁰. المصدر السابق نقلاً عن مقابلة مع الدكتور حيدر عبد الشافي بتاريخ 1998/5/6

¹¹¹ المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالث، ص 63.

وتشكيل اللجان، لكن لم يستطع المجلس من الوصول إلى الوسيلة الرابعة وهي حجب الثقة التي كانت كفيلة بفرض هيبية المجلس على السلطة التنفيذية. شعر المجلس بفشله في إيجاد رقابة فعلية على الوزارات والسلطة التنفيذية، الموازنة العامة لم تقدم في مواعيدها حسب القانون، فلم تقدم الحكومة في معظم الأحيان مشاريع الموازنات السنوية إلى المجلس في مواعيدها القانونية ومرت بعض السنوات دون أن تقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة¹¹²، وكذلك فشله في أعقاب تحقيقه في تقرير هيئة الرقابة العامة وبعث استخلاصاته وتقريره إلى الرئيس عرفات، فالرئيس غير الحكومة بإضافة أعداد من أعضاء المجلس التشريعي إلى الوزارة التي تشكلت من الوزراء القداماء، ومجموعة المجلس التشريعي الفاعلة في مسألة المسائلة. إضافة إلى استمرار المجلس في عمله لمدة عشرة سنوات أدخل حالة من الإحباط لدى النواب، وأدى إلى تقاعس النواب عن أداء مهامهم التشريعية فبدأت جلسات المجلس تتراجع في نسبة عدد الحضور، وتراجع عدد القوانين التي تناقش وتقر من قبل المجلس، واعتمد على القرارات كوسيلة لإسماع صوته وهي الوسيلة غير الفاعلة، ومن الأسباب الحقيقية في ضعف المجلس هو انه غلب عليه اللون الواحد وهذا جعل من فتح هي التي تراقب فتح، فحركة فتح هي من يقود السلطة ومؤسساتها وحركة فتح هي من يقود المجلس التشريعي، وهذا اضعف من دور المجلس الرقابي والتشريعي أيضا، بينما كانت محاولات النواب المستقلين رغم انخفاض نسبتهم مهمة لكن لم تؤثر بالشكل المطلوب في بناء علاقة متوازنة بين المجلس التشريعي

¹¹². إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التشريعية، الائتلاف من أجل النزاهة

والسلطة التنفيذية، غياب القوى السياسية المعارضة عن المجلس الذي افقده القدرة على تشكيل تكتلات برلمانية من شأنها أن تدفع باتجاه ترسيخ أسس ديمقراطية للعلاقة مع السلطة التنفيذية¹¹³. ومن مظاهر ضعف المجلس الأخرى عدم مصادقة الرئيس على القانون الأساسي، الذي ينظم العلاقة بين السلطات الثلاث اثر بشكل كبير لعدم وجود آلية ناظمة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، سبب آخر هو العدد الكبير من النواب الذي شغلوا مناصب وزارية، الأمر الذي اضعف المجلس وأصبح النائب ينتظر دوره في الوزارة القادمة. فيما يتعلق بعلاقة النواب بالجمهور تميزت بقوتها، كون النواب يمثلون دوائر، وبالتالي هم معروفون للجمهور لكن هذه العلاقة لم تساعد في تعزيز دور المجلس، إنما كان دور النائب هو متابعة حاجات المواطنين من قضايا الصحة والمساعدات المالية، والبحث عن عمل أو وظيفة، وبالتالي فإن أعضاء المجلس لعبوا دورا آخر هو مناصر لحاجات الجمهور وليس مشرع لبناء أسس سليمة.

3.3.3. السلطة القضائية

يمثل القضاء مفتاح الحكم الصالح، كما أوضح تقرير التنمية الإنسانية، في سيادة القانون والمشاركة والمساءلة والشفافية اللازمة للوصول إلى مجتمع المعرفة. وتلعب المؤسسات القضائية أدورا مهمة، فالقضاء هو الأساس الوطيد الذي يستند عليه مجتمع يسير بحكم القانون، ويضمن الحقوق الأساسية الخاصة بمجتمع المعرفة مثل حق التفكير و الرأي

¹¹³. المجلس التشريعي، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998، المركز الفلسطيني

وحماية الإبداع والملكية الفكرية. كما أن القضاء هو الذي يضمن خضوع المؤسسات الحكومية الأخرى والقادة والمسؤولين الحكوميين للمساءلة عن أفعالهم.

تستمد النظم القانونية في العالم العربي من مصادر قانونية متعددة كالشريعة الإسلامية، والقانون المدني الفرنسي، والقانون العام الإنجليزي، والقانون المصري والقانون العثماني. وبينما تضمن معظم الدول استقلال القضاء رسمياً وفي الدستور وفي غيره من النصوص الحكومية، فإن استقلاله الحقيقي يعتمد إلى حد كبير على السلطة الإدارية التي تتحكم بالقضاء. وبشكل عام، تظهر النظم القضائية التي يديرها أعضاء من النظام القضائي أو التي يكون للقضاء بعض التمثيل فيها استقلالية أكبر من النظم القضائية التي تديرها بالكامل أجهزة تابعة للسلطة التنفيذية.

تلعب السلطة القضائية في الدول الديمقراطية دوراً مهماً في تدعيم وتعزيز سيادة القانون، بما يضمن حماية حقوق المواطنين ومنع انتهاكها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية أو من قبل مواطنين آخرين. ونظراً لهذا الدور الهام الذي تلعبه السلطة القضائية في المجتمعات الديمقراطية فإنه يجب العمل دائماً من أجل منع تعرض هذه السلطة ومن يمثلها لأية ضغوطات قد تؤثر سلباً على عملها، ولذلك فإنه يجب أن تتحرر هذه السلطة من أية قيود على عملها سوى سلطة القانون.

في الواقع الفلسطيني، وفي ظل ظروف خاصة نتيجة الازدواجية في الحكم فوجود سلطة وطنية لم يلغى وجود الاحتلال، فسيادة السلطة الفلسطينية وسيطرتها على أراضيها ولدت

منقوصة¹¹⁴، وهذا غير معمول به في تجارب دولية مشابهة، فالقضاء الفلسطيني مقيد بجزئية في الاتفاقيات فهو لا يستطيع مقاضاة إسرائيلي رغم أن الإسرائيليين في المستعمرات يعيشون على أراضي فلسطينية، ووجودهم نفسه غير قانوني لأنهم مقيمون على أراضي مواطنين فلسطينيين أخذت منهم أراضيهم بالقوة، وفي ظل استمرار الاحتلال في تنفيذ الاعتقالات المستمرة بحق المواطنين الفلسطينيين وتكديس السجون الإسرائيلية بالمعتقلين والأسرى الفلسطينيين.

بناء السلطة القضائية

جاء بناء القضاء بعد تشكيل السلطة الوطنية صعبا، خصوصا أن القضاء الفلسطيني تشكل وعمل في ظل حكومات غير فلسطينية، ففي ظل الإدارة الأردنية للضفة والإدارة المصرية لغزة كان القضاء الفلسطيني تابعا للإدارتين، وبعد الاحتلال الإسرائيلي في العام 1967، أصبح القضاء يعاني من الأوامر العسكرية الإسرائيلية، وأصبح مسؤول الإدارة المدنية صاحب القول الفصل في القضايا المنظورة أمام المحاكم وله من الصلاحية ما يمكنه من القضاء بين المتخاصمين.

عانى القضاء من الازدواجية القانونية والهيكلية ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فكل منطقة تتبع قوانين الدولة التي أدارتها، ما زالت التشريعات المعمول بها في الضفة الغربية مختلفة عن تلك المطبقة في قطاع غزة¹¹⁵، وخصوصا بعد قرار الرئيس عرفات بالعمل

¹¹⁴. الإصلاح القانوني في فلسطين: تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، تحرير مضر قسيس وخليل

نخلة، بيرزيت 2007، ص 13

¹¹⁵. التقرير السنوي الخامس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، ص 69

على القوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية قبل 5 حزيران عام 1967، ورد في المادة 1 من القرار رقم (1) لسنة 1994 يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية قبل 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية، الضفة الغربية وقطاع غزة حتى يتم توحيدها¹¹⁶. وفي ظل عدم مصادقة الرئيس على القانون الأساسي بقي وضع القضاء متعثراً، وفي بداية الأمر كان لوزير العدل وهو من السلطة التنفيذية الصلاحيات في توظيف القضاة والنيابة العامة، وقد اشدت خلال العام 1999 الخلاف بين كل من وزير العدل وقاضي القضاة في غزة حول إدارة شؤون القضاء¹¹⁷. ففي حين اعتقد وزير العدل أن له صلاحيات في التعيين وفي الموازنة وفي إقالة القضاة، اعتبر قاضي القضاة وهو المسمى الذي تحول فيما بعد إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى في العام 2000، أن كل ما يتعلق بالجهاز القضائي هو من مسؤولية قاضي القضاة. السبب الرئيسي للخلاف يعود إلى عدم مصادقة الرئيس على قانون السلطة القضائية، في العام 1998، فالسلطة التنفيذية عملت بشكل ممنهج على التقليل من شأن القضاء بعدة طرق منها التعيين وتحديد الدرجات، تعرض القضاء بصورة مباشرة إلى انتهاك من قبل السلطة التنفيذية، تراوحت هذه الانتهاكات بين التدخل في عزل وتعيين القضاة تعيين القضاء¹¹⁸، وبدون وجود الإطار القانوني الناظم للسلطة القضائية لم يستطع القضاء من بلورة دوره كسلطة ثالثة، وعانى القضاء من عاملين أحدهما داخلي له علاقة بقانون ناظم للسلطة القضائية وكذلك بالمحاكم

¹¹⁶. الإصلاح القانوني في فلسطين تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2009، ص 81

¹¹⁷. التقرير السنوي الخامس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن 1999، ص 80

¹¹⁸. التقرير السنوي، جمعية القانون لحقوق الإنسان، 1998، ص 164

والقضاة والموظفين الإداريين، فخلال السنوات الأولى من عمر السلطة لم يبني أي مبنى جديد للمحاكم، ومعظم المحاكم التي استخدمت لم تكن مؤهلة كمحاكم، إضافة إلى قلة وعدم كفاءة الموظفين الإداريين، وحتى من توظف فلم يكن كفي، اتصفت عملية التعيين بالعشوائية وقامت بها أكثر من جهة في آن واحد ولم يجري الإعلان عن الوظائف الشاغرة¹¹⁹، ونقص عدد القضاة، ولم تحظى الإشكالات التي يعاني منها الجهاز القضائي الفلسطيني الاهتمام المطلوب فلم تتم زيادة عدد القضاة بما يتناسب وعدد القضايا المطروحة¹²⁰، وعدم كفاءة بعض القضاة. بينما العامل الآخر هو خارجي وبالتحديد من السلطة التنفيذية، فلم تحترم قرارات القضاة ولم تنفذ من قبل السلطة التنفيذية، فإن الإحكام الصادرة عن المحاكم العليا الفلسطينية لم تنفذ في غالبيتها العظمى¹²¹، وتم فصل أو إحالة قضاة إلى التقاعد نتيجة عدم الخضوع للضغوط التي مورست عليهم، من قبل أعضاء السلطة التنفيذية سواء المدنيين أو الأمنيين. في الجانب القانوني فقد عمل المجلس التشريعي على نقاش قانون استقلال القضاء في العام 1997 وقرره في العام 1998 ورفع للرئيس للمصادقة عليه، ولم يصادق عليه الرئيس سوى في العام 2002، من جانب آخر فإن المواطنين فقدوا الثقة بالجهاز القضائي نتيجة الازدحام القضائي وقلة عدد القضاة، ومن ناحية أخرى شكلت المحاكم العسكرية رديفاً للقضاء المدني، وأصبح القرار في أيدي أجهزة الأمن، لاختيار الجهة القضائية التي يلجأ إليها ضد متهم، فله الخيار للجوء إلى

¹¹⁹. التقرير السنوي السادس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن 2000، ص 105

¹²⁰. المصدر السابق ص 105

¹²¹. التقرير السنوي الخامس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، ص 87

المحاكم المدنية أو محكمة أم الدولة التي تأسست عام 1995، بموجب قرار رئاسي صدر في 1995/2/7 واختصت محكمة امن الدولة بشكل أساسي بالنظر في قضايا المعتقلين السياسيين والمتعاملين مع الاحتلال. رغم استمرار بعض التأثيرات على الجهاز القضائي، إلا انه ومنذ صادق الرئيس الراحل ياسر عرفات على قانون السلطة القضائية والقانون الأساسي حدث تحول إيجابي، فقد تم تحديد مسؤولية كل من السلطات الثلاث رغم الاختلافات التي حدثت، أدى الصراع بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل على تقديم موازنة السلطة القضائية إلى تقديم مجلس القضاء الأعلى موازنة عامي 2004 و2005 خلافا لأحكام المادة 3 من قانون السلطة القضائية¹²²، رغم أن الحالة لم تصل إلى الفصل المطلوب بين السلطتين التنفيذية والقضائية، إلا أن اعتماد موازنة في بنود الموازنة العامة للقضاء هو تطور إيجابي، عانت منه السلطة القضائية لفترة طويلة، رغم أن الموازنة ما زالت ضعيفة مقارنة بالاحتياجات، ووفق مشروع الموازنة لعام 2005، يتضح بان موازنة السلطة القضائية لا تتعدى 1% من حجم الموازنة العامة¹²³.

سيادة القانون

يعتبر مبدأ سيادة القانون احد أهم أركان بناء أي نظام ديمقراطي، يقصد بسيادة القانون اعتبار القانون مرجعية للجميع وضمان سيادته على الجميع دون استثناء¹²⁴. فالمؤسسات العامة يجب أن تعمل وفق إطار قانوني وتنظيمي مفصل بوضوح وشامل، وأن تخضع

¹²². إشكالات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة القضائية، إعداد الباحثان جهاد حرب ود.

احمد ابو دية، الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة أمان، شباط 2007، ص7

¹²³. الإصلاح القانوني في فلسطين تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2009، ص123

¹²⁴. عيبر مصلح مصدر سابق، ص18

للمراجعة والحكم القضائيين. وهذا يتطلب تطبيق سيادة القانون والإجراءات المقررة قانوناً بشكل فعال ومتساو على كل الهيئات والأشخاص، داخل وخارج الحكومة على حد سواء. هذا الأمر الذي يستدعي وجود نظام قضائي مستقل ونزيه، يتمتع بدعم قوى حفظ القانون والنظام العام.

سيادة القانون تعلق على سلطة الحكومات. فسيادة القانون، هي التي تحمي المواطنين من أي إجراءات تعسفية، وتضمن معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة وخضوعهم للقانون، والقانون المكتوب هو المصدر الوحيد للحقوق والواجبات، وهو الذي ينص على ما هو مسموح وما هو ممنوع¹²⁵. كما يتوجب أن يمنح القانون الحماية للجماعات الأكثر ضعفاً وفقراً من الاستغلال والظلم وسوء المعاملة. ولهذا يتوجب على الحكومات أن تنشأ المؤسسات والأطر اللازمة للمحافظة على القانون والنظام.

وتعد الأطر القانونية ضرورية لخلق وضع معيشي مستقر وآمن، وبيئة عمل مواتية للمواطنين العاديين وللرواد من رجال الأعمال، وللمستثمرين، وأهم من ذلك تهيئة المناخ الملائم للإبداع وإطلاق الملكات الفكرية اللازمة للوصول إلى مجتمع المعرفة. ويتطلب الإطار القانوني الفعال والعاقل أن تكون القوانين معلنة ومعروفة للمواطنين سلفاً، وأن توضع هذه القوانين موضع التنفيذ، وأن توجد الوسائل الكفيلة بتطبيقها، ويتم حل الخلافات عن طريق قرارات ملزمة للفرقاء تصدر عن سلطة قضائية مستقلة وجديرة بالثقة، وأن تتوفر إجراءات لتغيير القوانين عندما تتوقف عن أداء الغرض الذي جاءت من أجلها.

¹²⁵. أسامة حلي، سيادة القانون، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، 1995، ص15

سيادة القانون في ظل السلطة الوطنية واجهت معضلتين أساسيتين أحدهما يتعلق بالمواطنين الفلسطينيين الذين عرفوا القوانين والقرارات العسكرية التي فرضت من قبل الاحتلال الإسرائيلي، والثقافة التي سادت قبل تأسيس السلطة تعاملت على أن القانون الذي يفرضه المحتل يجب أن يقاوم بكل الطرق، ولذا فإن ثقافة احترام القانون جوبهت في البداية من قبل الجمهور بالرفض، كونه لم تنشأ ثقافة عامة لدى المواطنين لاحترام القانون. المعضلة الأخرى وهي التي ذكرت سابقاً تتعلق بطبيعة القوانين وتعدد المرجعيات القانونية التي تحكم حياة المواطنين، فجزاً منها أردني وآخر مصري وثالث فلسطيني سواء القوانين التي أصدرها الرئيس عرفات أو القوانين التي سنها المجلس التشريعي، ومنها أيضاً القانون الثوري لمنظمة التحرير، وفي ظل هذه التعددية لم يستطع المواطن التعامل والالتزام بهذه القوانين، ومن الأسباب الأخرى هو عدم إشراك المواطنين في نقاش القوانين التي ستطبق عليهم، وهذا شكل عائقاً أمام التزام المواطن بهذه القوانين، وغياب فصل حقيقي للسلطات وسيطرت السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية وعدم تطبيقها للقانون وعدم التزامها بقرارات المحاكم، جعل من سيادة القانون مجرد شعار يرفع عندما يتعلق الأمر بالمواطن، هذا بالإضافة إلى أن القائمون على تنفيذ القانون وتطبيقه لا يلتزمون به، والية التطبيق التي اعتمدت شابهها المحسوبة والواسطة، وكذلك فإن مهارات وقدرات العاملين في الأجهزة الأمنية لم تكن جيدة بحكم قلة التدريب. من جهة أخرى وفي ظل اتفاقية سياسية أبقت السيادة منقوصة والسيطرة الأمنية لقوات الاحتلال الإسرائيلي على مناطق ب و ج، جعل من تطبيق القانون على كافة المواطنين

أمر مستحيل، وتحرك قوات الشرطة والأجهزة من منطقة إلى أخرى تحتاج إلى إذن خاص من إسرائيل.

تعززت حالة خلال الانتفاضة الثانية سميت بالفلتان الأمني، بحكم وضع الانتفاضة والاجتياحات الإسرائيلية وإعادة السيطرة على مناطق (أ)، وضرب مقرات السلطة الوطنية وأجهزة الأمن، وتوقف المسيرة السياسية أو انهيارها بعد كامب ديفيد الثانية، فان مؤسسات السلطة كانت معطلة وأجهزة الأمن لا تستطيع العمل بحكم استهدافها من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي، لقد عملت إسرائيل بشكل ممنهج على تدمير مؤسسات السلطة الوطنية، وفي ظل غياب السلطة وضعف الأحزاب السياسية ظهرت فئات خارجة عن القانون أدت إلى إثارة البلبلة بين أوساط الجمهور. ولم تعمل السلطة الوطنية رغم وجودها وتوفر الأجهزة الأمنية ووزارة الداخلية على الحد من هذه الظاهرة، فإن النيابة العامة لم تقم بدورها في التحقيق في الكثير من قضايا القتل والفلتان الأمني وفوضى السلاح واخذ القانون باليد¹²⁶، رغم الاختلاط ما بين الوطني وما بين الفلتان، وخصوصا في موضوع السلاح، فخلال الانتفاضة تزايد عدد الأسلحة الموجودة بين أيدي المواطنين بشكل كبير، وفي ظل الانطباع الأولي أن الأسلحة هي للمناضلين أو للمقاتلين التمس الأمر، فبدأت الأسلحة شريفة وانتهت في جزء منها إلى مظهر من مظاهر الفلتان، فلا التنظيمات تعرف من هو المسلح في أعضائها ولا السلطة تستطيع ان توقف شخص يحمل السلاح، واستخدمت الأسلحة في الأفراح وفي المسيرات وفي بعض الأحيان أوقعت

¹²⁶. التقرير السنوي العاشر، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2003، ص10.

ضحايا، أدى الاستخدام العشوائي في مسيرة في رام الله إلى إصابة الصحفي أسامة السلواي وهو جالس في مكتبه مما أدى إلى إصابته بالشلل.

أثر الفلتان الأمني بشكل مباشر على الاقتصاد الفلسطيني، فبالإضافة إلى الإجراءات الإسرائيلية التي فرضت خلال الانتفاضة، وتمثلت بتقطيع أوصال الضفة الغربية ومن ثم بين المدينة وقراها وبين القرى أنفسها، فانتشر أكثر من 600 حاجز، عزلت إسرائيل المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية في الضفة الغربية عن بعضها عن طريق وضع أكوام من الحجارة والأتربة والكتل الإسمنتية في الشوارع الرئيسية وعلى مداخل ومنافذ كل قرية ومدينة¹²⁷، وفي وجود فلتان امني فرضت فيه الخاوات وزادت مظاهر الجريمة، تعرضت الاستثمارات في فلسطين إلى ضربة قوية، وتوقفت الاستثمارات الخارجية أو حتى الاستثمارات الداخلية في ظل هذا الوضع.

4.3.3. العلاقة بين السلطات الثلاث

ارتبط مفهوم أو فلسفة الفصل بين السلطات بشكل أساسي في عصر التنوير وبالتحديد من خلال مونتسكيه في كتابه روح القوانين، وأساس طرحه ينبع من أهمية عدم تكريس كافة الصلاحيات في يد سلطة واحدة، ومنذ ذلك التاريخ أصبح الحكم الصالح يقاس في احد مكوناته بمدى تطبيق الدول مبدأ الفصل بين السلطات، وأساس هذا المبدأ يتطلب وجود ثلاث سلطات هي التنفيذية والتشريعية والقضائية، ولكل من هذه السلطات دور محدد، يجب ان ينص عليه دستور الدولة، وعلى أساس أن لا يكون الفصل تام بل توفر جانب

¹²⁷. التقرير السنوي العاشر، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص10.

من المرونة تسمح للسلطات الثلاث بالعمل معا ضمن آلية تتيح لكل طرف المحافظة على دوره والتعاون مع السلطة الأخرى من اجل خدمة الصالح العام الذي أنشأت لأجله هذه السلطات.

رغم أن هيكلية منظمة التحرير كانت توحى بتوفر السلطات الثلاث من خلال المجلس الوطني الذي يوازي السلطة التشريعية واللجنة التنفيذية التي توازي السلطة التنفيذية والقضاء الثوري الذي يوازي السلطة القضائية، لكن وبحكم تركيبة المنظمة والية صنع القرار فيها فان النظام لا يوفر الحد الأدنى من فصل السلطات.

رغم الآمال في بناء نظام سياسي ديمقراطي بعد تأسيس السلطة الوطنية، فان الواقع الذي نشأ بعد التأسيس لم يكن هز نفسه النظام الذي حلم به الشعب الفلسطيني، في ظل وجود الرئيس عرفات، شخصية تاريخية ورمزية مهيمنة في المرحلة السابقة الرئيس الراحل ياسر عرفات أدى إلى دمج أو تداخل بين السلطات بل إلى سيطرة السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية¹²⁸، نشأ سلطة واحدة لديها من القوة ما مكنها من فرض سيطرتها على السلطتين الأخرين، هناك عملية إعادة صياغة للحقل السياسي الفلسطيني بعد قيام سلطة وطنية وتعمل على تهميش السلطات الأخرى (التشريعية والقضائية)¹²⁹، ما جعلها تقوم بعملية التشريع من خلال القوانين والمراسيم التي أصدرها الرئيس الراحل ياسر عرفات، قبل انتخاب المجلس التشريعي الأول، والتي هدفت إلى

¹²⁸. د. حنان عشاوي، صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية، اوراق عمل وتوصيات المؤتمر بشأن

الفصل بين السلطات، امان 2007، ص7

¹²⁹. جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو، مؤسسة مواطن، 1998، ص186

المساهمة في تنظيم الحياة الداخلية، وتنظيم شؤون السلطة الوليدة، وكذلك الدور الذي لعبته وزارة العدل في تطوير القضاء إنما كان يعبر عن التدخل في هذه السلطة.

علاقة السلطان التنفيذية والتشريعية

بعد الانتخابات التشريعية ومبادرة المجلس التشريعي العمل على اخذ دوره في م، إن للمجلس التشريعي وظيفتين أصيلتين هما التشريع والرقابة¹³⁰، لم ينشأ نظام سياسي مؤمن بالفصل بين السلطات بعد الانتخابات، ووجود مجلس تشريعي منتخب، وبقيت السلطة التنفيذية في ظل وجود الرئيس الراحل عرفات مسيطرة، بما في ذلك الصراع بين مؤسسة الرئاسة والمجلس التشريعي¹³¹، فالرئيس رأى بالمؤسسة التشريعية تهديد لدوره وصلاحياته، ولم يؤمن بدور المؤسسات، ووجود هذه المؤسسات في النظام السياسي لا يعني فاعليتها في ظل غياب دورها، يوجد مؤسسات عديدة لكن فاعلتها غائبة¹³²، حيث أن للرئيس حق إصدار القوانين التي يقرها التشريعي، وتحفظ على إصدار قانونين كان لهم الأهمية القصوى في تحقيق الفصل بين السلطات، وهما القانون الأساسي وقانون استقلال القضاء، فالرئيس امتنع عن التوقيع على كلا القانونين رغم الانتهاء منهما في العامين 1997 و 1998 على التوالي، عدم التصديق على القانون الأساسي للسلطة

¹³⁰. اشكاليات فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حالة السلطة التشريعية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة

أمان، ص4

¹³¹. جميل هلال، مصدر سابق ص288

¹³². د. علي الجرباوي، صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية، أوراق عمل وتوصيات المؤتمر بشأن

الفصل بين السلطات أمان 2007. ص15

الوطنية الفلسطينية وقانون استقلال القضاء¹³³، فبقيت قضية الفصل بين السلطات بلا إطار قانوني يحكمها، إضافة إلى أن وجود أغلبية لحركة فتح في المجلس التشريعي جعل موضوع الرقابة على السلطة التنفيذية غير فعالة، في ظل إن فتح تقود السلطتين التنفيذية أو التشريعية، ولذا فإن المجلس لم يقوم بدوره الرقابي على السلطة التنفيذية، كما أقر لنفسه في نظامه الداخلي وكذلك كما وردت في القانون الأساسي الفلسطيني، شهدت السنوات السابقة تراجع الأداء الرقابي للمجلس التشريعي بشكل متواصل¹³⁴، لذا فإن المجلس عمل على التشريع رغم عدم تعاون السلطة التنفيذية معه في وضع خطة تشريعية ترسم الأولويات الوطنية، ولم تتعاون السلطة التنفيذية مع المجلس، بمعنى آخر هيمنت السلطة التنفيذية على التشريعات المقدمة للمجلس التشريعي¹³⁵، وعدم مبادرة السلطة التنفيذية إلى تطبيق القوانين التي يقرها التشريعي، فقد امتنعت الوزارات المعنية عن وضع اللوائح التنفيذية التي تفسر القوانين، كذلك فإن تشكيلة مجلس الوزراء التي ضمت 80% من أعضائها من أعضاء المجلس التشريعي خلق حالة من الازدواجية لدى الأعضاء الوزراء، وجعل من دور المجلس التشريعي وخصوصا الرقابي ضعيف.

العلاقة بين السلطتين التنفيذية و القضائية

جاء تأسيس السلطة القضائية في ظل غياب قانون ودستور يحدد الأدوار بين السلطات

الثلاث،

¹³³. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص38

¹³⁴. تقرير الهيئة الفلسطينية المستقلة السابع ص68

¹³⁵. المصدر السابق ص71

وبعد قرار المجلس المركزي بتأسيس السلطة، تم تأسيس السلطة التنفيذية أولاً ومن ثم جاءت التشريعية والقضائية، لكن الفرق أن التشريعية انتخبت من الجمهور بينما القضائية معينة، الرئيس كان المسؤول عن التعيين للقضاة، وبحكم كون الرئيس هو من يقوم بدور رئيس الوزراء فإن وزارة العدل أخذت مسؤوليات كبيرة في هذا الجانب، تملك السلطة التنفيذية (الرئيس ووزير العدل والنائب العام العديد من الصلاحيات في مجال تعطيل عمل القضاء بسبب التداخل بشأن تعيين القضاة وتحديد أماكن عملهم ونقلهم¹³⁶. ولم يتوقف الأمر عند تدخل الرئيس أو وزير العدل على هيكل السلطة القضائية بل الهيمنة والتوظيف، ولذلك تعطل الدور المفترض للسلطة القضائية، بسبب التدخل في عملها من قبل السلطة التنفيذية مما أضعفها وجعلها تابعة للسلطة التنفيذية، وذلك نتيجة التدخل السافر في شؤون القضاء من قبل السلطة التنفيذية، وكذلك تدخلت أجهزة امن السلطة في شؤون القضاء ومارست ضغوط على القضاة للتأثير على الأحكام الصادرة عنهم¹³⁷. وامتعت السلطة التنفيذية عن تنفيذ قرارات المحاكم مما اضعف من هيبة السلطة القضائية.

شهد العام 2000 بداية تطور في هذا الشأن عقب إصدار الرئيس مرسوم بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، والذي شكل بداية في وجود جسم غير السلطة التنفيذية تدير شؤون القضاء، ولكن مع استمرار سيطرة السلطة التنفيذية، على موازنة القضاء وتدخل ديوان

¹³⁶. د. احمد ابو دية صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية، اوراق عمل وتوصيات المؤتمر بشأن

الفصل بين السلطات، امان 2007، ص21

¹³⁷. المصدر السابق، ص23

الموظفين العام بالتوظيف، ولذلك لم يحقق المرسوم الهدف المرجو منه، لتفعيل السلطة القضائية واحترام دورها ومكانتها بين السلطات الثلاث، في العام 2002، وبعد توقيع الرئيس على القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية بدأت عملية مأسسة للنظام السياسي، وما يحمله ذلك من توزيع الأدوار بين السلطات الثلاث، وتبعه الرئيس عرفات في العام 2003 بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، ورغم هذه التطورات استمرت الخلافات بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، بسبب أن قانون السلطة القضائية لم يفصل الأدوار بين الطرفين بشكل مفصل ومحدد.

بعد توقيع الرئيس الراحل ياسر عرفات على القانون الأساسي الذي استند إلى فصل السلطات المادة الثانية "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي"¹³⁸. وحدد القانون الأساسي لكل من السلطات الثلاث أدوارها، فمنح للتنفيذية ما هو متعارف من ادوار، وأساسها تنفيذ البرنامج الحكومي الذي نال الثقة من المجلس التشريعي، والإشراف على الموظفين في القطاع العام، وإدارة الأمن واقتراح السياسات التي من شأنها تنظيم الحياة في المجتمع، وكذلك منح للسلطة التشريعية الدور التشريعي والرقابي، يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي¹³⁹. وحدد صلاحيات السلطة القضائية وأكد على

¹³⁸. القانون الاساسي الفلسطيني المادة (2)

¹³⁹. المادة (47) القانون الاساسي المعدل لعام 2003.

استقلاليتها"السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها"¹⁴⁰. من الملاحظ أن الكثير من القضايا والإشكاليات التي حدثت قبل المصادقة على القانون الأساسي خصوصاً ما يتعلق بالفصل بين السلطات، كان يمكن تجاوزها أو أنها ما كانت لتحصل في ظل وجود إطار مرجعي، يحدد لكل سلطة من السلطات دورها والية التعاون فيما بينها، فرغم أن القانون الأساسي التزم بالفصل بين السلطات، إلا أنه وفر مرونة في آليات الفصل، وأوجد آليات للتعاون بين السلطات، الفصل بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني وفقاً لأحكام القانون الأساسي هو فصل مرن ونسبي وليس مطلقاً¹⁴¹.

4.3. الحكم المحلي

ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية هيئات محلية هشة، فعند دخول السلطة كان عدد المجالس المحلية 139 مجلس بلدي وقروي¹⁴²، فعملت الوزارة ومنذ تشكيلها على خطين متوازيين، أحدهما العمل على بناء وزارة لم تكن موجودة، وبالتالي العمل على مؤسسة عمل الوزارة من خلال استقطاب كفاءات علمية وذوي خبرة في مجال الحكم المحلي، وفي قضايا إدارية ومالية وقانونية، ولم تكن الخبرات المتوفرة في مجال الحكم المحلي متوفرة، بسبب الاحتلال لم يتم مراكمة خبرة بسبب السياسات التي انتهجتها الإدارة المدنية العسكرية، اتجه هيئات الحكم المحلي والقائمين عليها. لذا فإن الوزارة في مرحلة التأسيس واجهت صعوبات بسبب غياب الكفاءات، وضآلة الخبرات في هذا المجال الحيوي إضافة

¹⁴⁰. المادة (97) القانون الاساسي المعدل لعام 2003.

¹⁴¹. د. سمير عوض صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية، اوراق عمل وتوصيات المؤتمر بشأن

الفصل بين السلطات، امان 2007، ص67

¹⁴². الصفحة الالكترونية لوزارة الحكم المحلي

إلى غياب الأبحاث والمطبوعات عن هذا القطاع، جعل من التجربة تعتمد الخطأ والصواب، وفي بعض الأحيان وفرت الجهات الدولية خبراء لفترات زمنية، ربما لم تكن كافية لانجاز مهمات بحجم التحدي في بناء حكم محلي فلسطيني، يساهم في عملية التنمية كأساس واستحقاق لبناء الدولة الفلسطينية المستقلة. إن احد التحديات المهمة التي حاولت السلطة الوطنية التعامل معها من خلال الهيئات المحلية هو تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية إلى مناطق (أ و ب و ج) حسب اتفاقية إعلان المبادئ، وتقليص الفجوات التي كانت تعترض تغطية السلطة الوطنية لكافة الأراضي الفلسطينية، لذا فان عملية استحداث الهيئات المحلية لم تكن فقط عملية إدارية، لتنظيم حياة المجتمع إنما محاولة سياسية للعمل على تغيير بعض البنود التي وردت في الاتفاقية بين منظمة التحرير وإسرائيل، خصوصا ما يتعلق بالسيادة على الأرض، فرغم الاتفاقية استمرت إسرائيل بالعمل على توسيع الاستيطان وشق الطرق الالتفافية ومصادرة الأراضي، وبالتالي فان وجود هيئة محلية تعمل على تطوير المناطق المهدهدة بالمصادرة من قبل الاحتلال الإسرائيلي كان احد الخيارات المتاحة. لقد عملت إسرائيل على الحد من نفوذ السلطة الوطنية في مناطق (ب و ج) على اعتبار أن السيادة لها وإدارة شؤون المواطنين في القضايا الخدماتية فقط هي من اختصاص السلطة .

إن ضعف الخبرة والتحدي السياسي كما ذكر سابقا ساهم في اعتماد منهجيات عمل خصوصا ما تعلق الأمر باعتماد الهيئات المحلة والتي وصل عددها إلى 486 هيئة محلية، دون الالتفات إلى مقومات هذه الهيئات وقدرتها على تقديم خدمة للمواطنين في

مناطقها، ودون اعتبار لقدرة السكان على إدارة هذه الهيئات، ولا شك أن السلطة لم تكن تدرك أن هذه الهيئات ستعتمد بشكل أساسي على مساعدة السلطة لها للقيام بدورها أو تتوقف خدماتها للمواطنين، بالإضافة إلى التصنيف الذي اعتمد للهيئات المحلية لم يكن مدروس، فقد كان يمكن وضع تصور مختلف يعتمد على الإمكانيات المحلية المتاحة والخيارات البديلة لعملية استحداث المجالس، لكن في النهاية تم اعتماد هذا الكم الهائل من الهيئات المحلية تحت مبررات عديدة.

في ظل عدم إجراء الانتخابات للهيئات المحلية والاستحداث للعدد الكبير من الهيئات عمدت وزارة الحكم المحلي إلى سياسة التعيين لأعضاء الهيئات المحلية في ظل غياب قانون للانتخابات المحلية، شرعت الوزارة في تعيين لجان لإدارة هذه الهيئات، وتم تحديد مدة ستة شهور لهذه اللجان واستمر التمديد لهذه اللجان لمدة عشرة سنوات، أي لحين عقد الانتخابات المحلية، وبقيت تمديد لهذه الهيئات المعينة لمدة طوال الوقت، في (2004-2005) نظمت الانتخابات المحلية الأولى في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، على أربعة مراحل وكان يفترض أن تجري المرحلة الخامسة بعد الانتخابات التشريعية في عام 2006، إلا أن هذه المرحلة لم تعقد فبقي 62 هيئة محلية دون انتخابات ولم تشملها أي من المراحل، لقد عملت وزارة الحكم المحلي ومن خلال مديريها في المحافظات على استمزاز رأي العائلات والأحزاب حول تشكيلة المجالس المحلية، وتم تعيين لجان لكافة المجالس المحلية باستثناء مجلس واحد، قرر أهل القرية في المزرعة الشرقية من عقد

انتخابات لاختيار مجلسهم المحلي¹⁴³. رغم هذا الاستمراج فان المواطنين عبروا عن رفضهم لسياسة التعيين في أكثر من مناسبة، مثل رفض التعيين للجنة بلدية طولكرم، وغيرها من المدن والبلدات والقرى، إن جزء من التعيين انطلق من منطلقات حزبية بحيث شكلت حركة فتح معظم لجان الهيئات المحلية، إضافة إلى تدخل القيادة السياسية في أكثر من مناسبة في تشكيلة المجالس المحلية، وفي مجالس أخرى فقد عينت وزارة الحكم المحلي مدير من طرفها لإدارة الهيئة المحلية، مثل تعيين رئيس لجنة لبلديتي أريحا وطولكرم من كادر الوزارة. إن عملية التعيين خلقت حالة من الارتباط العضوي بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي، بحكم دورها في عملية التعيين والمتابعة والإشراف على الهيئات المحلية، التعيين اضعف الدور الشعبي في مجال الحكم المحلي، فبالأساس غياب الانتخابات عن الهيئات المحلية رغم إقرار قانونها في عام 1996، لكن هذه الانتخابات لم تعقد بسبب ربط القيادة السياسية لموضوع الانتخابات المحلية بإعادة الانتشار الثالثة حسب اتفاقية إعلان المبادئ، وعدم تطبيق الاحتلال الإسرائيلي لهذه المرحلة اجل من عقد الانتخابات، وبالتالي فان الدور الشعبي المتمثل في اختيار هيئاتهم المحلية غاب تماما لمدة عشرة سنوات، والشعور العام بعدم الرضا نابغ من عدم قدرة المواطنين على محاسبة اللجان المعينة بحكم تبعيتها للوزارة، كذلك فان عملية التعيين عززت الدور العشائري والعائلي في التجمعات الفلسطينية المختلفة، فيما اعتبرت بعض القوى السياسية إن عدم إجراء الانتخابات المحلية، مرتبط بعدم ثقة السلطة الوطنية أو

¹⁴³ . جيريل محمد، مركز بانوراما، الهيئات المحلية وتطوير المشاركة المجتمعية، ص31

حركة فتح بشكل أساسي بالفوز بالانتخابات المحلية فيما لو أجريت، وهذا من شأنه التأثير على المسيرة السياسية خصوصاً بعد الدفعة القوية التي تلقتها الحركة من خلال فوزها بالانتخابات الرئاسية والتشريعية، في ظل مقاطعة بعض القوى الأساسية لها مثل حماس والجهاد والجبهتين الشعبية والديمقراطية، ولم تكن على استعداد لإجراء انتخابات تؤثر على هذا الفوز. فيما اعتبر بعض المحللين أن عدم إجرائها يعود إلى عدم شعور الجمهور بتقدم المسيرة السياسية، وتعثر المفاوضات وان القيادة السياسية كانت تنتظر حدوث تقدم في المفاوضات مع إسرائيل من أجل تحديد موعد لعقد هذه الانتخابات. من ناحية أخرى فإن عملية التعيين همشت مشاركة المرأة فحسب برنامج دراسات التنمية لم يزد عدد النساء المعينات في الهيئات المحلية عن 60 امرأة، هذا مع العلم أن التعيين في الأعوام الأولى لم يدخل المرأة إلى المجالس المعنية وإنما بعد مطالبة المؤسسات النسوية ومؤسسات المجتمع المدني بضرورة إشراك المرأة في اللجان المعنية لحين إجراء الانتخابات في أعوام 98 و1449¹⁴⁴. وما انطبق على المرأة انطبق على الشباب فعلى الرغم من النسبة العالية التي يحتلها الشباب في المجتمع الفلسطيني تم تهميش الشباب من التعيينات في اللجان المعنية، باستثناء أعداد قليلة لا تتناسب ونسبتهم في المجتمع.

النظام القانوني للحكم المحلي

استندت الوزارة في تشكيلها على قرار رقم (1) لسنة 1994، القاضي بنقل صلاحيات وإدارة الشؤون البلدية والقروية في قطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلي، وقرار رقم (5)

¹⁴⁴ . كتاب الحكم المحلي، مؤسسة الملتقى المدني 1999، ص54

لسنة 1995 القاضي بنقل صلاحيات الإدارات المختلفة للسلطة الوطنية الفلسطينية.¹⁴⁵ نص القانون الأساسي الفلسطيني الذي نوقش وافر كأولى القوانين في المجلس التشريعي في مادته رقم (85) على (تنظيم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل واحد منها مجلس منتخب مباشرة على الوجه المبين في القانون)¹⁴⁶، وقامت وزارة الحكم المحلي بتطوير مسودات لقانون الهيئات المحلية وقانون انتخاب الهيئات المحلية، وقدمت للمجلس التشريعي عقب انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني الأول في عام 1996. شرع المجلس في نقاش قانون الهيئات المحلية وقانون انتخاب الهيئات المحلية، وصدر قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، الذي شكل المرجعية القانونية لعمل الهيئات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية وبالتحديد وزارة الحكم المحلي. وكذلك صدر قانون رقم (5) لسنة 1996 وتعديلاته والمتعلق بانتخاب مجالس الهيئات المحلية، وهو بداية السعي نحو ديمقراطية الهيئات المحلية.

جاء قانون الحكم المحلي مختلفا عن الاسم الذي يحمله، فأسس لنظام مركزي للحكم المحلي في فلسطين، فقد حددت مسؤوليات الهيئات المحلية من خلال القانون، والقانون نفسه جعل من الوزير مرجع للهيئات المحلية في قضايا متعددة من المفترض أن تترك للهيئة المحلية وليس للوزير للبت فيها.

¹⁴⁵ . جبريل محمد، مركز بانوراما، الحكم المحلي والمشاركة المجتمعية 2010، ص11

¹⁴⁶ . القانون الأساسي الفلسطيني

5.3. مجلس الوزراء

نشأت وزارات مختلفة، يرأسها وزراء ووكلاء وزارات ومدراء عامين، وتم تقسيم مجلس الوزراء بين شطري الوطن غزة والضفة، وفي كل وزارة وكيل في غزة ووكيل في الضفة، ومدراء عامون وموظفون ذوي درجات عليا في الجانبين. "يتخذ التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي للسلطة الفلسطينية مظاهر عديدة أهمها تعدد الوظائف العليا وكثرة شاغليها وكثرة المستشارين"¹⁴⁷. ورغم أهمية الدور الذي لعبته الوزارات في تقديم الخدمات للمواطنين، إلا أنه نشأ نظام بيروقراطي بشكل سريع، واعتمدت سياسات عامة دون مشاركة من المواطنين ولا المختصين، وتضاربت سياسات بين وزارة وأخرى، ودائرة وأخرى ولم تكن علاقة الوزارات ببعضها تتم عن تنسيق في التخصصات لمصلحة المواطن، إنما اعتمد أسلوب التنافس فيما بينها، بروز حالات التشابك والتداخل الإداري والوظيفي ما بين المؤسسات المحدثة¹⁴⁸. وغاب الإطار الهيكلي التفصيلي عن عملها، وكذلك لم تعمل هذه المؤسسات بناء على خطة عمل، وغاب التنسيق بين عمل الوزارات والإدارات المختلفة وفي ظل افتقاد خطط العمل الواضحة لدى تلك الوزارات¹⁴⁹. عملت الوزارات على افتتاح فروع لها في كافة المحافظات رغم أن بعض الأحيان لا حاجة لذلك فمثلا من المهم أن تفتتح وزارة التربية والتعليم مكتبا في كل محافظة لكن لماذا تفتتح وزارة الثقافة والإعلام مكاتب فرعية؟ وما هو دورها؟ وماذا

¹⁴⁷. عزيز كابد، تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق

المواطن. 99، ص10

¹⁴⁸. د.سميح شبيب، ما بعد الازمة التغييرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية، ص59

¹⁴⁹. المصدر السابق ص56

تقدم للمواطنين؟ من ناحية أخرى تفاوتت الموازنات المخصصة للوزارات، بعضها حصل على موازنات ضخمة بينما وزارات أخرى تحصل على الفتات من الموازنة العامة، فمثلا لم تحصل وزارة الزراعة على أكثر من 1- 1.5% من الموازنة العامة.

1.5.3. فعالية الحكومة

للحديث عن فعالية الحكومة لا بد من البدء بالية اجتماع الحكومة وهيكلتها، استنادا إلى القانون فان الرئيس هو من يشكل الحكومة ويرأسها، ومن هنا فان الرئيس الراحل ياسر عرفات منذ تشكيل السلطة الوطنية وحتى عام 2003، كان هو من يرأس الحكومة ويرأس اجتماعاتها، لكن هذه الاجتماعات كانت تعقد تحت مسمى القيادة الفلسطينية، التي يحضرها إضافة إلى الوزراء أعضاء اللجنة التنفيذية ومسؤولي الأجهزة الأمنية ورئيسي المجلس الوطني والمجلس التشريعي، وهذا في غياب لائحة داخلية تنظم عمل الاجتماعات لمجلس الوزراء وفي ضوء عدم القدرة على اتخاذ قرار خاص بالوزارة. تستمد الحكومة فاعليتها من تعاملها مع احتياجات الجمهور وتأمينها بالوقت المناسب، لكن في ظل عدم وجود سياسات فاعلة فان هذه الخدمة تبقى رهينة لإمكانيات الموظفين الموجودين، وقد تحدثت التقارير عن الازدواجية داخل الوزارة الواحدة، نشأت ظاهرة التداخل في الصلاحيات الوظيفية وكذلك الازدواجية في العمل¹⁵⁰، وأيضا بين الوزارات وهذا يتنافى مع حكومة فعالة. إضافة إلى ضعف قدرات ومهارات الطواقم العاملة في الوزارات. شكل تضخم القطاع العام غير المبرر أزمة متواصلة للوزارات الفلسطينية المختلفة، "إن

¹⁵⁰. د. سميح شبيب، مصدر سابق، ص56

الجهازين المدني والأمني يحويان ما يربوا على 138 ألفا من العاملين¹⁵¹، ولا شك أن هناك تبعات لهذا التضخم على صعيد الفعالية والكفاءة، ويؤدي إلى زيادة التعقيدات الإدارية.

2.5.3. هيكلية الوزارات

تميزت الحكومة الفلسطينية والوزارات كذلك بعدم وجود هيكلية واضحة توضح الهيكل الهرمي للسلطة، تعاني معظم الوزارات والأجهزة الرسمية الفلسطينية من عدم توفر هيكلية تنظيمية لها تبين المناصب الإدارية والتخصصات الوظيفية على المستويين العمودي والأفقي للدائرة الحكومية¹⁵²، فكل وزارة من الوزارات الفلسطينية لها مكتبان رئيسان أحدهما في غزة والآخر في رام الله، ويساعد الوزير في كل مكتب وكيل وزارة، وكل وكيل له وكيل مساعد، يساعدهم مجموعة من المدراء العاميين، وكل منهم يدير دائرة داخل الوزارة، لكن من إشكاليات هذا الهرم انه خلق ازدواجيات في العمل بين الدوائر بحيث لم يحدد دور ومهام كل دائرة أو قسم من أقسام الوزارة، يلاحظ مثلا أن دائرتين أو أكثر في وزارة معينة تقومان بنفس المهمة¹⁵³، وهذا ما اثر على فعالية الحكومة والوزارات، فعند مراجعة المواطن لأي دائرة يتطلب ذلك منه مراجعة مجموعة وزارات ومجموعة دوائر داخل الوزارة الواحدة، وكذلك فان عدم الإعلان عن الهيكلية أتاح التعيين

¹⁵¹. عزيز كايد مصدر سابق ص 32

¹⁵². د. أسامة شهوان، الإصلاح وجهة نظر فلسطينية، مؤسسة الملتقى المدني، ص 157

¹⁵³. المصدر السابق ص 158

العشوائي في الوظائف العامة، وكذلك عمل مدراء عامين بدون دوائر وبلا مسؤوليات، وهؤلاء تم تعيينهم بقرار سياسي أي لم يكن حاجة لهم لحظة تعيينهم، ولحل إشكاليات داخل الوزارات استحدثت دوائر لا داعي لها. وتميز عمل الحكومة بالمركزية الشديدة التي أثرت على فعالية وأداء الوزارات، واعتماد هذا النمط الإداري يسبب تعطيل المعاملات، كما أن المركزية الشديدة تخلق جوا من التواكل على المسؤولين الكبار في كل الأمور¹⁵⁴.

3.5.3. آليات التوظيف

أن مراجعة مرحلة بناء مؤسسات السلطة، في مراحلها الأولى والعدد الهائل من الموظفين الذين عينوا في مؤسسات القطاع العام، يبين أن التوظيف لم يتم بناء على احتياجات حقيقية لهذه المؤسسات، فأغلب الوزارات لا تتصرف دائما وفقا لاعتبارات الصالح العام في لجوئها إلى التوظيف، إذ يوجد مبالغة في التوظيف العام لإتاحة الفرصة للتوظيف والحصول على ترقيات لاعتبارات سياسية أو حزبية ضيقة¹⁵⁵. التوظيف كان يتم على خلفية سياسية فاستأثرت حركة فتح بنصيب الأسد من الوظائف العليا والدنيا. 'قطغيان' الاعتبارات الحزبية والخاصة على أسس تشكيلها ضيق قاعدتها الشعبية الضيقة أصلا وجعلها أقرب إلى حزب واحد مليئة بالسياسيين ومفتقرة للأخصائيين والخبراء في شتى

¹⁵⁴. د. أسامة شهوان، مصدر سابق، ص 159

¹⁵⁵. عزيز كايد تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ص 10

المجالات¹⁵⁶، وجزء يسير اعتمد للفصائل المشاركة في السلطة وهي حزب الشعب الفلسطيني، حزب فدا وجبهة النضال الشعبي والجزء المتبقي لغير المنتميين، وتدخلت قوى الأمن في عملية التوظيف من خلال الفحص الأمني لكل المتقدمين للعمل في القطاع العام، عندما يذهب أي مواطن للتقدم لوظيفة يرفع أمره إلى الأجهزة الأمنية فهي المرجعية الحقيقية في التوظيف¹⁵⁷، وحسب رأي قادة حركة حماس فإن أي شخص ينتمي لحركتهم في الغالب لا يوظف، إن اعتماد هذا الأسلوب في التوظيف جعل مؤسسات القطاع العام تفتقر إلى التخصصات المطلوبة، وجرى إغراق المؤسسات بأعداد كبيرة من الموظفين.

4.5.3. الازدواجية في عمل المؤسسات

ظهرت الازدواجية في العمل بين الوزارات والهيئات المختلفة، فمثلا كان هناك وزارة للصناعة وأخرى للتجارة وثالثة للاقتصاد والتقاطع بينهما كبير إضافة إلى وزارة الأشغال العامة والمجلس الفلسطيني للتنمية والأعمار بكدار، وفي ظل عدم وجود نظام لكل وزارة تعددت المرجعيات في كل وزارة أيضا، تشير العديد من القرارات الرئاسية المنشورة في الجريدة الرسمية المتعلقة بالتوظيف، أن هناك مناصب إدارية قيادية في العديد من الوزارات يشغلها شخصان في آن واحد احدهما في الضفة والأخر في قطاع غزة، هذا عدا عن استخدام الأنظمة والقوانين فوزارات غزة تستخدم القوانين والأنظمة المصرية،

¹⁵⁶. ممدوح نوفل، مصدر سابق ص 41

¹⁵⁷. حسن يوسف، دور ومكانة القوى الإسلامية في النظام السياسي الفلسطيني، مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق الممكنة، وقائع المؤتمر السنوي، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية ومؤسسة مواطن لدراسة الديمقراطية، 2005، ص 23

فيما تستخدم وزارات الضفة الأنظمة والقوانين الأردنية، وهذا خلق ازدواجية في السياسات المتبعة والمقرة في شطري الوطن، وحظي كبار الموظفين بالامتيازات التي يحظى بها كبار الموظفين من السيارات إلى الرواتب والبيوت والسفر وغيرها. هذا الواقع غير المهني نشأ بسبب غياب الهيكلية في المؤسسات العامة، وغياب الخطط الحكومية الفعلية، التي من شأنها ان تضع لكل وزارة تخصصاتها، وضعف آليات المتابعة الإدارية بسبب عدم وجود اجتماعات خاصة للوزراء، جعل مسألة المراجعة لانجازات الوزارات والمشاكل التي تعاني منها مغيبة تماما، وكل وزارة تعمل بشكل منفصل عن الأخرى.

6.3. المحاسبة والمسائلة والشفافية

1.6.3. محاربة الفساد

استثنى الفساد في مؤسسات السلطات الوطنية، وجاء تقرير هيئة الرقابة في عام 1997، والذي تحدث عن استثناء الفساد في القطاع العام، وتقرير المجلس التشريعي الذي اعد بعد نشر تقرير هيئة الرقابة العامة وتطابق لحد كبير مع التقرير الهيئة. وأجمعت ثلاث تقارير (هيئة الرقابة العامة، تقرير اللجنة البرلمانية المكلفة من المجلس التشريعي وتقرير لجنة الرئاسة الخاصة) على وجود فساد إداري واسع في مؤسسات ووزارات السلطة الوطنية¹⁵⁸، وتبع هذا التقرير مبادرات مثل بيان العشرين الذي تحدث عن استمرار مظاهر الفساد، وفي العام 2005 تحدث النائب العام عن مجموعة من القضايا التي يبحث بها وجميعها متعلقة بالفساد، وتحدثت التقارير كذلك عن سوء استعمال

¹⁵⁸. التقرير السنوي، جمعية القانون لحقوق الإنسان، 1998. ص137

المنصب من قبل المسؤولين ، ورغم التقارير التي صدرت سواء من جهات رسمية أو غير رسمية، إلا أن القيادة لم تحرك ساكناً اتجاه هذه الظاهرة، ولم تعالج على مستوى السياسات أو حتى الإجراءات، ولم يقدم أي مسؤول فاسد إلى القضاء، مما شجع الفاسدين على التمادي في فسادهم وشجع مسؤولين آخرين على الفساد. ويعود السبب إلى عدم وجود قوانين وأنظمة تضبط عملية الإنفاق، أو إلى طبيعة وهيكلية المؤسسات العامة، إن وزارة المالية تعاني من انقسام في هيكليتها إلى مركزين شبه مستقلين أحدهما في قطاع غزة والآخر في الضفة الغربية دون تنسيق وتعاون بينهما¹⁵⁹، وعدم وجود أجهزة رقابة داخلية في المؤسسات العامة، والأهم هو عدم وجود إرادة سياسية حقيقية لمكافحة الفساد ووضع حد لاستشرائه في المؤسسات الوطنية.

2.6.3. دور السلطة التشريعية في المحاسبة والمساءلة

تعتبر مسألة الفصل بين السلطات من الأسس المهمة التي تخلق حالة من التوازن بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومن خلال الفصل بين السلطات تلعب السلطة التشريعية دورين أساسيين هما التشريع، أي نقاش وإقرار التشريعات التي تحتاجها الدولة من أجل تنظيم العلاقة بين الجمهور والسلطة الرسمية، والمهمة الأخرى التي أوكلت للسلطة التشريعية تتمثل في الرقابة فالمجلس التشريعي دور في منح الثقة للحكومة وسحبها، وله الحق في إقرار الموازنة العامة، ومساءلة الجهات التنفيذية، في فلسطين تأثر الدور الرقابي للمجلس التشريعي لعدة أسباب أهمها، عدم تجاوب السلطة التنفيذية مع

¹⁵⁹. د. سامية شهبان/ مصدر سابق، ص 157

المجلس التشريعي، بحكم وجود الرئيس ياسر عرفات الشخصية الرمزية والقائد الكاريزماتي، وسيطرة حركة فتح على المجلس التشريعي وكذلك على السلطة التنفيذية. والخلط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عضوية الوزارة وعضوية المجلس التشريعي. هذا بالإضافة إلى قدرات وإمكانيات أعضاء التشريعي، أفرزت هذه العوامل غياب لدور فاعل للمجلس في مكافحة الفساد.

أما دور السلطة القضائية في المسائلة، فارتبط أيضا بوضعها وقدرة أركان العدالة، وخصوصا النائب العام المسيطر عليه من قبل السلطة التنفيذية، بحكم تعيينه من قبل الرئيس، في تتبع الفاسدين ومحاسبتهم، ولذا فان دور الجهاز القضائي في محاسبة الفاسدين لم يفعل، وذلك لسبب رئيسي انه لم يحول للقضاء أي ملف من ملفات الفساد، انما اهملت الملفات وبقيت لدى الرئيس والمجلس التشريعية.

3.6.3. حق الحصول على المعلومات

تعتبر المعلومات من أهم الأسس التي تبنى عليها المشاركة السياسية، للقوى والأحزاب والمجموعات الفاعلة في المجتمع. وبدون الحصول على المعلومات تبقى مشاركتها في الشأن العام، وفي التأثير في السياسات والتشريعات، مبينة على معلومات غير دقيقة، حق الحصول على المعلومات الخاصة بوزارات ومؤسسات السلطة الوطنية كان ضعيف، رغم إعلان البيان الوزاري للحكومات المتعاقبة بعد الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى، إلا أن المتابعة للبيان وما تحقق وما لم يتحقق بقي مرتبط بحجم المعلومات المعلنة، وبالتالي فان الحصول على المعلومات من أي من الوزارات كان في غاية

الصعوبة، وهذا الأمر انعكس على ما ينشر في وسائل الإعلام، فلا يستطيع الصحفي الحصول على المعلومات بطريقة نظامية، وان حصل عليها فبأساليب غير قانونية، وهذا الأمر ينطبق على الأجهزة الأمنية فعددها بقي تقديري ولم يقدم رقم محدد، تحت حجج إن الاتفاقية الأمنية تنص على عدد محدود من القوات الأمنية، ولا تريد القيادة ان تقع هذه المعلومات في أيدي الإسرائيليين، ولذا بقيت إعداد رجال الأمن ضمن سياسة الغموض المقصود من قبل السلطة، وهذا الأمر ينطبق أيضا على المجلس التشريعي فرغم ان المجلس يقوم بنشر القوانين التي أنجزها، إلا إن الجلسات إذا لم تغطى من قبل الصحافة فلا يمكن الحصول على معلومات دقيقة حول مواقف النواب من قضية ما أو قانون ما، فيما يتعلق بعملية توعية الجمهور بالمعلومات المتعلقة بعمل المجلس ومكان توفرها وآليات الحصول عليها، أو آليات لالتماس التغذية الراجعة من الجمهور حول نتائج عمل المجلس وقراراته، فان المجلس اخفق في هذين المجالين حيث لا يوجد آليات لتفعيل دور المجلس في هذا المجال¹⁶⁰، وهذا يعود إلى عدم القدرة على الحصول على محاضر الاجتماعات الخاصة بالمجلس، ونفس الأمر ينطبق على السلطة القضائية، فلم يكن من الممكن الحصول على الأحكام القضائية، أو عدد القضايا المنظورة أمام المحاكم، أو آلية اتخاذ القرار في الأحكام التي تتم على الخلفية السياسية.

¹⁶⁰ نداء حنيطي، حق المواطن في الحصول على المعلومات العامة، في المجلس التشريعي، الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة أمان، 2006.

7.3. المشاركة في الشأن العام

توفرت فرصة تاريخية، لكي يتم بناء المؤسسات العامة على أساس ديمقراطي، محمي من خلال إطار قانوني، يحفظ حقوق المواطنين في المشاركة بالشأن العام، ويوفر الفرصة للتعايش بين أطراف العمل السياسي الفلسطيني المختلفة، ولكن تم الشروع في بناء المؤسسات الرسمية للسلطة قبل توفير الإطار القانوني، فتم الاستناد إلى قرار المجلس المركزي الخاص بتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، تشكلت الحكومة الأولى عام 1994 بمشاركة حركة فتح، حزب الشعب الفلسطيني، جبهة النضال الشعبي، وحزب فدا وتشكلت الحكومة برئاسة الرئيس ياسر عرفات، وقاطعتها الجبهتين الشعبية والديمقراطية وحركتي حماس والجهاد الإسلامي، وانعكس هذا الأمر على وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد استأثرت حركة فتح بمعظم المواقع الإدارية العليا، في حين تعاملت قوى المعارضة الإسلامية منها واليسارية مع السلطة بأنها منتج أوسلو ولذا عملت هذه القوى على مقاطعتها، ولم تحاول هذه القوى التعامل مع السلطة على أنها أمر واقع، إنما تعاملت معها على أن إسقاط أوسلو يسقط السلطة أيضاً، وبالتالي فإن المعارضة لم تكن على برنامج الحكومة كما هو معمول به في الدول الديمقراطية، التي تأتلف الأحزاب بناء على برامج سياسية واقتصادية واجتماعية، او تتشكل المعارضة بناء على عدم موافقتها على برنامج الحكومة المعلن.

مقاطعة المعارضة للانتخابات التشريعية، أبعدها عن المشاركة في بناء مؤسسات السلطة، وبقيت معارضتها من خارج المؤسسات، وتصب في اتجاه واحد وهو الاتجاه السياسي

دون الانتباه إلى التعبير الذي صاحب النظام السياسي الفلسطيني، خصوصاً بعد أن جرت الانتخابات وحقت حركة فتح فوزاً كاسحاً بها، فإنها اعتبرت فوزها بهذه النسبة هو منحها الشرعية لقيادة الشعب الفلسطيني¹⁶¹، بما أنها الأغلبية فلها الحق في بناء النظام السياسي على الأسس التي تراثتها، نحن كشعب أول من سعى لتأسيس الكيان السياسي الذي يقوم على أساس ديمقراطي¹⁶²، في ظل تغييب المعارضة نفسها عن النقاشات في هذا المجال، ولم تراجع هذه القوى مواقفها سوى في وقت متأخر، يمكن ملاحظة بعض الانتقادات التي صدرت عن شخصيات قيادية في القوى والأحزاب المعارضة، من خلال مشاركتها في مؤتمرات وورشات العمل التي نظمتها المنظمات الأهلية الفلسطينية، أو الجامعات لنقاش الواقع الفلسطيني.

أما النخب الفلسطينية غير المنضوية في القوى والأحزاب الفلسطينية، فإنها حاولت التعامل مع مخرجات الاتفاقيات السياسية وركزت على الحكم الصالح، وخاضت الانتخابات التشريعية، ما عابها هو العمل الفردي، فلم تستطع الائتلاف رغم اتفاقها على معظم القضايا ذات الاهتمام المشترك، لكن شخصنة الأمور أدى إلى أن تكون هذه النخب غير فعالة، وخصوصاً في ظل انضوائها في المؤسسات الأهلية، فإن قوة تأثيرها على صنع القرار كانت محدودة، ومن جانب آخر فإن القيادة الفلسطينية لم تكن مستعدة لسماع صوت هذه النخب، إما خوفاً من بعض القيادات المتنفذة على مواقعها، أو اعتبار القيادة

¹⁶¹ مروان البرغوثي، مصدر سابق، ص 108.

¹⁶² د. صائب عريقات، الخطاب الفلسطيني الرسمي بين الثوابت الفلسطينية والضغوط الدولية والعربية، مستقبل النظام

السياسي الفلسطيني والآفاق الممكنة، تحرير وسام الرفيدي، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، جامعة

بيرزيت، 2005، ص 166

السياسية إن الأولوية هي لتحقيق الاستقلال أولاً، ومن ثم نعمل على مأسسة وترسيخ الديمقراطية في الحياة العامة الفلسطينية، أو عدم اقتناع القيادة بالديمقراطية أصلاً.

1.7.3. النقابات العامة والمهنية والاتحادات

النقابات تاريخياً في فلسطين كانت قوية، خلال الاحتلال الإسرائيلي نشطت الفصائل الفلسطينية في تشكيل النقابات المهنية والعمالية والقطاعية والاتحادات، وبقيت جزء من النقابات مرتبط بالنقابات الأردنية، ومن ضمنها نقابة المحامين ونقابة الأطباء والمهندسين، بينما تشكل اتحاد لنقابات العمال في الوطن، وتشكلت رابطة للصحافيين، واتحاد للمعلمين. مع تشكل السلطة الوطنية على الأرض وبما أن معظم النقابات كانت مرتبطة بأذرع منظمة التحرير دخلت منافسة ما بين الأصل المرتبط بالمنظمة وما بين الفرع الذي نشأ في الأرض المحتلة، يمكن ملاحظ اتحاد العمال ففرع الداخل بقي برئاسة شاهر سعد، بينما فرع الخارج بقي برئاسة حيدر إبراهيم، وكل منهم يبرر شرعيته ووجوده، وتعاملت السلطة مع النقابات والاتحادات بسياسة الاحتواء، فمعظم قادة العمل النقابي يتلقون رواتب من خزينة السلطة، وعليه فإن العمل النقابي عاش مرحلة ركود. وابتعد الأعضاء عن نقاباتهم وبقيت النقابات مجرد مكاتب وموظفين لا امتداد حقيقي لها، كما يرتبط غياب الفعالية الجماهيرية بما لحقه وجود السلطة وهيمنتها على الاتحادات الشعبية والنقابات وما قاد ذلك إلى تفكك لهذه الاتحادات بعد أن غابت الانتخابات عن هيئاتها¹⁶³، وجاء العام 1999 ليشهد أول تحرك نقابي حقيقي في قطاع المعلمين، حين

¹⁶³. قيس عبد الكريم وآخرون، مصدر سابق ص63

تشكلت لجنة من المعلمين بعيدا عن الاتحاد، وقادت إضرابا مطلبيا أدى إلى اعتقال قادة الإضراب من قبل أجهزة السلطة، ومنهم الأستاذ عمر عساف رئيس اللجنة النقابية للمعلمين في حينه، ولم يطلق سراحه إلا بعد تدخل أطراف سياسية عدة.

2.7.3. المنظمات المدنية

لعبت المؤسسات المدنية دورا مهما طوال سنوات الاحتلال التي سبقت اتفاقيات السلام الفلسطينية الإسرائيلية، لعبت المنظمات الأهلية الفلسطينية وعلى مدار تاريخها المعاصر أدوارا مختلفة ومتباينة انسجمت مع الظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية التي مر بها المجتمع الفلسطيني¹⁶⁴، فقد كانت هذه المؤسسات هي التي توفر الخدمات للمواطنين، وتقوم بالعمل المقاوم والتنموي معا، ولم يقتصر عملها على الأدوار التقليدية بل رفعت شعار المقاومة والتنمية قبل قيام السلطة، واستطاعت أن توفر للمجتمع الفلسطيني الخدمات المختلفة، من الصحة إلى التعليم والزراعة والأعمال الخيرية والدفاع عن حقوق الإنسان الفلسطيني في وجه الاحتلال الإسرائيلي وممارساته.

بعد قيام السلطة الوطنية انخرط جزء من منظمات المجتمع المدني في أجهزة السلطة ومؤسساتها، وحاول الجزء الآخر تطوير استراتيجياته وأهدافه لتتناسب والتطور الذي حصل بعد قيام السلطة الوطنية، والأفق الذي أُتيح لهذه المنظمات أن تعمل فيه.

¹⁶⁴. عزت عبد الهادي، دور المنظمات الأهلية الفلسطينية في المرحلة الراهنة، رؤية أوسع لعملية الإصلاح، الإصلاح وجهة نظر فلسطينية، مؤسسة الملتقى المدني ومؤسسة فريديش ناومان، 2003، 243

ورغم المحاولات الكثيرة التي سعت لبناء علاقة سليمة بين القطاعين الأهلي والعام، إلا أن هذه المحاولات بقيت تتراوح في مكانها، وبقيت العلاقة تمر بمراحل مد وجزر. ربما يعود توتر العلاقة بين القطاعين إلى التنافس على التمويل من جهة،¹⁶⁵ وأشير إلى أن التنافس على التمويل يعد سببا رئيسيا في توتر العلاقة بين المنظمات الأهلية والسلطة الوطنية¹⁶⁵ وإلى محاولات السلطة الفلسطينية الهيمنة على المجتمع الفلسطيني بكافة مكوناته من جهة أخرى، الأمر الذي انعكس سلبا على المواطن الفلسطيني، والخطط التنموية التي كان يجب أن يتم تضافر الجهود لإنجازها، بمشاركة من القطاعات المختلفة الاقتصادية والأهلية والرسمية.

جاء قانون رقم (1) لعام 2000، لينظم آلية تسجيل وتنظيم العلاقة بين المؤسسات الأهلية وبين الجهات الرسمية الفلسطينية، ورغم ترحيب مؤسسات المجتمع المدني بالقانون، إلا أن اللائحة التنفيذية التي اعتمدت من وزارة الداخلية الفلسطينية، خرجت عن القانون في بعض إجراءاتها مثل الاعتماد المالي، وتقديم التقارير الدورية، والتدقيق المالي، وتسجيل المؤسسات الذي يمر عبر الموافقات الأمنية وهو الأمر الذي لا مسوغ قانوني له، ومررت علاقتها بالسلطة الوطنية بمراحل مد وجزر بناء على الانتقادات التي وجهتها مؤسسات حقوق الإنسان، والمؤسسات المختصة بالحكم الرشيد، والانتقادات التي وجهت للسلطة في ملفها بما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان، ومرحلة بناء المؤسسات والأسس التي اعتمدت في مرحلة البناء، إضافة إلى ذلك فإن انتقادات السلطة للمؤسسات الأهلية نبع من التمويل

¹⁶⁵. عزت عبد الهادي، مصدر سابق، ص 249

الذي تحصل عليه من الأطراف الدولية، على اعتبار أن الأموال مخصصة للشعب الفلسطيني وليس لهذه المؤسسات وللرواتب العالية التي تتلقاها.

لم يتم إقرار قوانين للنقابات المختلفة، أسوة بنقابة المحامين القانون الوحيد الذي اقره المجلس التشريعي الأول، وبالتالي بقيت مجموعة من النقابات بلا قانون ناظم لعملها ولم تتغير أنظمتها الداخلية رغم تغير الظروف التي سادت قبل قيام السلطة، إن ما ميز العمل النقابي هو انسلاخ الهيئات القيادية عن قاعدتها وبالتالي فلم يعد اتحاد المعلمين يمثل كافة المعلمين ولا العمال يمثل كافة العمال، وكذا الأمر بالنسبة للاتحادات والنقابات الأخرى، المسألة الأخرى التي صبغت هذه الفترة هو محاولة السلطة الوطنية السيطرة على الاتحادات والنقابات، العدول عن سياسة احتواء الاتحادات الشعبية في أجهزتها¹⁶⁶، فتم تفرغ معظم قيادات العمل النقابي على مؤسسات السلطة وبالتالي فان قدرة هذه القيادة عن الدفاع عن حقوق الأعضاء أصبحت صعبة، وخير دليل على ذلك إضراب المعلمين في العام 1999، والتي تشكلت قيادة من خارج الاتحاد لتقوده، وقامت السلطة باعتقال مسؤول المعلمين، وعملت على الضغط على المعلمين لوقف إضرابهم وهددتهم باتخاذ إجراءات ضد كل المعلمين المضربين.

3.7.3. حرية تشكيل الأحزاب

ترجع الانتماء الى الأحزاب في فلسطين بعد قيام السلطة الوطنية لعدة أسباب منها داخلي يتعلق بالحزب أو الفصيل، فبعد تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية تغيرت

¹⁶⁶. قيس عبد الكريم وآخرون، الدولة المستقلة والسيادة الوطنية، ص30

الأولويات، فبعد أن كان الانتماء الحزبي نابغ من مشاركة المواطن في النضال الوطني، ضمن رؤية وأيدولوجية خاصة بالحزب، أو الفصيل سواء الوطني أو اليساري أو الإسلامي، دخلت معادلة جديدة تتمثل بالنظام السياسي الذي نشأ في ظل السلطة، وتغير الوسائل النضالية، بعد أن اعتمدت المفاوضات وسيلة وحيدة لتحقيق الاستقلال، وبالتالي فإن أداء السلطة السيئ، وعدم قدرة الأحزاب سواء المشاركة في الحكومة أو المعارضة لها، من التأثير على مجرى الأمور، وبقيت قضية المفاوضات التي تنتقدها القوى المعارضة من صلاحيات منظمة التحرير شكلياً، وفي الحقيقة فإن المفاوضات لم يتم مأسستها ووضع مرجعية فاعلة لها، وهذا ما يمكن الاستناد فيه إلى جولات المفاوضات المستمرة وعدم التزام إسرائيل بالاتفاقيات التي وقعتها مع المنظمة، وتضاعف الاستيطان في الأراضي المحتلة وهي التي من المفترض أن يكون النفاوض يدور حولها كأولوية أولى لإنهاء الاحتلال، لكن استمرت إسرائيل بفرض وقائع على الأرض، من خلال تكثيف الاستيطان ومصادرة الأراضي وشق الطرق الالتفافية للوصول إلى المستعمرات، رغم كل ذلك بقيت المفاوضات تدور بشكل مستمر دون انقطاع، إلا لأيام أو لأسابيع كردة فعل اتجاه ممارسة إسرائيلية، مثل ما حصل عند افتتاح نتنياهو رئيس وزراء إسرائيل في عام 1996 لنفق أسفل المسجد الأقصى، وبالتالي فإن تأثير الأحزاب في صنع القرار على المستوى السياسي، لم يكن موجود وان وجد لا مجال لذكره، وعدم مشاركة القوى المعارضة في بناء مؤسسات السلطة، وبالتالي غيابها عن المشهد اليومي للأداء لمؤسسات وهيئات القطاع العام، وامتناعها عن التفحص ومحاولة التأثير في مجرى الأمور، وعدم

قدرتها في الحد الأدنى من الدفاع عن حقوق أعضائها، في حقهم بالحصول على الوظائف وغيرها من الحقوق. ولا شك أن تأثير ذلك على الحياة اليومية وعلى حياة المواطنين كان له اثر عميق، وبالتالي فان تأثير القوى وعدم قدرتها على الموازنة بين النضال لإنهاء الاحتلال، وتقويم مظاهر الخلل السياسية وبناء مؤسسات السلطة أو الدولة كما اصطلح عليه، أثر على شعبية هذه الفصائل والأحزاب، ما ينقص المعارض العلمانية هو برنامج عمل يتحدث عن الصحة والتعليم والإسكان والمياه¹⁶⁷، وأدى إلى عزوف عن الانضمام إليها مقارنة بالمرحلة التي سبقت قيام السلطة الوطنية، واتجه المواطن باهتماماته إلى منحى آخر، أساسه محاولة إيجاد فرصة عمل، وتحسين مستوى الدخل والوضع الوظيفي لمن هم في مؤسسات السلطة، وآخرين يرون أن دور الأحزاب وقدرتها على التأثير في الشأن العام قليل أو أنها عاجزة عن التأثير، فالمواطن الذي ينتمي للحزب، أصبح مرتبط بماذا يقدم هذا الحزب أو الفصيل له، وفي ظل استئثار حركة فتح بالمناصب الإدارية العليا، وكذلك الدنيا منها لم يبقى للمواطن الذي ينتمي لأحزاب أخرى خصوصاً المعارضة منها إلا اللجوء إلى الوساطة للتعيين في الدوائر الحكومية، ولم تستطع الفصائل الأخرى باستثناء الإسلامية منها إيجاد بدائل للوظيفة العامة من خلال مؤسسات خاصة أو عامة، كذلك فان المواطن أصبح يرى في المنظمات غير الحكومية وسيلة مهمة للتأثير في صنع القرار أكثر من الأحزاب الأمر الذي رفع نسبة غير المنتمين بين الشرائح الشبابية، هذا

¹⁶⁷. د. سعيد زيداني، الحزب السياسي والمجتمع المدني والنظام الديمقراطي ، أزمة الحزب السياسي، مواطن 1999.

إضافة إلى تغيير الأولويات لدى شريحة الشباب التي لطالما شكلت وقود الثورة والعمل النضالي.

رغم أن القانون الأساسي ضمن حق المشاركة السياسية والانضمام إلى الأحزاب والمنظمات، "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات"¹⁶⁸، إلا أن حجم المشاركة أخذ بالانحسار والتراجع، بسبب التغيرات التي حصلت في الحياة العامة، أو بسبب الخوف من الأجهزة الأمنية، فهي صاحبة الكلمة الأخيرة في التوظيف في القطاع العام، فبدون مصادقة الأجهزة الأمنية لا يمكن لشخص الحصول على وظيفة في القطاع العام، رغم نص القانون الأساسي على تكافؤ الفرص "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص"¹⁶⁹

4.7.3. التأثير في السياسات والتشريعات

تعتمد السياسات والتشريعات لتسيير أمور الجمهور، وحق المواطن في الإطلاع على السياسات قبل اعتمادها يعتبر من القضايا الأساسية في المشاركة العامة، وكذلك فالسياسات يجب أن تعلن وتوضح للجمهور و يجب فحص مدى فاعليتها وتحقيقها للهدف الذي وضعت من اجله، وهذا ما هو معمول به في معظم الدول الديمقراطية، في فلسطين السياسات في اغلب الوقت غير معلنة، وهذا ما يلحظه المواطن عند مراجعته لدائرة حكومية ما فان السياسة ليست ثابتة ويمكن أن تكون لمواطن ثابتة في حين لشخص آخر غير ثابتة، كذلك فان الكثير من السياسات لم يتم اختبار مدى توافقها وفعاليتها، وبقيت هي

¹⁶⁸. المادة (26) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

¹⁶⁹. المادة (26) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

الناظمة رغم الانتقادات المجتمعية لها، ولم تؤمن السلطة بان السياسات يمكن إن تتغير، وبالتالي فان على المواطن أن يطبقها ويلتزم بها رغم أن تقييمها سيء والأجدر بالجهة الرسمية تغييرها أو تعديلها. في جانب التشريعات لعبت المؤسسات دورا أساسيا في إثارة نقاشات حول التشريعات المختلفة، واستطاعت في بعض الأحيان التأثير على المشرعين، فقد استطاعت التأثير في قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وفي قانون الانتخابات العامة، وكذلك في قانون الانتخابات المحلية، لكن بعض القوانين لم يتم نقاشها، ولم يكن لدى المجلس التشريعي آليات خاصة لإشراك المواطنين في نقاش التشريعات.

8.3. المشاركة السياسية في السلطة الوطنية

1.8.3. مقدمة

يجمع الباحثين على أن التمثيل السياسي أو المشاركة السياسية، ركن أول أو أساسي في أي نظام سياسي يستند إلى الحكم الرشيد، في وضعنا الفلسطيني المشاركة السياسية، لم تغب يوما عن نقاشاتنا الداخلية، وحول آليات اتخاذ القرار ودور الحركات والقوى السياسية في المشاركة والتأثير في مجرى القرار السياسي. ونظرة سريعة قبل تأسيس السلطة على منظمة التحرير الفلسطينية ومراجعة ما كتب حول المنظمة نجد أن الباحثون اختلفوا، حول مدى ديمقراطية منظمة التحرير الفلسطينية، فالبعض ذهب إلى أن الكوتا الفصائلية التي سادت داخل المنظمة، لا تمثل الحد الأدنى من متطلبات الديمقراطية، في

حين وصفها آخرون بديمقراطية البنادق¹⁷⁰، ولكن لا يمكن محاكمة تجربة المنظمة السابقة بمفاعيل وأدوات تقييم المرحلة الحالية، لذا لا داعي للخوض في تجربة منظمة التحرير تفصيلاً، لكن في نفس الوقت النقاشات والحوار والاختلاف والاتفاق في منظمة التحرير، شكل أساس من أسس صنع القرار. جاءت السلطة كاتفاق سياسي بين منظمة التحرير وحكومة إسرائيل بعد خوض غمار مفاوضات سرية في أوسلو، عقب تعثر مفاوضات الوفدين الفلسطيني والإسرائيلي في واشنطن، وتشكل الوفد الفلسطيني لمفاوضات مدريد من مجموعة من الشخصيات من داخل الأراضي الفلسطينية، تحت مظلة الوفد الأردني بعد رفض إسرائيل مشاركة وفد من المنظمة في مؤتمر مدريد، ما يهمنها هو الطريقة التي تم اتخاذ القرار للمشاركة، بعد مشاركة مجموعة من الشخصيات الوطنية من داخل الأراضي المحتلة في لقاءات مع جيمس بيكر وزير خارجية الولايات المتحدة في ذلك الوقت، المشاركة جاءت عبر تنسيق مع اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وبالتحديد الرئيس الراحل عرفات، وبعد سلسلة اللقاءات تم عقد جلسة خاصة للمجلس الوطني في أيلول 1991، واتخذ القرار بالأغلبية بالمشاركة في مؤتمر مدريد، وتحت غطاء الوفد الأردني الفلسطيني المشترك، وعارض المشاركة كل من الجبهتين الشعبية والديمقراطية، بعد ذلك تم اختيار الشخصيات التي ستمثل الشعب الفلسطيني في مؤتمر مدريد، وشكل الوفد رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وتم إدخال أحزاب وشخصيات مستقلة مثل الدكتور حيد عبد الشافي كرئيس للوفد، ود حنان عشاوي ود. غسان الخطيب

¹⁷⁰ ممدوح نوفل، مصدر سابق، ص30.

ود. صائب عريقات وسامي الكيلاني وآخرين وإذا ما تم تفحص انتماءات الشخصيات التي شاركت في الوفد، يمكن ملاحظة انه روعي تمثيل الفصائل المؤيدة مثل حزب الشعب الفلسطيني وحزب فدا وشخصيات مستقلة وشخصيات فتحاوية من الداخل، بمعنى انه في عملية اتخاذ القرار تم الاستناد إلى آليات عمل منظمة التحرير والمجلس الوطني الذي يتخذ القرار بالأغلبية¹⁷¹، وكذلك فانه لم يتم إقصاء من رغب بالمشاركة ولذلك شاركت القوى الأخرى غير فتح في تشكيلة الوفد، لكن مع تعثر المفاوضات في واشنطن ومطالبة الوفد بوقف جولات المفاوضات لحين انتزاع قرار بوقف الاستيطان، فان قيادة المنظمة تدخلت للاستمرار في المفاوضات، أي أن المرجعية بقيت لدى قيادة المنظمة وما دور الوفد المفاوض سوى الالتزام بالتعليمات التي تصدر لهم من المنظمة، ولذا لم تتوقف جولات المفاوضات ليس ذلك فحسب، بل إن شخصيات من المنظمة شرعت في مفاوضات سرية مع الإسرائيليين، دون علم الوفد المفاوض في واشنطن بهذه المفاوضات، "لكن ما من أحد في هذه القيادة باستثناء ياسر عرفات وحفنة ممن اختارهم كان يعلم بان ثمة محادثات أخرى تتم في السر بعيدا عن المسرح في واشنطن".¹⁷² والتي وصل بها الطرفان إلى اتفاقية أوسلو، هنا نلاحظ أن القرار بالمشاركة في المفاوضات السرية لم يعرض على المجلس الوطني ولا على الهيئات الوسيطة مثل المجلس المركزي، وما

¹⁷¹ جميل هلال، مصدر سابق، ص43.

¹⁷² شفيق الحوت، اتفاق عرفات رابين ومصير منظمة التحرير الفلسطينية، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 18، ربيع

حدث هو انه تم عرض ما اتفق عليه في أوصلو على المجلس المركزي، والذي وافق على الاتفاق وأعلن تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في أكتوبر 1993.

2.8.3. الانتخابات كوسيلة أساسية للمشاركة السياسية

تعتبر الانتخابات الوسيلة الرئيسية التي اعتمدت في الأنظمة الديمقراطية للمشاركة في الشأن العام، ووسيلة للأحزاب السياسية لكي يطرح كل منها برنامجها ويختار الناخبون الحزب أو المرشح بناء على برنامجها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. بعد تأسيس السلطة ظهر طرفان رئيسيان أحدهما هو الحزب الحاكم والمتمثل في حركة فتح، والذي انصهر في مؤسسات السلطة الوليدة وهذا الحزب أو الحركة متحالف مع قوى صغيرة نسبياً مثل حزب فدا وحزب الشعب وجبهة النضال الشعبي، وفي المقابل ظهرت مجموعة من القوى المعارضة، أساسها حركتي حماس والجهاد الإسلامي من التيارات الدينية، والجبهتين الشعبية والديمقراطية وهما من مكونات منظمة التحرير الفلسطينية الأساسية، وتبنت قوى المعارضة موقف يتمثل بالعمل على إسقاط اتفاق أوصلو، وموقفهم أن هذا الاتفاق خرج عن الحدود الدنيا التي تبنتها مقررات المجالس الوطنية، وأن هذا الاتفاق لن يصل إلى النهاية المأمولة والمتمثل بإقامة الدولة وعاصمتها القدس، وأن التدرج الذي اعتمد في الاتفاقية في أحسن أحواله لن يصل إلا إلى حكم ذاتي موسع. وعند البدء بالاستعداد للانتخابات التشريعية الأولى بناء على الاتفاقية المرحلية، جرى النقاش الأساسي المتمثل هل يمكن الحديث عن ديمقراطية وانتخابات تحت الاحتلال، واعتبرت القوى المعارضة أن الحديث عن ديمقراطية هو أمر غير مقبول في ظل وجود الاحتلال

وسيطرته على الأراضي الفلسطينية، وان أي انتخابات هي احد افرازات أو سلو، التي تعتبرها هذه القوى غير شرعية "إننا نرفض بتاتا عمليات التجزئة التي يكرسها مشروع غزة أريحا وكون الانتخابات تشمل مناطق الحكم الذاتي فقط فهذا تأكيد بأنها ستكرس عملية التجزئة"¹⁷³. ولذا فان النقاش الذي دار داخل اطر هذه القوى اختلف في التعامل معها فبينما عمدت حركة حماس إلى تأسيس حزب الخلاص الإسلامي، والذي مهد لمشاركتها بشكل غير رسمي في الانتخابات التشريعية، اتخذت الجبهتين الشعبية والديمقراطية موقف رافض للمشاركة وقررت مقاطعتها وهو ما اتخذته حركة حماس على المستوى الرسمي أيضا، بينما كان موقف الجهاد الإسلامي ضد الانتخابات ولن يشارك فيها على أساس مبدئي.

مجموعة المستقلين والذين أصلا هم من خلفيات اليسار الذين انخرطوا في المؤسسات الأهلية، ركزوا نقاشاتهم على القانون ومحاولة تغييره أو إدخال تعديلات عليه، وتمثل موقفهم أن نظام الدوائر هو وصفة لتعزيز العائلية والحمائلية والطائفية، وطرحوا بديلا تمثل بنظام التمثيل النسبي الذي يعزز من دور الأحزاب السياسية على حساب العائلية.

3.8.3. الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية الأولى 1996

جرت الانتخابات الأولى في شهر كانون الثاني من العام 1996، للمجلس التشريعي والرئاسة، حسب الاتفاقية مع تعديلات بسيطة تتعلق بعدد المقاعد، حدد الاتفاق عدد أعضاء

¹⁷³. جمال سليم وجمال منصور، الإسلاميون والانتخابات، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1995، ص 11

المجلس ب 82 عضوا¹⁷⁴، واشرف على هذه الانتخابات لجنة انتخابات مركزية غلب عليها اللون السياسي الواحد وهو من حركة فتح، وقد شكلت لجنة الانتخابات المركزية برئاسة محمود عباس (أبو مازن) وهو عضو بارز في اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وعضو اللجنة المركزية لحركة فتح¹⁷⁵، تحت رقابة دولية ومحلية، يحسب لحركة فتح أنها ارادت أن تحكم الشعب عبر تفويض شعبي، يسجل لحركة فتح أنها أنشأت أول سلطة بطريقة ديمقراطية من خلال الانتخابات التشريعية عام 1996¹⁷⁶، ولذلك فإن الانتخابات طرحت كأحد بنود الاتفاقية السياسية بين منظمة التحرير وإسرائيل، شاركت في هذه الانتخابات كل من حركة فتح، حزب الشعب الفلسطيني، وحزب فدا، جبهة النضال الشعبي والمستقلين، وحققت حركة فتح فوزا كاسحا في هذه الانتخابات، فيما فشلت بقية الفصائل في الحصول على مقعد باستثناء حزب فدا الذي تمثل بالنائب د. عزمي الشعيبي الذي خاض الانتخابات ضمن قائمة فتح في محافظة رام الله والبيرة، وحققت الشخصيات المستقلة نسبة معقولة من النجاح، فيما نافس الرئيس الراحل ياسر عرفات السيدة سميرة خليل وهي شخصية وطنية مستقلة، وحقق الرئيس عرفات فوزا كاسحا وصل إلى أكثر من 87% من الأصوات الصحيحة. أخذ على الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى أنها اعتمدت نظام الأغلبية الذي عزز من سلطة العشائر وعصبوية محلية، "وهل يحتاج المرء إلى ذكاء خارق كي يستكشف أن هناك علاقة غير قابلة للإنكار

¹⁷⁴. مضر قسيس و خليل الشقاقي، الانتخابات الفلسطينية الأولى، البيئة السياسية، السلوك الانتخابي والنتائج، مركز البحوث

والدراسات الفلسطينية، 1997. ص 28

¹⁷⁵، المصدر السابق ص 29

¹⁷⁶. قدورة فارس، مستقبل العلاقة بين حركة فتح والسلطة الوطنية الفلسطينية، مصدر سابق ص 17

بين هذه الصحوه للعائلات، الحمائل والعشائر وبين نظام الدوائر الذي ينزع إلى تعزيز العصبية المحلية إضافة إلى إضعاف الأحزاب السياسية الكبيرة منها والصغيرة¹⁷⁷، ومنها أن الانتخابات تمت ضمن نظام الأغلبية وبالتالي فإن الانتخاب تم على أساس فردي وليس حزبي، وقسمت الأراضي الفلسطينية إلى 16 دائرة انتخابية، ومنها ما هو صغير تمثل بمقعد واحد مثل أريحا، طوباس، سلفيت، ومنها ما هو أكثر من ذلك يصل إلى عشرة نواب مثل الخليل، وغزة المدينة إلى اثني عشر نائباً. ومن ضمن الانتقادات التي وجهت هو تخصيص 37 نائباً لقطاع غزة أي بنسبة 42%، وهذا يتعارض مع المعيار الأساسي الذي استخدم في توزيع المقاعد فنسبة قطاع غزة من التعداد السكاني تقل عن ذلك، ومن الملاحظات الأخرى أن ضياع الأصوات أو ما يطلق عليه الأصوات المهدورة زاد عن 50% من الأصوات الصحيحة، بمعنى آخر ان النظام الانتخابي الذي اختير وطبق في الانتخابات الأولى لم يكن الأفضل.

قاطعت المعارضة الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى، لكن هذه المقاطعة لم تكن ذا جدوى على نسبة التصويت، فبلغت نسبة التصويت حوالي 78% من أصحاب حق الاقتراع، رغم الدعوات التي صدرت وطالبتهم بعدم المشاركة، ولم يلتزم أبناء التنظيمات جميعاً بقرار المقاطعة حيث تمرد البعض على القرار وترشح للانتخابات التشريعية كمرشح مستقل، أشارت الانتخابات التشريعية لوجود حركة تمرد تنظيمي داخل معظم القوى والتنظيمات الفلسطينية¹⁷⁸، خصوصاً في فصائل اليسار فمثلاً ترشح د. كمال

¹⁷⁷. سعيد زيداني، أزمة الحزب السياسي، مواطن 1995، ص37

¹⁷⁸. قيس عبد الكريم وآخرون، مصدر سابق 87

الشرافي كمستقل رغم انه من قادة الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، وكذلك رأفت النجار .
 أما في الحركات الإسلامية فرغم قرار حركة حماس مقاطعة الانتخابات الا ان بعض
 المرشحين الإسلاميين خاضوا الانتخابات بمسميات مختلفة او كمرشحين مستقلين، يقول
 د. زياد ابو عمرو " هناك أسماء على الاقل في قطاع غزة ما كان لهم ان ينجحوا في
 الانتخابات التشريعية باي حال من الاحوال لولا مشاركة عناصر من الحركات الإسلامية
 في هذه الانتخابات"¹⁷⁹.

حددت المدة الزمنية لعمل المجلس التشريعي الاول بانتهاء المرحلة الانتقالية والتي حسب
 الاتفاقية السياسية يجب ان تنتهي في 1999/5/4. لكن مع تعثر المفاوضات وعدم التزام
 إسرائيل بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة، انتهت المدة التي حددت لإنهاء المفاوضات وكذلك
 انتهاء ولاية المجلس التشريعي الاول، وتم التمديد للمجلس من قبل الرئيس الراحل ياسر
 عرفات، حسب ما أقرته له محكمة قضايا الانتخابات، ان تحديد مدة ولاية المجلس
 التشريعي تعود لقرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصفته رئيسا للجنة التنفيذية
 لمنظمة التحرير¹⁸⁰، ولم يتم الحديث في الانتخابات مطلقا الا بعض الأصوات الضعيفة،
 وتم الاستناد إلى ان المرحلة الانتقالية قد مددت دون اعلان من الطرفين المتفاوضين،
 واستمرت المفاوضات بين مد وجزر وصولا إلى قمة كامب ديفيد والتي دعا اليها الرئيس
 بيل كلينتون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية من اجل الوصول إلى حل نهائي لإنهاء

¹⁷⁹. د. زياد أبو عمرو ، ورقة عمل في مؤتمر مواطن، ما بعد الأزمة التغيرات البنيوية في الحياة السياسية الفلسطينية

وآفاق العمل، مواطن 123.1999

¹⁸⁰. التقرير السنوي الخامس ، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999، ص78

الصراع، واصطدمت المفاوضات بين الفلسطينيين والإسرائيليين بقضايا الحل النهائي، وطلب الثمن من القيادة في كافة بنود المرحلة النهائية ابتداءً باللاجئين والقدس والحدود والاستيطان والمصادر الطبيعية، وفشلت القمة وعاد كل وفد إلى شعبه، وترافق فشل المفاوضات مع سماح إسرائيل إلى زعيم المعارضة الإسرائيلية شارون لدخول المسجد الأقصى الذي فجر الانتفاضة الثانية، في ظل اندلاع الانتفاضة الثانية واستخدام إسرائيل كافة أدوات القمع والقتل والإجراءات التي من شأنها التأثير في حياة المواطنين، كان الحديث عن الانتخابات بعيد جداً ولا يوجد من يأتي على المطالبة بالانتخابات واستمر المجلس التشريعي في عمله.

المجلس التشريعي من جهته تجاهلها ولم يقرها سوى نتيجة الضغوط عليه في العام 2002، إضافة إلى تهميشه لمنظمة التحرير وكافة هيئاتها وإلى تهميش السلطة القضائية، وافق الرئيس عرفات تحت الضغوط الدولية على تسمية رئيس وزراء حسب مقتضيات خطة خارطة الطريق، التي اعتمدت في جوانبها على نقطة أولى تتعلق بإصلاح مؤسسات السلطة، قبل أن تشرع إسرائيل باي عمل ذات مغزى، لإعادة الاعتبار إلى عملية السلام المنهارة منذ قمة كامب ديفيد¹⁸¹، وفعلاً تم تسمية السيد محمود عباس أبو مازن لرئاسة الوزراء وتم مدحه من قبل الأوساط الدولية، والمهم في هذا الأمر أن المديح لأبو مازن لم يقابل في تحقيق ما املت القيادة الفلسطينية في تحقيقه، من وقف الحصار عليها وإطلاق عملية سلام تنهي الاحتلال، أن محاولة السلطة وتحديد الرئيس عرفات من استخدام

¹⁸¹ نايف سوافطة، دور حركة فتح الحزب الحاكم والكوادر الفتاوية العاملة في الوزارات في تعزيز عملية الإصلاح، معهد

إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، 2004، ص 21.

الانتفاضة لتحسين شروط التفاوض ودفع المجتمع الدولي إلى العمل لانتهاء الاحتلال للأراضي المحتلة عام 1967، لم يحقق النتائج المرجوة واستغلت الدول المانحة التي رأت كل مظاهر الخلل قبل عام 2000 وصممت أملاً في ان تدفع القيادة الفلسطينية إلى القبول بما تقدمه إسرائيل، وجدت ومن خلال تركيز إسرائيل على طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، الذي اتهمته بدعمه للإرهاب، واثارة قضية انتشار مظاهر الفساد في مؤسسات السلطة، لكن بعد ان رفضت القيادة الفلسطينية ما تم عرضه في كامب ديفيد، قررت استخدام التمويل الدولي للسلطة كأداة للضغط على القيادة الفلسطينية.

4.8.3. الانتخابات المحلية 2004-2005

رغم ان المجلس التشريعي اقر قانون الانتخابات المحلية في عام 1996، الا ان الانتخابات لم تعقد سوى في العام 2004 على مراحل، جرى منها اربعة مراحل وبقي 62 هيئة محلية دون انتخابات¹⁸². ومن الأسباب التي سبقت لعدم إجراء الانتخابات، ان الوضع لا يسمح بحكم عدم التزام إسرائيل باعادة الانتشار الثالثة، وبقاء سيطرتها على مناطق (ج) حسب الاتفاقية السياسية، وجرت الانتخابات المحلية على نظامين الاول هو نظام الاغلبية في المرحلتين الأولى في 2004/12/23 والثانية في 2005/5/5، بينما جرت المرحلة الثالثة في 2005/9/29 والرابعة في 2005/12/15 على نظام التمثيل النسبي الكامل، وشهدت الانتخابات المحلية مشاركة كافة القوى وحققت حركة حماس

¹⁸². الانتخابات المحلية في فلسطين، مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات 2010.ص26

فوزا في المدن الرئيسية مثل نابلس وجنين والبيرة وقلقيلية¹⁸³، وتحالفت مع الجبهة الشعبية والمستقلين في رام الله ومع الجبهة الشعبية في بيت لحم، بينما حققت حركة فتح فوزا في مواقع جغرافية أكثر من حركة حماس من ناحية العدد، خصوصا في المجالس المتوسطة والصغيرة، تلت القوتين الرئيسيتين الجبهة الشعبية وحزب الشعب والجبهة الديمقراطية وفدا.

5.8.3. الانتخابات الرئاسية 2005

جاءت وفاة الرئيس ياسر عرفات لتقلب الأمور رأسا على عقب، فتولى رئيس المجلس التشريعي السيد روجي فتوح الرئاسة كما نص القانون الأساسي الفلسطيني، صدر مرسوم رئاسي بدعوة الناخبين لانتخاب رئيساً للسلطة الوطنية الفلسطينية من قبل الرئيس المؤقت السيد روجي فتوح خلال المدة القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي " في 2005/1/9¹⁸⁴. عقدت الانتخابات الرئاسية على قانون رقم 13 لعام 1995، لعدم انجاز المجلس التشريعي لقانون الانتخابات الجديد، تنافس على الانتخابات الرئاسية سبعة مرشحين، بعد ان أسقطت لجنة الانتخابات المركزية ترشيح اثنين من المرشحين لعدم توفر الشروط. وانسحب ثلاثة مرشحين هم كل من د، حسن خريشة نائب رئيس المجلس التشريعي والدكتور عبد الستار قاسم وامين سر حركة فتح النائب مروان البرغوثي المعتقل في السجون الإسرائيلية منذ العام 2002. ربما كان طبيعيا ان يتنافس عدة قادة

¹⁸³. اللجنة العليا للانتخابات المحلية، النتائج الأولية للانتخابات

¹⁸⁴. تقرير الانتخابات الرئاسية، اللجنة الأهلية لرقابة الانتخابات، 2005، ص19

ومن عدة أحزاب وشخصيات على مقعد الرئاسة لكن ان ينافس مروان البرغوثي امين سر حركة فتح قائد الحركة السيد محمود عباس فكان امرا غير طبيعي، وذلك لما يتمتع به النائب البرغوثي من شعبية في الشارع الفلسطيني، لكن في النهاية تم الوصول إلى حل بعد تدخلات من قادة الحركة لثني مروان عن الترشح وفعلا سحب ترشيحة من لجنة الانتخابات المركزية. وقررت حركة حماس عدم خوض الانتخابات الرئاسية لما لهذا المنصب من دور في المفاوضات مع الإسرائيليين، فيما قررت الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين دعم المرشح المستقل الدكتور مصطفى البرغوثي، وذلك لعدم قدرة فصائل اليسار على الاتفاق على شخصية واحدة، تخوض الانتخابات الرئاسية باسمهم. بعد الانسحابات بقي سبعة مرشحين يتنافسون على مقعد الرئاسة فاز الرئيس محمود عباس " ب 448، 501 صوت بنسبة وصلت إلى 62.52 % والدكتور مصطفى البرغوثي جاء في المركز الثاني بعدد أصوات وصل إلى 227، 156 ألف صوت وبنسبة 19،48¹⁸⁵.

5.8.3. الانتخابات التشريعية الثانية 2006

سبق الانتخابات نقاش طويل داخل القوى والأحزاب السياسية خصوصا التي قاطعت الانتخابات الرئاسية والتشريعية في عام 1996، وتمحورت المواقف بين أطراف مؤيدة وأخرى معارضة، داخل التنظيم الواحد مما استدعى مشاركة أوسع في اتخاذ القرار على صعيد الهيئات الحزبية، في النهاية حسم الخيار باتجاه مشاركة كافة القوى والأحزاب السياسية باستثناء حركة الجهاد الإسلامي.

¹⁸⁵. تقرير الانتخابات الرئاسية، اللجنة الأهلية لرقابة الانتخابات، مؤسسة المنقلى المدني، 2005، ص 19

منذ انطلاق عملية الإصلاح عقب خطاب الرئيس عرفات أمام المجلس التشريعي، احتلت الانتخابات حيزاً أساسياً في النقاش الذي دار في المنتديات واللقاءات واجتماعات المجلس التشريعي، دعت وثيقة الإصلاح التي تبناها المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 16/5/2002 إلى مراجعة النظام الانتخابي الفلسطيني انتخابات عام (رئاسية وتشريعية) وكذلك انتخابات بلدية ومحلية قبل نهاية العام 2002¹⁸⁶. وحسب خطة المائة يوم الحكومية للإصلاح حدد العشرين من كانون الثاني 2003 موعداً للانتخابات التشريعية والرئاسية، وعين الرئيس عرفات بناء على الصلاحيات المخولة حسب قانون الانتخابات العامة رقم 13 لعام 1995 له بتعيين لجنة الانتخابات المركزية، لكن مورست ضغوط كبيرة على الرئيس خصوصاً من أطراف دولية لتعيين لجنة انتخابات مركزية جديدة مستقلة، مع العلم ان ثلاثة مؤسسات أمريكية أجرت دراسة حول مدى توفر البيئة القانونية والديمقراطية لعقد الانتخابات في العام 2003، وجاء في تقريرها أن هناك عوائق داخلية لدى السلطة الوطنية عليها تجاوزها كي تتمكن من عقد انتخابات حرة ونزيهة، منها تعيين لجنة انتخابات مركزية مستقلة، إصلاح قانون الانتخابات رقم (13) لعام 1995. بعد صدور هذا التقرير ونتيجة الضغوط أصدر الرئيس عرفات مرسوم رقم 2002/15 بتاريخ 2002/10/27 بتسمية أعضاء لجنة الانتخابات المركزية برئاسة د. حنا ناصر ومجموعة من الشخصيات التي لاقت ارتياحاً دولياً بالأساس ومن ثم محلياً. بالمناسبة اللجنة المركزية للانتخابات ما جاءت بطريقة شرعية ديمقراطية بطريقة سلسلة ومن داخل

¹⁸⁶. طالب عوض، العملية الانتخابية 2002-2004، دائرة السياسة والحكم، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية،

النظام هي أنشأت بضغط من أجل الإصلاح من الأمريكان والأوروبيين¹⁸⁷، وقدمت لجنة الانتخابات المركزية في حينه موقفاً يتمثل في عدم قدرتها على عقد الانتخابات في بداية عام 2003، لوجود حاجة للتخصيص للانتخابات. فتم صدور مرسوم رئاسي ألغى الانتخابات الرئاسية والتشريعية في حينه. استمرت المطالبات بالإصلاح في النظام الانتخابي فتشكلت الحملة الوطنية لتغيير قانون الانتخابات من قبل مجموعة من المؤسسات الأهلية ومن ثم انضمت إليها مجموعة من الأحزاب السياسية وطرحت رؤية تتمثل باعتماد نظام الانتخابات النسبي أو المختلط، رفع عدد أعضاء المجلس التشريعي إلى 120، وعلى أساس انتخاب 60 منهم على أساس الدوائر و60 على أساس الوطن دائرة واحدة وبنسبة حسم لا تقل عن 2%. واشترطت المذكرة حصول الفائز بمنصب رئيس الدولة (50%+1) من الأصوات الفعلية، وتبنت المذكرة التمييز لاجبائي لصالح تمثيل المرأة، وكذلك تخفيض سن المرشح من 30 سنة إلى 25 سنة¹⁸⁸. ومن ثم انشغلت الأطراف وخصوصاً الحكومة في إصلاح النظام الانتخابي، فعملت حكومة رئيس الوزراء الأول السيد محمود عباس على إبقاء القانون رقم 13 لعام 1995 مع إصلاح بعض المواد فيه وقدمه للمجلس التشريعي لإقراره، الأمر الذي لم يلاقي ترحيب من منظمات المجتمع المدني فانتهجت التعديلات المقترحة وطالبت بتبني نظام انتخابي مختلف، ومنذ العام 2003، خاض المجلس التشريعي عدة مرات نقاشات حول النظام الانتخابي

¹⁸⁷. د. عزمي الشعيبي، حول الانسداد السياسي وآفاق الانعتاق، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت،

2004، ص 89

¹⁸⁸ طالب عوض، مصدر سابق.

واستمرت المداولات حتى بداية العام 2004، عندما تم صياغة مسودة أولية من قبل اللجنة القانونية للمجلس تبنى المجلس النظام المختلط في المسودة الأولى، ولكن النقاشات التي تمت داخليا وخصوصا من قبل بعض أقطاب حركة فتح في المجلس التشريعي، كانت ترغب بالإبقاء على القانون القديم والمعتمد على نظام الدوائر، لشعورهم بان هذا النظام يناسبهم بشكل شخصي، وفي حزيران من العام 2004، أجرى المجلس التشريعي جلسات استماع للقوى والأحزاب السياسية حول رؤيتها لقانون الانتخابات العامة والتي اتضح بان كافة القوى التي قدمت رؤاها وهي الجبهة الشعبية، الجبهة الديمقراطية، حزب الشعب، حزب فدا، المبادرة الوطنية، جبهة النضال الشعبي وحركة حماس وحركة فتح بأنها تدعم النظام الانتخابي النسبي.

أصدر الرئيس المنتخب السيد محمود عباس مرسوم رئاسي حدد فيه الانتخابات التشريعية 2005/7/17، عاد النقاش في قانون الانتخابات العامة إلى الساحة، ودخل المجلس التشريعي في مفاوضات بين الأعضاء أنفسهم فبعد أن استقر في المرحلة الأولى النقاش على النظام المختلط مناصفة، عاد مجموعة من النواب إلى طرح آخر يعطي نظام الأغلبية النسبة الأكبر من المقاعد، ولما لم يستطع المجلس التشريعي الانتهاء من قانون الانتخابات العامة في الوقت المحدد الذي يتيح للجنة الانتخابات المركزية التحضير للانتخابات، فقد تم تأجيلها بمرسوم رئاسي إلى 2006/1/25¹⁸⁹. خاض الرئيس محمود عباس حوارات طويلة لإقناع الإدارة الأمريكية اولا بضرورة مشاركة حركة حماس،

¹⁸⁹ الانتخابات التشريعية، مؤسسة الملتقى المدني، ص7.

ومن ثم أدارت الولايات المتحدة النقاش مع إسرائيل التي اعترضت على مشاركة حركة حماس في الانتخابات العامة. وبينما النقاش دائر حول ضرورة توفر الفرصة لمشاركة الجميع شهدت المرحلة التي سبقت فتح باب الترشيح لجوء بعض الفصائل والأحزاب المشاركة في الانتخابات لإجراء انتخابات تمهيدية داخلية لاختيار المرشحين، وهذا ما اعتمده حركة فتح حيث أجرت انتخابات تمهيدية لها في كافة المدن والتجمعات السكنية بهدف فرز مرشحها للانتخابات التشريعية¹⁹⁰، واعتمد الرئيس الفلسطيني نتائج تلك الانتخابات في وقت سادت أجواء مشحونة داخل الحركة وداخل أطرها القيادية، وسط تباين مواقفها تجاه تلك الانتخابات التمهيدية، فمنهم من رأى ان هذه الانتخابات ديمقراطية ومنهم من شكك في صدق نتائج تلك الانتخابات التي جرت في ظل غياب المعايير والأسس التنظيمية لإجراء الانتخابات.

جرت الانتخابات التشريعية في الخامس والعشرين من شهر كانون ثاني/يناير، وسط ظروف بالغة الصعوبة والتعقيد خاصة في ظل تردي الأوضاع الأمنية وحالة الإرباك التي عمت غالبية القوائم الانتخابية والمرشحين لهذه الانتخابات، بسبب ما أشيع من مواقف سياسية تتعلق بموضوع مدينة القدس ومشاركة الفلسطينيين الذين يعيشون فيها¹⁹¹، خاصة مع التصريحات التي أطلقتها فصائل وأحزاب سياسية بشأن عدم إمكانية إجراء الانتخابات في موعدها إذا ما جرى استثناء مدينة القدس وسكانها في هذه الانتخابات

¹⁹⁰. الملتقى المدني، تقرير الانتخابات التشريعية الثانية 2006، ص33

¹⁹¹. المصدر السابق ص26

الأمر الذي خلق حالة من الشكوك لدى غالبية الفلسطينيين، بإمكانية التزام القيادة الفلسطينية بإجراء الانتخابات في موعدها المحدد.

جرى فتح باب الترشيح للقوائم الانتخابية والمرشحين يوم السبت 3-12-2005، واستمر لمدة (12) اثني عشر يوماً، حيث جرى إغلاق باب استقبال طلبات الترشيح يوم الأربعاء الموافق 2005/12/14، حيث وصل عدد المسجلين في كشوفات طلبات التسجيل المعتمدة من قبل لجنة الانتخابات المركزية بصورة نهائية (11) قائمة انتخابية وفق نظام التمثيل النسبي، وتنافست تلك القوائم على 66 مقعداً خصصت للقوائم في هذه الانتخابات، في حين تنافس في الانتخابات وفق نظام الأغلبية في الدوائر الانتخابية البالغ عددها 16 دائرة انتخابية (414) مرشحاً سجلوا رسمياً في لجنة الانتخابات المركزية.

نتائج القوائم الانتخابية التي شاركت في الانتخابات

تنافست في الانتخابات التشريعية الفلسطينية (11) قائمة على (66) مقعداً، وقد تمكنت (6) قوائم منها فقط من اجتياز نسبة الحسم وهي (2%) من الأصوات الصحيحة قائمة التغيير والإصلاح وحصلت على (29) مقعداً، في حين حصلت قائمة حركة فتح على (28) مقعداً، ثم تلتها قائمة الشهيد أبو علي مصطفى حصلت على (3) مقعداً، قائمة البديل حصلت على مقعدين، قائمة فلسطين المستقلة حصلت على مقعدين، في حين حصلت قائمة الطريق الثالث على مقعدين¹⁹².

¹⁹² الانتخابات التشريعية الثانية، مصدر سابق، ص21.

نتائج الدوائر ل 66 مقعد

وأظهرت النتائج فوز قائمة التغيير والإصلاح بـ(45) مقعد، وقائمة فتح (17)، والمستقلين (4) مقاعد، علماً بأن المستقلين الأربعة الذين فازوا كانوا مدعومين من حركة حماس ومن الملاحظ أن غالبية المستقلين الذين شاركوا في الانتخابات على مستوى الدوائر الانتخابية فشلوا في الفوز باستثناء أربعة مرشحين جرى دعمهم من قبل كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس. وتمثلت النساء ب 17 امرأة في المجلس التشريعي الجديد.

الرقابة الدولية

شاركت مجموعة مؤسسات دولية ومحلية في رقابة العملية الانتخابية، فالمؤسسات الدولية التي شاركت هي الاتحاد الأوروبي، مركز كارتر والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ومجموعة كبيرة من المؤسسات الأهلية الفلسطينية.

7.8.3 حرية تشكيل الأحزاب

حرية تشكيل الأحزاب، تم اعتماد كافة الفصائل والأحزاب السياسية التي تشكلت قبل قيام السلطة، وعملت هذه الأحزاب على افتتاح مكاتب لها في كافة المحافظات والمواقع دون تدخل مباشر من السلطة، وأيضاً تم تسجيل مجموعة من الأحزاب السياسية لدى وزارة الداخلية في ظل غياب قانون خاص للأحزاب السياسية، والسبب يعود إلى أن القوى والفصائل والأحزاب لم تستطع الاتفاق على ضرورة وجود القانون، على اعتبار أن المرحلة ما زالت مرحلة تحرر وطني، رغم أن المجلس التشريعي الأول اعد مسودة أولى

للقائش ولكن تم طي صفحاتها لرفض القوى والرئيس لها¹⁹³، ومن الجدير ذكره انه في مرحلة تأسيس السلطة تشكل معسكرين في القوى والأحزاب والحركات هما معسكر المعارضة والمعسكر المشارك في السلطة، ورغم الحرية النسبية التي أتيحت للأحزاب الا أن المعارضين تعرضوا لملاحقات واعتقالات من قبل الأجهزة الأمنية الفلسطينية، فتم اعتقال معظم قيادات حماس السياسية.

8.8.3. الاستقرار السياسي

الحكم الصالح لا يمكن أن يستكين في ظل وضع سياسي غير مستقر، وبما أن السلطة نشأت تحت الاحتلال فان تأثيره لم يزول رغم الاتفاقيات السياسية المتعاقبة، ولذا فان الاحتلال هو العامل واللاعب الرئيسي في الاستقرار السياسي، عملت السلطة على بناء مؤسساتها مع سريان الاتفاقية المرحلية مع إسرائيل على أساس ان المفاوضات ستنتهي في القضايا الأساسية كالأجئين والقدس والحدود والمياه والمستعمرات، ولكن تطبيق الاتفاقية المرحلية لم يسر كما كان متوقعا ولم تلتزم حكومات إسرائيل المتعاقبة بالاتفاقيات¹⁹⁴، ونفذت مرحلتين من إعادة الانتشار وبقيت المرحلة الثالثة والتي استبدلت باتفاقية واي ريفر وبدل من 45% تحولت إلى 1% وبالتالي فان المفاوضات تعثرت بالمرحلة الانتقالية ولم تنتقل إلى المفاوضات النهائية سوى في كامب ديفيد الثانية التي

¹⁹³ قيس عبد الكريم وآخرون، مصدر سابق، ص223.

¹⁹⁴ أسامة البسيط، دور حركة فتح الحزب الحاكم والكوادر الفتاوية العاملة في الوزارات في تعزيز عملية الإصلاح، معهد أبو لغد للدراسات الدولية.

رعاها الرئيس الأمريكي الأسبق بيل كلينتون وانتهت كغيرها من جولات المفاوضات دون اتفاق لرفض إسرائيل للقبول بالحد الأدنى من الحقوق الفلسطينية.

على المستوى الداخلي ازدادت الفجوة بين القوى المعارضة للمسيرة السياسية وعلى رأسها حركة حماس التي اعتمدت النضال العسكري ضد إسرائيل لإسقاط اتفاق أوسلو، واستخدمت العمليات الاستشهادية والتي بشكل أساسي استهدفت المدنيين الإسرائيليين، واضطرت السلطة إلى اتخاذ إجراءات ضد حركة حماس وقيادتها، التزاماً بالاتفاقيات الأمنية مع حكومة إسرائيل. منها الاعتقالات السياسية عقب الانتفاضة الثانية والتي تلت فشل قمة كامب ديفيد، تم استخدام الأسلحة من قبل المجموعات المقاومة، وتوفرت الأسلحة بشكل كثيف في أيدي المواطنين وانتشرت ظاهرة الفلتان الأمني مما اثر بشكل واضح على الاستقرار السياسي¹⁹⁵، ان عدم توفر الاستقرار اثر على مجمل حياة الشعب الفلسطيني الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وترك اثرا كبيرا على المؤسسات العامة، وهذا ما لوحظ خلال الانتفاضة الثانية والتي استهدفت فيها المؤسسات العامة ومقار الأجهزة الأمنية ومراكز الإصلاح والتأهيل من قبل قوات الاحتلال.

أفضت الانتخابات التشريعية الثانية إلى أغلبية برلمانية لحركة حماس، كلف الرئيس محمود عباس السيد إسماعيل هنية بتشكيل الحكومة الفلسطينية، شكلت الوزارة من حركة حماس في ظل عدم مشاركة الكتل البرلمانية الأخرى في الحكومة، وعانت الحكومة من التداخل بين المهام التي يقوم بها الرئيس ورئيس الوزراء خصوصا بعد وقف الدول

¹⁹⁵ التقرير السنوي الثامن، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ص77.

المانحة تمويلها للحكومة الفلسطينية، وتوترت العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء، وبدأ الحديث عن انتخابات مبكرة في ظل عدم قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها، وخصوصا اتجاه الموظفين في القطاع العام، وبقي الفلتان الأمني سيد الموقف خصوصا في قطاع غزة وهي مركز الحكومة الفلسطينية، وبعد تدخلات إقليمية عديدة تم الاتفاق في مكة على تشكيل حكومة وحدة وطنية، لكن هذه الحكومة لم تحل المشكلة وبقيت القضايا العالقة بلا حل خصوصا ملف الأمن والمسؤوليات التي لدى وزير الداخلية، وسرعان ما انهار الائتلاف عقب سيطرة حركة حماس بالقوة على قطاع غزة، وتكليف الرئيس لشخصية أخرى لرئاسة الحكومة بعد إعلان حالة الطوارئ، وأصبح في فلسطين حكومتين، ومجلسين تشريعيين، ومجلسين للقضاء وكذلك الأمر بالنسبة للأجهزة الأمنية، فغاب الاستقرار تماما عن المؤسسات العامة.

9.3. الوضع الاقتصادي

1.9.3 الوضع الاقتصادي قبل السلطة الوطنية

عانى الاقتصاد الفلسطيني من تبعيته بالاقتصاد الإسرائيلي، عقب احتلال إسرائيل لما تبقى من الأراضي الفلسطينية عام 1967، قامت بسن رزمة من الأوامر العسكرية ذات طابع اقتصادي ومالي بهدف التحكم بالأوضاع الاقتصادية الفلسطينية والسيطرة على الموارد والمقدرات¹⁹⁶ فعملت بشكل ممنهج على منع تطور الاقتصاد الفلسطيني، وبشكل يضمن

¹⁹⁶. الإصلاح القانوني في فلسطين، تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2009، ص44

تبعية الاقتصاد الفلسطيني في الضفة والقطاع للاقتصاد الإسرائيلي¹⁹⁷، وتحكمت فيه بعد طرق منها:

1. تراجع نسبة الدخل القومي من قطاع الزراعة، نتيجة إجراءات إسرائيل، تراجعت نسبة العاملين في قطاع الزراعة في الضفة الغربية من مجموع العاملين من نسبة فاقت 39% عام 1970 إلى نسبة اقل من 23% عام 1993¹⁹⁸، عرف المجتمع الفلسطيني على انه مجتمع زراعي، ولكن بادرت إسرائيل على التأثير على المزارعين الفلسطينيين من خلال "السيطرة المباشرة على رقعة واسعة من الأراضي شملت ارضي زراعية ومراعي وأحراش ومحميات طبيعية في الضفة والقطاع تقدر ب 60% في الضفة الغربي و 40% في غزة¹⁹⁹. وعمدت إسرائيل إلى السيطرة على مصادر المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة، استنزاف الجزء الأكبر من المخزون المائي لصالحها²⁰⁰، ومن خلال سيطرتها على مصادر المياه رفعت من سعر الماء ومنعت المزارعين الفلسطينيين من الاستفادة من المياه الجوفية الفلسطينية لري مزرعاتهم مما اضطرهم لشراء الماء من خلال الشركات الإسرائيلية، بأسعار باهظة أدى إلى هجر المزارعين لأراضيهم، هذا بالإضافة إلى زيادة كلفة النقل، وتحديد المواد الزراعية التي تدخل إلى داخل الخط الأخضر.

¹⁹⁷. جميل هلال، مصدر سابق ص 148

¹⁹⁸. جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، مؤسسة مواطن، 1998، ص 149

¹⁹⁹. جميل هلال، مصدر سابق ص 149

²⁰⁰. المصدر السابق 149

2. استغلال العمال الفلسطينيين المهرة في القطاعات المختلفة في العمل داخل إسرائيل، عملت إسرائيل على جعل المناطق الفلسطينية المحتلة مصدرا للأيدي العاملة الرخيصة²⁰¹، والاستفادة من خبراتهم في التطور العمراني وفي مجالات الزراعة والصناعة، ففي فترة ذروة التشغيل الفلسطيني كان يصل إسرائيل يوميا مائة وأربعون ألف عامل²⁰².
3. السيطرة على مصادر المياه، ومن ثم بيعها إلى الشعب الفلسطيني من خلال شركات إسرائيلية، وتحديد كميات المياه.
4. السيطرة على المعابر ومنع الصناعيين الفلسطينيين من تصدير منتجاتهم إلى الدول العربية، وكذلك منعهم من إدخالها إلى إسرائيل، وبنفس الوقت منعهم من استيراد المواد الخام من الخارج، وإجبارهم على شرائها من التجار والمستوردين الإسرائيليين، مما أدى إلى رفع تكلفة المنتج الفلسطيني مقارنة بالمنتج الإسرائيلي.
5. عدم منح التراخيص للصناعات الفلسطينية، من خلال اعتماد بيروقراطية مرتبطة بالحاكم العسكري ومن خلال الإدارة المدنية.
6. منع نشوء بنوك في فلسطين، وفرض استخدام العملة الإسرائيلية في التعاملات التجارية واليومية للشعب الفلسطيني.

²⁰¹. د باسم مكحول، مصدر سابق ص21

²⁰². يوفال البتسور ، الحرب الاقتصادية 100 سنة من المواجهة الاقتصادية بين اليهود والعرب، ترجمة محمد الدويري وبدر عقيلي. دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية، عمان، ط1، 1998، ص98

7. السيطرة على رخص البناء وتحديدها، ومنع التوسع العمراني في المناطق المفتوحة، تحت حجج واهية، ومن ثم استخدمت السلطات الإسرائيلية إلى مصادر هذه الأراضي واستخدامها في تعزيز الاستيطان في اراضي الضفة الغربية وقطاع غزة.

8. ضعف البنية التحتية التي من شأنها تسهيل عمليات الاستثمار في الأراضي الفلسطينية كما ان الاحتلال الإسرائيلي ترك خلفه عجزا كبيرا في البنية التحتية، فالحكم العسكري كان ينفق 15% فقط من الميزانية على البنية التحتية والخدمات العامة منذ السبعينيات وحتى التسعينات²⁰³.

9. التحكم في نقاط العبور جعل من الصعوبة على أي شخص غير فلسطيني ويحمل الأوراق الثبوتية التي تدل على انها من الأراضي المحتلة من الدخول حتى لو كان من المستثمرين العرب او الأجانب.

2.9.3. الوضع الاقتصادي بعد تأسيس السلطة

كان الاقتصاد احد جوانب المفاوضات بين الوفدين الإسرائيلي والفلسطيني، ولذا فقد تم توقيع بروتوكول باريس الاقتصادي بين منظمة التحرير وإسرائيل في 29 نيسان 1994، وتناول هذا البروتوكول قضايا أساسية تهم الاقتصاد الفلسطيني، ومن ضمنها الجمارك، إن البروتوكول عمل على تشكيل اتحاد جمركي بين إسرائيل والمناطق الفلسطينية المحتلة

²⁰³. تقرير روكار، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ص19.

حيث تلغى جميع الجمارك والرسوم على السلع المبادلة بين الجانبين²⁰⁴، والنظام الضرائبي، وحرية دخول السلع، والعملية والبنوك، كرس مشروع التسوية الانتقالية وخاصة من خلال اتفاق باريس الاقتصادي الأساس لتحكم إسرائيل بالسياسة النقدية والمالية وحركة السوق في كل من الضفة وغزة²⁰⁵.

لكن مع تأسيس السلطة بقي الاقتصاد الفلسطيني يعاني من التبعية للاقتصاد الإسرائيلي، فمن جهة فان السلع الإسرائيلية تصل بسهولة إلى الأسواق الفلسطينية دون أي عائق بينما تلقى السلع الفلسطينية صعوبة بالغة من الوصول إلى الأسواق الإسرائيلية تحت الحجج والمبررات الأمنية، خضع انسياب السلع الفلسطينية إلى الأسواق الإسرائيلية لقيود واسعة تخضع لمتطلبات إسرائيل الأمنية كما تخضع لإجراءات الحصار²⁰⁶. هذا بالإضافة إلى ان إسرائيل بقيت مسيطرة على المعابر الفلسطينية، مما ابقى الاقتصاد الفلسطيني معتمدا على إسرائيل في تجارته الخارجية برمتها²⁰⁷، كما عملت إسرائيل على تخفيض تدريجي للعمال الفلسطينيين واستبدالهم بعمال من شرق آسيا، حزب العمل هو من بدأ سياسة الاستغناء عن العمال الفلسطينيين في المشاريع الإسرائيلية في إطار نظرية الفصل التي أطلقها اسحق رابين²⁰⁸، وعملت إسرائيل على تنفيذ سياسات الإغلاق التي أثرت على الاقتصاد الفلسطيني بشكل مباشر، وفرض إسرائيل قيودا مشددة على العمالة الفلسطينية

²⁰⁴. د. باسم مكحول، مصدر سابق ص 11

²⁰⁵. قيس عبد الكريم واخرون، خمس سنوات على اتفاق اوسلو، شركة دار التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر، ط1،

1999، ص 68

²⁰⁶. قيس عبد الكريم واخرون، مصدر سابق، ص 68

²⁰⁷ تقرير روكار، مصدر سابق.

²⁰⁸. قيس عبد الكريم واخرون، مصدر سابق ص 76

والحركة مما قوض الاقتصاد الفلسطيني بشكل كبير²⁰⁹، وفي ظل عدم وجود آلية لنقل البضائع من وإلى فلسطين وعدم موافقة إسرائيل على إقامة الميناء في غزة، ان المطالبة ببناء ميناء غزة يرمي لتسهيل عملية الاستيراد المباشر من الخارج إلى المناطق دون الاضطرار للمرور عبر الموانئ الإسرائيلية²¹⁰، وكذلك عدم موافقة إسرائيل على منح السيطرة وتشغيل المطار الوحيد وهو مطار قلنديا، وعدم فتح الممر الآمن، وبقاء سيطرة إسرائيل على المياه والأراضي الفلسطينية، ان السيطرة الإسرائيلية المستمرة على الأرض والمياه وعوامل إنتاجية أخرى في الضفة الغربية وقطاع غزة تؤدي إلى تقييد نطاق ومقدار التنمية والنمو الاقتصادي الفلسطيني²¹¹

كذلك عانت الأراضي الفلسطينية بعد تأسيس السلطة من ارتفاع نسبة البطالة، شهدت الخمسة أعوام التي تلت اتفاق أوسلو ارتفاعاً في معدلات البطالة²¹²، نتيجة الإجراءات الإسرائيلية المتمثلة بالإغلاق والحصار، إضافة إلى الحد من عدد العمال الذين ينالون تصاريح للعمل في إسرائيل.

من هنا فان الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية لا تعدوا أنها كرسست واقع التبعية، وفرضت قيود على تطور الاقتصاد الفلسطيني وعلى قدرته على الانطلاق نحو العالم، بحكم ان تطبيق هذه الاتفاقية بأحسن أحواله لن يحقق الهدف المرجو من إطلاق الاقتصاد الفلسطيني نحو التقدم والنمو، وفي ظل ارتباط التطبيق بالأوضاع السياسية ودرجة التقدم

²⁰⁹. جوزيف ديفوير وعلاء ترنير، تتبع التمويل الدولي، ماس ومركز تطوير المؤسسات الاهلية، 2009، ص12

²¹⁰. يوفال البيتسور، مصدر سابق، ص201

²¹¹. تقرير روكارد، مصدر سابق.

²¹². قيس عبد الكريم واخرون، 76

في الملف السياسي فان بناء اقتصاد قوي يساهم في تحقيق الاستقلال السياسي طموح غير عملي.

هذا بالنسبة للوضع الاقتصادي واثر الاحتلال عليها، من ناحية أخرى فان السلطة الوطنية تبنت اقتصاد السوق كنظام اقتصادي "يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر"²¹³. رغم ما نص عليه القانون الأساسي إلا أن الفترة التي سبقت المصادقة على القانون الأساسي شهدت تدخل من قبل السلطة في الاقتصاد من خلال السيطرة على بعض القطاعات مثل البترول، وأسست شركات مثل شركة الخدمات التجارية وشركة البحر وغيرها من الشركات التابعة للسلطة، وبنفس الوقت عملت على خصخصة قطاعات مهمة مثل قطاع الاتصالات. ولم يخلو الأمر من نمو الاحتكارات من قبل بعض الشركات، كما حدث مع قطاع الاتصالات الأرضي والخلوي الذي احتكرته شركة واحدة، ولم تقم السلطة بأي إجراء من أجل منع الاحتكار، كما انه لم يتم تصويب سياسة الاحتكار والتي تقوم بها بعض الشركات²¹⁴. ونتيجة لتدخل شريحة من موظفي السلطة في الاقتصاد وفي شركات مع القطاع الخاص، ساهم في تعزيز الفساد في المؤسسات الرسمية الفلسطينية، انتشار الفساد ونشوء الاحتكارات في أوساط السلطة وعدم إنفاذ سيادة القانون²¹⁵. وفي ظل وضع اقتصادي سيء وانتشار الفساد فان أي حديث عن نمو اقتصادي حقيقي هو وهم او من باب التضليل، رغم أن بعض المؤشرات

²¹³. المادة (21) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

²¹⁴. التقرير السنوي لجمعية القانون 1998. ص 89

²¹⁵. كلية الحقوق مصدر سابق، ص 138

كانت تشير قبل عام 1999 بوجود نمو اقتصادي بنسب تفوق ال 5%، الا ان هذا الاقتصاد هش ولا يستطيع أن يقيم او يساهم في بناء دولة مستقلة قادرة على توفير احتياجاتها دون العون الدولي.

لذا فان وضع الاقتصاد الفلسطيني كان ضعيفا، نستطيع وصف هذا النظام في انه نظام هش من حيث مستوى تطوره وحادثة مكوناته²¹⁶، في ظل تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي وعدم توفر فرص الاستثمار في القطاعات الصناعية والزراعية فان التوجه حصر في المجالات الخدمائية، ان الترتيبات الإقليمية الاقتصادية بعامة والفلسطينية الإسرائيلية بخاصة تهيئ لخلق اقتصاد فلسطيني يركز على أعمال ذات طبيعة خدمائية كالسياحة والتجارة²¹⁷. وفي ظل ضعف حالة سيادة القانون وضعف الجهاز القضائي كان من الطبيعي أن يتأثر الاقتصاد والاستثمار في ظل بيئة غير مشجعة قانونيا، ولذلك لم يكن من المستغرب أن نرى عزوفا شاملا للمستثمرين من الخارج²¹⁸، بحيث تحمي الاستثمارات وأصحابها. ومع تبني اقتصاد السوق فان البنوك الفلسطينية عمدت إلى التمويل الفردي المحدود وخصوصا للموظفين، ولم يكن لديها الإرادة الكافية لكي تساهم في تمويل مشاريع استثمارية من شأنها ان تعزز من دور الاقتصاد الوطني، من الواضح

²¹⁶. د. سمير عبدالله، مصدر سابق ص62

²¹⁷. جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني، مصدر سابق ص156

²¹⁸. د. هشام عورتاني، الاصلاحات في السياسات والمؤسسات الاقتصادية، الاصلاح وجهة نظر فلسطينية، مؤسسة الملتقى

ان إعادة تأهيل السياسات الاقتصادية في فلسطين لا يمكن ان يتم بدون التعامل الجدي مع القصورات الجوهرية في الجهاز المصرفي²¹⁹.

ولم يستطع الاقتصاد الفلسطيني الهش الاستمرار دون المساعدات الخارجية، رغم ان المساعدات الدولية سبقت الاتفاقية السياسية، حيث أن التمويل بشكل رئيس كان من الدول العربية، في هذا الوقت كانت المساعدات الخارجية للضفة الغربية وقطاع غزة تأتي أساسا من الدول العربية عبر منظمة التحرير في المنفى²²⁰، والتمويل الدولي ما قبل تأسيس السلطة كان يأتي، عبر القنصليات ومكاتب التمثيل الأجنبية بالمرتبة الأولى²²¹، إلا أنها ومنذ توقيع اتفاقية إعلان المبادئ أصبح التمويل الدولي يأتي عبر مؤسسات ووكالات لم تكن تعمل في السابق في الأراضي الفلسطينية، وتم تحديد المبلغ لدعم السلطة في المرحلة الانتقالية من اجل بناء المؤسسات العامة.

3.9.3. التمويل الدولي للسلطة الوطنية

بعد توقيع اتفاقية إعلان المبادئ في البيت الأبيض في شهر أيلول عام 1993، عقد مؤتمر للمانحين في واشنطن شارك 42 دولة ومؤسسة مانحة خصص المؤتمر 2.5 بليون دولار لدعم السلطة الوطنية الفلسطينية لمدة خمسة سنوات متتالية²²²، بدعم المسيرة السلمية بين الفلسطينيين والإسرائيليين، وشكل لجنة للدول المانحة برئاسة

²¹⁹. المصدر السابق ص205

²²⁰. جوزيف ديفور وعلاء الترتير، تتبع التمويل، ماس ومركز تطوير المؤسسات الاهلية 2009، ص12

²²¹. المصدر السابق، ص12

²²². عمر شعبان، ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي كلية التجارة الجامعة

النرويج. ومنذ هذا الاجتماع واللجنة المخصصة للتمويل الدولي لفلسطين تعقد اجتماعات سنوية، تحدد من خلالها الدول التزاماتها المالية اتجاه السلطة الوطنية الفلسطينية. منذ تشكل السلطة الوطنية الفلسطينية والدعم الدولي مستمر حتى عام 2010، بمد وجزر في بعض الأحيان، لكن لا بد من الإشارة إلى أن الدعم الدولي للسلطة الوطنية مكنها من انجاز مرحلة التأسيس وبناء المؤسسات العامة، وتنفيذ مجموعة من المشاريع في مجال البنية التحتية، هناك اختلاف في آليات التمويل الخاصة بالشعب الفلسطيني، فجزء من التمويل يذهب إلى موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية كنوع من دعم الموازنة العامة، وجزء آخر ينفذ من خلال مشاريع بنية تحتية مباشرة من الممولين.

الآليات الدولية للتمويل

لا شك أن كل تمويل في نهاية المطاف يؤدي هدف ما للممول، وهذا ينطبق بالتأكيد على الحالة الفلسطينية، فمساهمة المجتمع الدولي قبل تشكل السلطة الوطنية الفلسطينية كانت اقل بكثير عنه بعد اتفاقية أوسلو، وتأسيس السلطة الوطنية، فقبل تشكيل السلطة كانت المساعدات الدولية محصورة في مجالات الصحة والتعليم، بالإضافة إلى الدعم المقدم لوكالة غوث وتشغيل اللاجئين الاونروا، وكانت تعنون كمساعدات إنسانية أما بعد تشكل السلطة فأصبح الهدف الأساسي هو الحفاظ على عملية السلام بين إسرائيل والفلسطينيين، وفي أكثر اللحظات تراجعاً في المسيرة السياسية وخصوصاً بعد وصول الليكود إلى الحكم وتعطل المسيرة السياسية لفترة من الوقت تابع المجتمع الدولي تمويله للسلطة. بسبب عدم فعل شيء لممارسة الضغط للتأثير على السياسات الإسرائيلية ، لتحقيق العدل واستمرار

التفاهات وعدم الوصول لذلك فان الدول المانحة التي تقدم الدعم للفلسطينيين، هذا بالأساس التزام أنساني للتعبير عن شعورنا بالمسؤولية ، وبطريقة أخرى فإننا نأمل من ذلك أن يقبل الفلسطينيون بما يمكن ان نحصله من الإسرائيليين.²²³

منذ مؤتمر المانحين الأول حدد المجتمع الدولي هدفا أساسيا للتمويل، يرتبط بالدعم الاقتصادي وتحسين حياة المواطنين الفلسطينيين من أجل بقاء الالتزام بالسلام، وبناء على ذلك فان الدعم في بناء المؤسسات الفلسطينية الرسمية، وكذلك في تلك المشاريع الحيوية في مجال البنية التحتية في الماء والكهرباء، والشوارع وفي المدارس ومجال الصحة، من اجل أن يلمس المواطن الفلسطيني التغيير الذي طرأ على وضعه، بعد توفر هذه الخدمات، فلا شك أن المدارس تطورت وعدد المدارس الذي بني بعد قدوم السلطة، خير دليل على ذلك ولولا هذه المساعدات لكان وضع التعليم مختلف. وكذلك في مجال الصحة فقد تطورت المستشفيات والبنية التحتية للصحة في فلسطين، منذ تشكل السلطة وكذلك في مجال الخدمات الأخرى الماء والكهرباء، لكن مع التطور الذي حصل في هذه المجالات فان المجالات الرئيسية والمتمثلة بالسيطرة الإسرائيلية على الأراضي في المنطقة (ب) و(ج)، وكذلك سيطرتها على أحواض المياه، يجعل من إيصال خطوط الماء بلا فائدة، خصوصا أن إسرائيل متحكمة في كمية المياه التي تقدم للفلسطينيين، وكذلك الأمر في الكهرباء فإننا ما زلنا نتلقى التيار الكهربائي من الشركة القطرية الإسرائيلية، وبالأسعار التي تحددها الشركة، وهذه الأسعار لا تتوافق مع معدل الدخل للمواطن الفلسطيني، ورغم

²²³ . International assistance to the Palestinian after Oslo, political guilt, wasting money, rout ledge studies on the Arab Israeli conflict p39

هذا التطور في البنية التحتية فان معدل دخل الفرد تراجع، مما شكل عبئ على إمكانية الاستفادة من الخدمات والمشاريع التي قدمتها الدول المانحة.

إن بداية الاتفاقية السياسية فهمت على إن المرحلة الانتقالية لخمس سنوات هي مقدمة لقيام الدولة الفلسطينية، والتزام الدول المانحة لخمس سنوات هو من باب الأمل الذي راودهم كما راود الآخرين، ولا شك أن التزام الدول المانحة ساهم في قبول الفلسطينيين للاتفاقيات
المرحلية

مراحل الدعم

1993-1999 والتي اعتبرت مرحلة تأسيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، فخلال هذه المرحلة وقعت أكثر من اتفاقية منها إعلان المبادئ، اتفاقية القاهرة، اتفاقية واشنطن ، وبروتوكول باريس الاقتصادي، الخليل وواي ريفر، مما يوحي بان المسيرة السياسية تتقدم وبالتالي فان التمويل الدولي زاد عن المبالغ المحددة في اجتماع المانحين في واشنطن، في سبيل تشجيع الفلسطينيين على الاستمرار والالتزام بالاتفاقيات الموقعة²²⁴ وخلال هذه المرحلة تم إلغاء الميثاق الوطني في اجتماع المجلس الوطني الفلسطيني، كأحد اشتراطات أوسلو، ولاحقا أصر ننتياهو في اتفاقية واي ريفر على أن تعيد المنظمة إلغاء بنود الميثاق الوطني خصوصا التي تتعارض مع الاتفاقيات السياسية، وعقد اجتماع لأعضاء المجلس الوطني في كانون الأول في العام 1998 بحضور الرئيس كلينتون، وخلال هذه المرحلة استمر بناء المؤسسات الوطنية الوزارات والأجهزة الأمنية، ورغم

²²⁴ عمر شعبان، مصدر سابق.

صدر تقرير هيئة الرقابة العامة في العام 1997 ومن ثم تقرير المجلس التشريعي في العام ذاته، بوجود حالات فساد وسوء إدارة من قبل مسؤولين في السلطة الوطنية الفلسطينية، وحسب التقرير فإن هناك إهدار لما يصل إلى 320 مليون دولار، ورغم ذلك لم يصدر أي موقف من الدول المانحة في هذا الصدد، وخلال هذه المرحلة أيضا سجلت انتهاكات لحقوق الإنسان من قبل السلطة الوطنية وتمحور النظام السياسي حول شخص الرئيس عرفات دون العمل على خلق مؤسسات، اعتقادا لدى معظم الأطراف انه الوحيد القادر على توقيع اتفاقية سياسية مع إسرائيل فيها إجحاف للحقوق الوطنية الفلسطينية.

المرحلة الثانية 2000-2004

تمثل هذه المرحلة نقطة تحول في العملية السياسية، فخلال العام 2000 عقدت قمة كامب ديفيد، هذه القمة التي كان من المفترض حسب الدعوة التي وجهت من قبل الإدارة الأمريكية إلى كل من السلطة الوطنية وإسرائيل لانجاز اتفاق نهائي، لكن انهيار هذه المباحثات كان له مفعول كبير على الساحة الدولية والمحلية، فالمجتمع الدولي اكتشف أن المساعدات المالية لم تكن كافية لإجبار السلطة على توقيع اتفاقية سياسية تنتقص من الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني، وفي المقابل فإن ردود الفعل الفلسطينية على فشل المفاوضات ففما اعتبرت حركة فتح أن السبب الرئيسي لانهيار المفاوضات هو عدم التحضير الكافي، فقد تلت فترة كان رئيس الوزراء الإسرائيلي منصب على الوصول إلى اتفاقية سياسية مع سوريا، وحين فشلت هذه الاتفاقية توجه إلى المفاوضات الفلسطينية في محاولة لانجاز اتفاق سريع، في المقابل شعرت حركة حماس بصحة موقفها من التسوية، فيما عبرت قوى اليسار وبالتحديد

الجهتين الشعبية والديمقراطية عن صدق رؤاها عندما اعتبرت أن الاتفاقيات السياسية السابقة كانت مؤشر على رغبة إسرائيل بالحفاظ على الأرض دون مقابل²²⁵، وفشل شكل المفاوضات المرحلية التي ابتكرت في أوسلو.

أدى انطلاق انتفاضة الأقصى إلى تغيير في العلاقة التي بنيت بين السلطة الوطنية وإسرائيل، فعقب الانتفاضة والردود الإسرائيلية العنيفة على التحركات الشعبية، واستشهاد عدد كبير من المواطنين الفلسطينيين، ونتيجة للقمع الإسرائيلي المتزايد، اعتقدت مجموعة من المناضلين إن استخدام السلاح في هذه المعركة ربما يوقف الجنون الإسرائيلي، فتم استخدام الأسلحة الخفيفة في مقاومة المحتل، وشكلت العمليات الاستشهادية فيما بعد عنصرا آخر من عناصر النضال ضد الاحتلال الإسرائيلي، لكن ما تغير أن الأموال التي قدمت من الدول المانحة لبناء المؤسسات الرسمية الفلسطينية أصبحت عرضة للغارات الإسرائيلية فتم تدمير معظم المقرات الأمنية في الضفة الغربية ومن ثم في قطاع غزة، وتلا ذلك المؤسسات المدنية فتم قصف المنشآت المدنية والصناعية والسياحية، دون أي اعتبار لمواقف الدول التي تيرعت بتشديد هذه المباني، وتوقفت المفاوضات السياسية وانصب الجهد الدولي خصوصا من قبل الراعي الرسمي للعملية السياسية الولايات المتحدة على الجانب الأمني فعقدت سلسلة اجتماعات في تل أبيب وايرز وشرم الشيخ وباريس بهدف وقف الانتفاضة والردود الإسرائيلية عليها ورغم الاتفاق عدة مرات، إلا أن الأمر لم ينجح واستمرت إسرائيل في اتخاذ الخطوات، التي من شأنها تدمير السلطة

²²⁵ قيس عبد الكريم مصدر سابق ص 63

الوطنية وتدمير الاقتصاد، وفرض حصار شامل على تحركات المواطنين، وانعكست الإجراءات الإسرائيلية على الشعب الفلسطيني بعدة مجالات منها:

1. عملت إسرائيل على إضعاف مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، في البداية ضربت كافة المقدرات الأمنية في المحافظات المختلفة، تبع ذلك القيود التي فرضت على القيادات الفلسطينية في منع الحركة وتوجت باجتياحات للضفة الغربية وخصوصا مناطق (أ) بمعنى آخر فقد عملت إسرائيل على نفس اتفاق أوسلو ، واستمرت الممارسات الإسرائيلية ضد السلطة وتوجت بحصار الرئيس ياسر عرفات في مقره وتدمير معظم أركان المقر²²⁶.

2. من خلال الإغلاق الشامل الذي فرض ليس بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة وإسرائيل من جهة أخرى إنما شمل الإغلاق بين المدن الفلسطينية وبين المدينة والقرى المحيطة بها، شكلت الحواجز الإسرائيلية عائقا أمام تنقل المواطنين.

3. تدمير ممنهج للاقتصاد الفلسطيني فمن جهة الإغلاق الذي يمنع العامل من الوصول إلى أماكن عمله ومن ناحية أخرى فان تحرك البضائع من منطقة إلى أخرى أصبح مستحيلا عدا عن التأخير المتعمد للبضائع القادمة عبر الموانئ الإسرائيلية، ومنع التصدير.

4. أوقفت إسرائيل تحويل المستحقات المالية للسلطة الوطنية والتي كانت تقدر قبل بدء الانتفاضة بحوالي 100 مليون شيكل شهريا ، تجبيها إسرائيل عبر الضرائب وتحولها

²²⁶. ممدوح نوفل، مصدر سابق ص 33

إلى السلطة حسب الاتفاقيات الاقتصادية أصبحت إسرائيل تستخدم هذه الأموال للابتزاز السياسي وتحقيق مبتغاهما عبر الأموال الفلسطينية أصلاً.

5. ارتفاع نسبة البطالة، نتيجة الإجراءات الإسرائيلية ومنع العمال الفلسطينيين من العمل في إسرائيل، وتدهور وضع القطاع الخاص وتوقف فرص الاستثمار في فلسطين زاد من نسبة البطالة إلى حدٍ وصلت في مراحل خلال الانتفاضة إلى أكثر من 40%²²⁷.

6. ازدياد نسبة الفقر، وهذا أمر طبيعي في ظل البطالة وتراجع إمكانيات الاستثمار وأصبحت تقارير البنك الدولي تدق نافوس الخطر نتيجة الوضع الاجتماعي المتصاعد في التدهور.

7. ضعف السلطة الوطنية فتح المجال إلى الفوضى والفلتان الأمني، فنتيجة ضعف الأجهزة الأمنية نتيجة الممارسات الإسرائيلية وإعادة احتلال المدن ظهرت شريحة مستفيدة من الفوضى وأصبحت تشكل عبئاً على المواطن.

في ظل هذه الأوضاع ورغم انحسار الأفق السياسي استمر تدفق التمويل للسلطة الوطنية، من أجل ضمان عدم انهيارها من جهة ومن جهة أخرى خوفاً من تفجر الوضع الاجتماعي الذي ربما ينعكس بصور لا يمكن توقعها²²⁸، فخلال هذه المرحلة أصبح جزء كبير من الشعب الفلسطيني يتلقى المعونات الدولية، نتيجة الوضع الاقتصادي والاجتماعي السيئ، ورغم أن الدول المانحة تعلم أن الوضع لا يمكن أن يتغير إلا إذا غيرت إسرائيل

²²⁷ قيس عبد الكريم، مصدر سابق، ص 81

²²⁸ د. خليل نخلة، التنمية في فلسطين، الدعم السياسي والمراوغة، مؤسسة مواطن، 2004، ص 17.

من إجراءاتها بحق الشعب، إلا أن الدول المانحة استمرت في تقديم الدعم إلى كل من موازنة السلطة، التي تراجعت عوائدها بشكل كبير ومع امتناع إسرائيل عن تحويل مستحقات السلطة من الجمارك والضرائب، كان لا يمكن للسلطة الاستمرار في دفع فاتورة الرواتب وتسيير الوزارات الفلسطينية دون الدعم الدولي للموازنة والذي ارتفع مقارنة بما قبل العام 2000، عدا عن أن معظم المشاريع التي مولتها الدول المانحة قد دمرت من قبل الإسرائيليين، إلا أن هذه الدول لم ترفع صوتها لوقف هذه الهجمات، وبدلاً من ذلك استعدت لإعادة بناء ما دمره الاحتلال، لكن بعض مراكز السيادة كما اعتبرها القادة الفلسطينيين كما هو الحال في المطار والميناء توقف العمل بها، ولم تسعى أي جهة لإعادة إصلاح ما دمره الاحتلال لانشغالها حسب رأيها بتقديم المساعدات الإنسانية للشعب الفلسطيني.

"وخلال هذه الفترة ارتفع التمويل من 400-600 مليون دولار إلى أكثر من مليار دولار سنوياً²²⁹" ربما هذا الاستمرار يدفع إلى التفكير ما هي الدوافع الأخرى إلى جانب السياسة التي دفعت الممولين إلى الاستمرار ورفع نسبة المساعدات، في ظل أن السلطة التي تحصل على التمويل رفضت الخضوع للاشتراطات الدولية فيما يتعلق بتوقيع اتفاقية سلام مع الإسرائيليين، حسب وجهة نظرنا فإن الدافع الأساسي هو العمل على تثبيت الوضع بمعنى أن لا تصل السلطة إلى الانهيار الذي من شأنه أن يجعل المعادلة صعبة التركيب، لأن الانهيار يعني أن السلطة الوليدة قد انتهت وهي السلطة التي أريد لها أن تكون مقدمة

²²⁹. عمر شعبان، نحو توظيف أفضل للتمويل الدولي في التنمية في فلسطين

للدولة الفلسطينية، لذا فان انهيارها يعني موت لعلمية السلام التي هزل العالم لها، ويعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل الاتفاقيات السياسية بين المنظمة وإسرائيل، وهو ما لا تريده إسرائيل ولا المجتمع الدولي، ومن هنا فان استمرار التمويل هو للحفاظ على عميلة السلام من الانهيار بشكل أساسي والاستمرار في التعويل على قيادة بديلة للفلسطينيين ربما تقبل بما لم يقبله الرئيس عرفات.

قلة الموارد المالية المتاحة للسلطة الوطنية، خلق اقتصاد مهلهل، معتمد بشكل أساسي على مصدرين من المال لا يستطيع التحكم بهما أولهما الأموال التي تجيبها إسرائيل باسم السلطة، والتي ثبت ان إسرائيل تستخدمها متى تشاء كوسيلة ضغط على السلطة وقامت فعلا بذلك عدة مرات. والمصدر الثاني وهو التمويل الدولي القادم من قبل الدول المانحة والذي يعتمد على الإرادة الدولية، وهو مر في مراحل مد وجزر، ولا يوجد للسلطة أساس للتحكم بهذه الموارد، حيث ان جزء منها مخصص لدعم الموازنة فيما النسبة الأخرى والتي تزيد عن 50% تصرفها المؤسسات الدولية مباشرة على المشاريع، وقد ثبت بشكل جلي وواضح الدور السياسي للتمويل عقب فوز حركة حماس بالانتخابات التشريعية الثانية وتشكيلها الحكومة، فقد توقف الدعم الدولي للحكومة الفلسطينية، وعملت كل جهة دولية على البحث إن آليات بعيدة عن الحكومة للتمويل. هذا بالإضافة إلى ظاهرة الفساد التي رافقت أداء السلطة الوطنية في مرحلة بناء مؤسسات الدولة، ان تقرير هيئة الرقابة العامة عام 1997 سلط الضوء على إشكالية الفساد، وأشار بشكل واضح إلى استئراء الفساد في أوساط ذوي الرتب العليا في سلم هياكل السلطة الوطنية، ان انتشار الفساد بين

أوساط هذه النخبة كان له أسباب وجب النظر إليها وتفحصها ووضع الحلول العملية للخلاص منها. لكن تغاضي السلطة عن الفساد وتبريره لم يكن يؤشر إلى رغبة حقيقية من قبل القيادة الفلسطينية لوقف هدر المال العام، رغم كل المطالبات المحلية ومن عدة أطراف منها هيئة الرقابة العامة، المجلس التشريعي، لم تتوفر الإرادة السياسية الحقيقية لوضع الأسس التي من شأنها الحد من استمرار مظاهر هدر المال العام²³⁰، وسوء استخدام المناصب من قبل بعض الأشخاص، وبنفس الوقت لم يكن لديها الرغبة في محاسبة من ورد أسمائهم في تقرير هيئة الرقابة العامة، بل أكثر من ذلك عاد الوزراء الذين وردت أسمائهم في التقرير إلى الوزارة التي تم توسيعها وإشراك بعض النواب الذين كان لهم دور في التحقيق في المعلومات التي وردت في التقرير، ان انتشار الفساد كان له عدة أسباب أسهمت في تعزيره، أولى هذه الأسباب هو ضعف البنية التنظيمية للسلطة الوطنية، وعدم وضوح الهيكلية في الوزارات الأمر الذي ترك الصلاحيات المناطة بالمؤسسة تنفذ من قبل فرد، وفي ظل عدم وضوح الإجراءات ان وجدت بما يتعلق بالتصرفات المالية والإدارية السليمة، وغياب الرقابة الداخلية في الوزارات جعل من المؤسسات العامة تربة خصبة للفساد من خلال التلاعب بالمناقصات وكذلك ساد سوء استخدام الموقع من خلال التوظيف والترفيه في سلم الوظيفة أيضا تم استخدامه من قبل فئة من الموظفين العموميين. السبب الثاني هو عدم توفر الإرادة السياسية لوضع حد للفسادين ومحاسبتهم، ويمكن الاعتماد على تعامل السلطة التنفيذية وخصوصا الرئيس

²³⁰ عزمي الشيباني، ورقة مقدمة لمركز دراسات الوحدة العربية، ص7.

الراحل مع تقرير هيئة الرقابة العامة ومن ثم تقرير المجلس التشريعي الذي قدم للرئيس ولم يتم محاسبة المسؤولين عن الفساد²³¹، ليس ذلك فحسب بل ان كل من وردت أسمائهم بقوا في مواقعهم الرسمية. السبب الثالث يعود إلى غياب دور حقيقي للمجلس التشريعي في المحاسبة والمراقبة، ففي ظل عدم تقديم الموازنة العامة في الوقت المحدد لها خلال الستة سنوات التي تلت الانتخابات، حيث لم تقدم الموازنة ف يوقتها سوى في العام 2003 تحت ضغط الإصلاحات سواء من الأطراف الخارجية او الداخلية، كذلك عدم تقديم الحكومات المتعاقبة للتقارير المالية التي طالب بها المجلس التشريعي أكثر من مرة، وامتناع المجلس عن استخدام أدواته الأولى في المحاسبة وهي حجب الثقة، نتيجة التداخل بين السلطين التشريعية والتنفيذية خصوصا ما تعلق بالمناصب الوزارية، وسيطرة حركة فتح على السلطين والضغوط التي تعرض لها أعضاء التشريعي من حركة فتح من قبل هيئات الحركة ورئيسها أسهم في تغييب دور حقيقي للمجلس في المحاسبة والمسائلة. السبب الرابع يعود إلى ضعف الجهاز القضائي وعدم مقدرته على متابعة أي من الملفات وفي ظل ان المدعي العام يعين من الرئيس فكان ولائه للرئيس ولم يكن لصالح الجهاز القضائي، ولذا لم يكن للقضاء أي دور في الحد او محاسبة الفاسدين. السبب الخامس هو ضعف دور المعارضة والأحزاب السياسية، فهذه الأحزاب كتبت بيانات وقدمت توصيات دون ان يكون لها دور في إرغام القيادة الفلسطينية على محاسبة المسؤولين الفاسدين، وبعض القوى استخدمتها فقط للنيل من حركة فتح وليس من باب الحفاظ على المال العام

²³¹. د.عزمي الشعيبي، ورقة مقدمة لمركز دراسات الوحدة العربية، ص9.

ومأسسة العمل في السلطة الوطنية، كذلك فإن الأدوات التي استخدمتها الأحزاب لم تكن فاعلة فالمشاركة في ورش العمل والمؤتمرات وتحليل وتأكيد وجود الفساد ليس هو الحل. السبب السادس يعود إلى ضعف أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية في مؤسسات السلطة فهيئة الرقابة العامة لم تصدر سوى التقرير الأول او ربما لم تعلن سوى عن التقرير الأول ومنذ ذلك التاريخ احتجبت تقارير هيئة الرقابة العامة، كذلك فان "عدم وجود رقابة داخلية في مؤسسات السلطة ساهم في تعزيز الفساد"²³². السبب السابع يعود إلى ضعف دور وسائل الإعلام في إثارة هذا الموضوع، وذلك لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية فالذاتية منها يعود إلى الخوف والرقابة الذاتية التي انتهجتها وسائل الإعلام الفلسطينية، والسبب الموضوعي هو عدم القدرة على الحصول على المعلومات، حيث ان حق الحصول على المعلومات كان يعتبر من الجرائم وخصوصا في المجالين المالي والأمني. السبب الثامن هو ضعف دور منظمات المجتمع المدني، فهذا الضعف أسهم في عدم قدرة هذه المؤسسات على تشكيل آليات ضغط فاعلة قادرة على دفع القيادة إلى محاسبة المسؤولين الفاسدين.

هذا بالإضافة إلى أسباب رئيسة أخرى تتعلق في عدم حصر عائدات السلطة في حساب خزينة موحد، ووجود أكثر من حساب وأكثر من مسؤول على كل حساب، وكذلك وجود هيئات عامة لا تخضع لرقابة التشريعي إنما تعتبر تابعة إلى مكتب الرئيس مما يوفر لها حصانة خاصة، كما هو الحال مع هيئة البترول، التي استدعي رئيسها من قبل المجلس

²³². د. عزمي الشعيبي، ورقة مقدمة لمركز دراسات الوحدة العربية، ص6.

التشريعي لكن لم يتم مسأئلته بحجة انه تابع لمكتب الرئيس، وكذلك عدم وجود سلطة لأي
جهة على الأجهزة الأمنية.

الفصل الثالث

4. الإصلاح بين المطالبات المحلية والدولية

1.4. مقدمة

تعرض الفصل الثاني من الرسالة إلى واقع الحكم الرشيد في فلسطين، وبمراجعة عامة فان المؤسسات الفلسطينية والباحثين سلطوا الضوء على مظاهر الخلل في بناء مؤسسات السلطة، ورغم الكم الهائل من الدراسات وأوراق العمل التي تم نقاشها في مؤتمرات وورش عمل، إلا أن السلطة الفلسطينية لم تراعي ولم تتجاوب مع هذه الدعوات المحلية لإصلاح مؤسسات السلطة، وربما احد الأسباب الحقيقية لهذا الموقف نابع من ضعف مؤسسات الرقابة الوطنية وخصوصا السلطتين التشريعية والقضائية، وعدم فاعلية المعارضة غير المنضوية في هياكل السلطة الوطنية، ان المبادرات التي تلت الضغوط الدولية على السلطة على الشروع في عملية الإصلاح، وخصوصا تلك الصادرة عن السلطة التنفيذية حاولت التعامل مع الضغوط وامتصاصها أكثر منه أيما عميقا بالإصلاح. وعدم شعور السلطة بأي نوع من الضغط من الجهات المانحة، او بمعنى آخر عدم إصرار هذه الجهات على إدخال إصلاحات في بنية السلطة، ترك انطباع أنها ليس لديها انتقادات على مؤسسات السلطة.

2.4. الإصلاح في بداية عهد السلطة

خلال مرحلة التأسيس لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ظهرت دعوات مطالبة ببناء المؤسسات الرسمية على أسس سليمة، ومن ضمن القضايا التي أثرت وطولب بها هو المشاركة في صنع القرار، " ووضع حد لسياسة الانفراد والتفرد واحتكار القرار"²³³ فحتى القوى والأحزاب المشاركة في السلطة كانت تشير بشكل واضح إلى ان المشاركة في صنع القرار غير موجودة، وما يحدث لا يتعدى المشاورة، ويبقى القرار في يد الرئيس ياسر عرفات، من هنا فان هذه الفصائل طالبت في " إعادة بناء الأساس السياسي الذي يفتح بدوره الطريق لاستعادة الائتلاف الوطني، في إطار (م ت ف) وإزالة الصدع الذي أصاب مؤسساتها"²³⁴، واعتبرت القوى أن إعادة بناء مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية على أسس ديمقراطية هي مفتاح لتحقيق المشاركة السياسية" لا بد أن هناك طريقا آخر لتعزيز شرعية وتعميق بنية المنظمة التمثيلية تلك المؤسسة سوى تجديد عضويتها بالانتخاب المباشر"²³⁵. أما ما يتعلق بمؤسسات السلطة فقد تم انتقادها في كثير من المناسبات "على لسان المعلقين والكتاب في الجرائد والمجلات"²³⁶، وتم انتقاد غياب المؤسسات في النظام السياسي الفلسطيني" ما دام ياسر عرفات موجودا فهو البديل للمؤسسة، ياسر عرفات هو المؤسسة وبوجوده لن يكون مؤسسة"²³⁷. وفي ضوء التحليل

²³³. قيس عبد الكريم وآخرون، مصدر سابق، ص 23.

²³⁴. المصدر السابق، ص 19.

²³⁵. جميل هلال، مصدر سابق، ص 71.

²³⁶. جورج جقمان، تعليق على ورقة الدكتور علي الجرباوي كي نتخطى الأزمة، ص 62.

²³⁷. مروان البرغوثي، الحالة التنظيمية في حركة فتح وعلاقتها مع السلطة، ما بعد الأزمة التغيرات البنوية في الحياة

السياسية الفلسطينية، مواطن، 1998، ص 108.

لواقع السلطة والخلل الواضح في آلية صنع القرار وغياب المؤسسة فقد عبر الكثير من المحللين والباحثين مكامن الخلل ووضع العلاج له، " لن يستقيم الوضع الفلسطيني إلا بإحداث تغيير جذري بحيث تصبح صناعة القرار السياسي عملية مؤسسية منظمة يضبطها فصل متوازن لسلطات فاعلة"²³⁸. وبما أن السلطة التنفيذية كانت هي السلطة المهيمنة على السلطات الأخرى وعلى الشأن العام " إن العلاقة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية والتي من المفترض أن تستند وحسب القانون الأساسي إلى مبدأ فصل السلطات، قد شابها العديد من مظاهر الخلل والتي من أبرزها الاتجاه الزائد لدى السلطة التنفيذية نحو الاستئثار بالسلطة وتمثل بتجاهل قرارات المجلس التشريعي وبخاصة تلك المتعلقة بتنظيم عملية إعادة البناء، كما تمثل أيضا بعدم اتخاذ السلطة التنفيذية للإجراءات اللازمة لإعطاء السلطة القضائية هيبتها"²³⁹. والدافع وراء المطالبات والمبادرات كان بناء مؤسسات عامة "عصرية بمؤسساتها التشريعية والدستورية الضامنة للحريات العامة واستقلال القضاء"²⁴⁰، وفيما يتعلق بسيادة القانون فعلى الصعيد السياسي لم تقم السلطة بما كان متوقعا منها فلسطينيا على الأقل من فرض سيادة القانون وهيئته"²⁴¹، ولم تسلم الحكومة من الانتقاد ففي أكثر من مناسبة تم التطرق إلى عدم فاعلية الحكومة، خصوصا في دورها في ظل اجتماع ما يسمى القيادة الذي يضم بالإضافة إلى الوزراء أعضاء اللجنة التنفيذية والمجلسين الوطني والتشريعي ومسؤولي

²³⁸. د. علي الجرباوي مصدر سابق، ص 51

²³⁹. التحول الديمقراطي في فلسطين، التقرير العام، ملتقى الفكر العربي، القدس 1999. ص 83

²⁴⁰. جميل هلال، مصدر سابق ص 89

²⁴¹. د. علي الجرباوي، لكي نتخطى الأزمة، سلسلة دراسات استراتيجية، معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية، جامعة بيرزيت، 2001، ص 49

أجهزة الأمن، وطولب بفصل هذه الاجتماعات وبعقد اجتماع مجلس الوزراء بشكل مستقل عن اجتماع القيادة. فيما دأبت مؤسسات حقوق الإنسان مثل مؤسسة الحق ومؤسسة القانون والهيئة المستقلة لحقوق المواطن على الدعوة إلى سيادة القانون واستقلال القضاء واحترام الحقوق والحريات "في معظم تقاريرها حول حالة حقوق الإنسان في فلسطين، وتم انتقاد آليات التوظيف التي تتم على خلفية سياسية والمطالبة باعتماد المهنية كأساس للتوظيف، والإعلان عن الوظائف، وإتاحة الفرصة للجميع للتقدم لإشغالها، بعيداً عن الفحص الأمني الذي ساد، والذي كان له كلمة عليا في التوظيف عقب مراجعته لسيرة المتقدم للوظائف.

وكذلك تم انتقاد عمل المؤسسات ووجود الازدواجية في عملها، وغياب الهيكليات والوصف الوظيفي، وتضخم القطاع العام من خلال التوظيف غير المدروس والذي أصبح يشكل عبئاً على موازنة السلطة، ووصلت فاتورة المعاشات إلى حوالي 60% من موازنتها. والفساد لم يكن غائبا عن التحليل من قبل الباحثين والمعلقين والكتاب والناشطين، ففي أكثر من مناسبة وفي أكثر من مؤتمر تم التطرق إلى وجود الفساد في مؤسسات السلطة وجاء تقرير هيئة الرقابة العامة في عام 1997 ليؤكد ما ذهب إليه الكثير من الباحثين، حيث تبين وجود فساد وسوء استخدام للسلطة، من قبل المسؤولين الفلسطينيين، وصدرت المطالبة بالشفافية المالية والحفاظ على المال العام²⁴². والانتخابات المحلية كانت احد المطالب المهمة لبعض التيارات السياسية والمؤسسات الأهلية العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان. لقد كان للمؤسسات الأهلية الفلسطينية والتي

²⁴² عزمي الشعبي، مصدر سابق، ص3.

انضوى داخلها نخبة من القيادات المحلية التي واكبت النضال الوطني وانخرطت فيها، وبنفس الوقت استفادة من عملها في تطوير كفاءاتها ومهاراتها الإدارية والمالية والذي أتاح لها تحليل الواقع وانتقاده من خلال مؤتمراتها وورش العمل التي نظمتها وقدمت دراسات لإصلاح الكثير من مظاهر الخلل الذي أصاب المؤسسات العامة، ورغم توفر هذه الدراسات والأبحاث التي تناولت الشأن العام الفلسطيني رغم الإشكالات التي سادت هذه الحقبة في حق الوصول والحصول على المعلومات. لكن القيادة السياسية وتحت مبررات مختلفة لم تتعامل مع هذه الدعوات بل أنكرتها واعتبرتها تمس بالسلطة الوطنية، فيما اعتبر البعض الآخر من القيادة أن موضوع بناء المؤسسات بشكل سليم لن يتم قبل الانتهاء من الاحتلال وبناء الدولة. وتوُجت هذه المطالب عام 1999، أي بعد انتهاء الفترة الانتقالية بالمطالبة بإجراء الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية.

3.4. الإصلاح منطلقات فلسطينية

1.3.4. انطلاق مسيرة الإصلاح

عبر الرئيس الراحل ياسر عرفات لأول مرة عن أهمية الشروع في عملية إصلاح للمؤسسات الفلسطينية في خطابه في المجلس التشريعي في 16/5/2002، عقب الاجتياح الإسرائيلي لمناطق (أ) والتي كانت خاضعة للسيطرة الفلسطينية حسب اتفاق إعلان المبادئ" وإنني أصر على تقديم صياغة كاملة وجديدة لوضعنا الوطني برمتها وللسلطة وإداراتها ووزاراتها وللأجهزة الأمنية من أجل إعادة البناء على قاعدة أصلب وارسخ

وأفوى²⁴³، إن هذه المرة الأولى التي يعلن فيها الرئيس عرفات صراحة وجود مكامن خلل في المؤسسات الوطنية ورغم انه اقر فيها إلا انه اعتبر أن مظاهر الخلل سببها ان المؤسسات العامة بنيت للفترة الانتقالية²⁴⁴ وأنتم تعلمون أننا أقمنا نظامنا السياسي على قاعدة الديمقراطية والانتخابات الحرة النزيفة التي اشرف عليها قادة العالم اجمع وأقمنا الأجهزة الأمنية وقوات الأمن الوطني والشرط في إطار تصور مسبق بان الفترة الانتقالية التي وردت في أوصلو ستنتهي في عام 99، وبعدها نعيد النظر في البناء السياسي والإداري والأمني لدولتنا²⁴⁴. وطالب المجلس التشريعي بفتح ورشة عمل لمراجعة المسيرة بايجابياتها وسلبياتها.

2.3.4. الرؤية الفلسطينية للإصلاح

ركزت الاطروحات الفلسطينية على الإصلاح السياسي، من اجل إعادة بناء النظام السياسي الفلسطيني على أساس صلب من الديمقراطية وسيادة القانون واستقلال القضاء²⁴⁵، من جانبه المجلس التشريعي وفي خطته للإصلاح التي قدمها للرئيس ياسر عرفات ركزت على البعد السياسي، وأولى مطالب المجلس كانت ضرورة مصادقة الرئيس على القانون الأساسي، وإصداره والطلب من المؤسسات كافة الالتزام فيها، مطالبة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمصادقة على القانون الأساسي وإلزام جميع المؤسسات وهيئات المجتمع الفلسطيني باحترامه وتنفيذ أحكامه، واعتباره المرجعية الأساسية لعمل السلطة

²⁴³. بيان الرئيس ياسر عرفات امام المجلس التشريعي في 2002/5/15

²⁴⁴. المصدر السابق

²⁴⁵. المصدر السابق.

الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها²⁴⁶، ومن ثم مصادقة الرئيس على كافة القوانين المرفوعة له من المجلس، كذلك ركزت مذكرة المجتمع المدني للإصلاح على الجانب السياسي ومن ضمنها القانون الأساسي، اعتبار القانون الأساسي كدستور مؤقت يجري الالتزام بالأحكام الواردة فيه من جميع الأطراف في المجتمع الفلسطيني واعتباره مرجعية قانونية عامة وأساساً لعمل السلطة الفلسطينية ومؤسساتها وأجهزتها والعاملين فيها²⁴⁷. كذلك فإن المطالبات التي تكررت في موضوع فصل السلطات أدرجت في الوثائق الفلسطينية الخاصة بالإصلاح ترسيخ نهج فصل السلطات بحيث يقوم المجلس التشريعي بدوره²⁴⁸. مبادرة القطاع الخاص تقاطعت مع خطط ووثائق الإصلاح الأخرى فطالبت الالتزام، بمبدأ فصل السلطات كأساس لتوازن الحكم وسيادة القانون²⁴⁹، كذلك طالبت ووثائق الإصلاح بضرورة منح القضاء استقلاله كذلك نهج استقلال القضاء وسيادة القانون²⁵⁰، وطالبت وثيقة مؤسسات المجتمع المدني ب"تعديل قانون السلطة القضائية بحيث يسمح بتشكيل مؤقت لهيئة تأسيسية أو شخصيات ذات مصداقية قضائية تعمل على إعداد خطة إصلاح القضاء"²⁵¹، من جانبه رحب المجلس التشريعي في وثيقته بمصادقة الرئيس على قانون السلطة القضائية. وثيقة القطاع الخاص أيضاً طالبت بحل أزمة القضاء وضمان استقلاليته وتنفيذ أحكامه.

²⁴⁶. إعلان المجلس التشريعي لتطوير وإصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية رام الله، المجلس التشريعي، 16\5\2002

²⁴⁷. وثيقة المجتمع المدني، شؤون تنمية العدد 27، صيف 2003، ص 73، ملتقى الفكر العربي

²⁴⁸. خطة المائة يوم، مجلة شؤون تنمية، العدد 26، صيف 2002، ص 84، ملتقى الفكر العربي

²⁴⁹. أحمد أبو دية،، دائرة السياسة والحكم، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نيسان إبريل 2004.

²⁵⁰. المصدر السابق

²⁵¹. وثيقة المجتمع المدني مصدر سابق، 73

في جانب سياسي آخر في غاية الأهمية هو موضوع الانتخابات الرئاسية والتشريعية، خصوصا أنها غابت عن النقاش الداخلي بحجة وجود الانتفاضة وصعوبة إجراء الانتخابات، بسبب تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية عبر الحواجز، لكن مع انتهاء الاجتياحات الإسرائيلية لمناطق السلطة الوطنية والمتمثلة بالمنطقة (أ) ظهرت أصوات فلسطينية لأول مرة تطالب إجراء الانتخابات، ومن ثم وردت في خطة المائة يوم " الإعداد للانتخابات البلدية والتشريعية والرئاسية"²⁵². من جانبه طالب المجلس التشريعي وعبر برنامجه للإصلاح " بتحديد موعد إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية، وتكليف لجنة الانتخابات المركزية بالإعداد لها. ومؤسسات المجتمع المدني وعبر وثيقتها طالبت " ضرورة تسريع الانتخابات المحلية والتشريعية والرئاسية وإجراءها بشكل دوري"²⁵³.

من جانبه القطاع الخاص الفلسطيني في وثيقته طالب بتعزيز الحياة الديمقراطية الداخلية، من خلال إجراء الانتخابات في جميع الأطر والمؤسسات التمثيلية"²⁵⁴. ورغم أن وثائق الإصلاح المذكورة أجمعت على موضوع الانتخابات إلا أن موضوع لجنة الانتخابات المركزية لم يذكر إلا من باب تكليفها بالتحضير للانتخابات رغم أن اللجنة الموجودة في ذلك الوقت لم تكن تتمتع بالنزاهة والحيادية وخصوصا أنها تشكلت في ظل مقاطعة من قبل أحزاب رئيسية للانتخابات، ومن ضمن الانتقادات التي سجلتها مؤسسات المجتمع المدني في الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى تتعلق بالية تشكيلها والقائمين عليها،

²⁵². خطة المائة يوم، مصدر سابق، ص 84.

²⁵³. وثيقة المجتمع المدني للإصلاح، شؤون تنمية، ص 74.

²⁵⁴. وثيقة القطاع الخاص، شؤون تنمية، ص 77.

خصوصاً أن من يرأسها هو السيد محمود عباس أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير وعضو اللجنة المركزية لحركة فتح. ومن ثم خرجت مبادرة المجتمع المدني والأحزاب السياسية التي سلطت الضوء على النظام الانتخابي وطالبت باعتماد نظام التمثيل النسبي وتخفيض سن الترشيح من 30 إلى 25 عاماً وإعطاء كوتا للنساء ، على صعيد انتخاب الرئيس مطالبة باعتماد الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين الصحيحة.

يستدل من المطالبات للإصلاح السياسي البحث عن مشاركة حقيقية وفاعلة في صنع القرار، يمكن الاستناد إلى مبادرات المجلس التشريعي ومؤسسات المجتمع المدني، اللواتي طالبن بإصلاح سياسي يغير من الواقع الذي ساد، إضافة إلى تركيز الفعاليات السياسية خلال هذه المرحلة بمراجعة استراتيجية والية المفاوضات التي اتخذتها السلطة تحت اسم منظمة التحرير منذ التوقيع على اتفاقية أوسلو، والتي اعتمدت على المراحل، ومنذ إعادة الانتشار الثانية لم تقم إسرائيل بما تم الاتفاق عليه، إنما تم فتح كل اتفاق لمفاوضات جديدة كما حدث في ملف مدينة الخليل حين تم إعادة بحثه من جديد خلال حقبة نتنياهو، وتتصل شارون من كافة الاتفاقيات عقب انتخابه في 2001، ومن ثم انتهى كافة الاتفاقيات عبر اجتياحه لمناطق (أ) في عام 2002 وحصار مقر الرئيس الفلسطيني وتدمير المقر. رغم عدم وجود هذا المطلب بشكل جلي في أي من الوثائق الصادرة عن أطراف فلسطينية إلا أن النقاشات التي دارت في المؤتمرات قبل انطلاق عملية الإصلاح في عام 2002 أو بعدها.

1.2.3.4 السلطة التنفيذية

ركزت وثيقة الإصلاح الصادرة عن المجلس التشريعي على إصلاحات تتعلق بمجلس الوزراء، على أن تتشكل الحكومة من عدد من الوزراء لا يزيد عن 19 وزيراً²⁵⁵، رغم أن هذا التعديل على القانون الأساسي تغير في تعديلات 2003 ليصبح أربعة وعشرين وزيراً، لكن المطالبة به ودوافعها هو العدد الكبير من الوزراء في الحكومات التي سبقت عملية الإصلاح، بحيث وصل في بعضها إلى 32 وزيراً، القضية الأخرى في وثيقة المجلس التشريعي هو ليس شرط أن يكون الوزراء من المجلس التشريعي. من جانبها وثيقة المجتمع المدني طالبت ببناء مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة تنفيذية مهنية من شخصيات ذات مصداقية تتم مسائلتها الجماعية والفردية على أساس الالتزام بالخطوة والقانون والسياسات المعتمدة²⁵⁶، بينما لم تشر خطة المائة يوم الصادرة عن السلطة التنفيذية إلى إصلاح على صعيد مجلس الوزراء. ومن أجل تفعيل دور الحكومة طالبت خطة التشريعي بفصل اجتماعات مجلس الوزراء عن اجتماعات القيادة الفلسطينية²⁵⁷ أن يتفرغ أعضاء الحكومة لتنفيذ برنامجها، وأن تعقد اجتماعاتها بشكل منفصل ومستقل عن اجتماعات القيادة السياسية²⁵⁷. لقد سبق أن كان الوزير يقوم بعدة مهمات إضافة إلى دوره كوزير، فمثلاً جمع الدكتور صائب عريقات بين دائرة شؤون المفاوضات ووزارة الحكم المحلي إضافة إلى كونه عضو مجلس تشريعي، وآخرين جمعوا بني عضوية اللجنة

²⁵⁵، وثيقة المجلس التشريعي للإصلاح مصدر سابق،

²⁵⁶. وثيقة المجتمع المدني، شؤون، ص73.

²⁵⁷. وثيقة المجلس التشريعي للإصلاح، مصدر سابق

التنفيذية والوزارة، وهذا بالنسبة للمجلس كان احد أسباب ضعف الحكومات المتعاقبة بحكم عدم تفرغ الوزراء لوزاراتهم.

2.2.3.4. على صعيد الوزارات

خطة المجلس التشريعي طالبت بإعادة النظر في الهيكليات الإدارية والوصف الوظيفي للوزارات وتحديثها²⁵⁸، أتت مطالبة المجلس التشريعي منسجمة مع عدد من القرارات كان قد اتخذها في جلساته قبل الشروع في خطة الإصلاح. بينما خطة المائة يوم حددت جملة من الإصلاحات للوزارات وشملت إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات الحكومية، وإيجاد جهاز خدمة مدنية عصري وفعال²⁵⁹. وثيقة المجتمع المدني كانت أكثر تحديدا في مجال الوزارات اذ طالبت ب إلزام جميع الوزارات بتقديم برامجها وخططها التفصيلية على ضوء الخطة العامة للإصلاح وتقديم تقارير دورية عن كيفية تنفيذها²⁶⁰، كذلك طالبت الخطة بإعداد قانون منظم لأعمال الوزارات واستكمال الأنظمة التفصيلية للتشريعات²⁶¹، وكنا قد اشرنا في الباب الثاني إلى احد الإشكاليات الخاصة بالتشريعات التي صدرت ان السلطة التنفيذية لم تقم بوضع الأنظمة واللوائح للتشريعات. كذلك طالبت الوثيقة بتحديد مهام وصلاحيات المؤسسات الحكومية بشكل واضح وتحديد الوصف

²⁵⁸. وثيقة المجلس التشريعي، مصدر سابق.

²⁵⁹. خطة المائة يوم الحكومية، مصدر سابق، ص85.

²⁶⁰. وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق، ص73.

²⁶¹. المصدر السابق، ص74.

الوظيفي للعاملين فيها²⁶². وانطلاقاً من شمولية المؤسسات المنضوية في شبكة المنظمات الأهلية فإن تحديد الأولويات لدى الوزارات كان احد الجوانب التي لم يأتي على ذكرها أي من خطط التشريعي واو الحكومة، حيث طالبت وثيقة المجتمع المدني بإعداد خطط إصلاح تفصيلية بشأن إدارة سياسات وخدمات التعليم والصحة والرفاه الاجتماعي والأسري باعتبارها أولويات الحكومة. وثيقة القطاع الخاص طالبت بتحديد مهام وصلاحيات تلك المؤسسات والوصف الوظيفي للعاملين فيها²⁶³

3.2.3.4. على صعيد التوظيف

حيث ان تضخم الجهاز الحكومي كان احد القضايا التي انتقدت، سواء لحجم هذا القطاع الذي زاد عن 130 ألف من تأسيس السلطة وحتى العام 2002، وكذلك آلية التوظيف التي اتبعت دون معايير، واستخدمت بشكل حزبي. فان خطة المجلس التشريعي طالبت في هذا الشأن بربط التوظيف بالخطط المستقبلية والميزانيات المتوفرة، بينما جاءت خطة المائة يوم أكثر تحديدا في هذا الشأن " معالجة النواقص التي أدت إلى تضخم جهاز الخدمة المدنية"²⁶⁴. فيما كانت وثيقة المجتمع المدني طالبت بإعادة النظر في سياسات التعيين العشوائية والقائمة على المحاباة والمحسوبية في المؤسسات الحكومية²⁶⁵. ولم تقف مطالبة المجتمع المدني عند هذا الحد إنما تم الربط ما بين ديوان الموظفين العام الذي

²⁶². وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق، ص75.

²⁶³. وثيقة القطاع الخاص، مصدر سابق، ص77.

²⁶⁴. خطة المائة يوم الحكومية، مصدر سابق، ص86.

²⁶⁵. وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق، ص75.

بحاجة إلى إعادة تصويب وضع ديوان الموظفين كمؤسسة مهنية²⁶⁶، وما بين قانون الخدمة المدنية المقر من المجلس التشريعي.

4.2.3.4. في مجال الإصلاح الاقتصادي والمالي

تضمنت وثيقة المجتمع المدني للإصلاح مطالبات محددة في مجال الإصلاح المالي، استكمال برنامج الإصلاح في الإدارية المالية للسلطة بما يعزز الالتزام بالموازنة العامة المقررة من المجلس التشريعي²⁶⁷، بينما ركزت خطة المائة يوم على تطوير عملية إعداد الموازنة العامة ووضع خطة إنفاق شهرية تكون قابلة للتنفيذ ضمن الموارد. أما خطة المجلس التشريعي فقد اعتبرت أن الالتزام بقانون الموازنة العامة السنوي وإعادة النظر في هيكلية وزارة المالية بما يتضمن وحدة القرار في الوزارة وتحديث عملها وتطويره²⁶⁸، وقد أولت خطة التشريعي أهمية كبيرة لوزارة المالية ولضرورة توحيد القرار فيها وتطوير عملها كذلك تبنت توحيد حسابات مالية السلطة في حساب الخزينة العامة²⁶⁹، وتناولت الخطة أيضا موضوع الهيئات غير التابعة لوزارات مثل هيئة البترول وضرورة أن تعود ومجوداتها وعوائدها إلى حساب الخزينة العامة. رغم أن خطتي المجلس التشريعي وخطة المائة يوم لم يتطرقا إلى موضوع الاحتكارات إلا أن وثيقة المجتمع المدني طالبت بوقف دور السلطة في الاستثمار في التجارة وإنهاء

²⁶⁶. وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق، ص73.

²⁶⁷. وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق، ص73.

²⁶⁸. خطة المجلس التشريعي، مصدر سابق.

²⁶⁹. المصدر السابق.

الاحتكارات في مجال السلع والخدمات²⁷⁰. وثيقة القطاع الخاص وبما ان الإصلاح الاقتصادي في صلب اهتمامات أصحاب الأعمال فقد ركزت على الإصلاح الاقتصادي بدءا بتحديد الصلاحيات والمسؤوليات والمرجعيات بشكل واضح وتطوير آليات العمل وتنسيق جهود الوزارات الاقتصادية وبينها وبين مؤسسات القطاع الخاص²⁷¹. هذا بالإضافة إلى مطالبتها بحاسبة الفاسدين عن الأخطاء الماضية، وكذلك طالبت بالحد من البيروقراطية الحكومية خصوصا في مجال الأعمال، وفي مجال التنمية طالبت بإعادة تشكيل المجلس الأعلى للتنمية بمشاركة القطاع الخاص²⁷²، وطالبت الوثيقة بإكمال التشريعات الاقتصادية بالتنسيق مع القطاع الخاص.

5.2.3.4. الإصلاح في مجال الأمن

خطة المائة يوم ركزت على دور لوزارة الداخلية بحيث أكدت على " إعادة هيكلة وزارة الداخلية وتحديث أجهزتها"²⁷³، إلى جانب وضع ثلاثة أجهزة تحت مسؤولية وزارة الداخلية وهي جهاز الشرطة المدنية والأمن الوقائي والدفاع المدني. من جانبها خطة المجلس التشريعي ذهبت أبعد من خطة المائة يوم في الإصلاحات المطلوبة في مجال الأمن رغم اتفاقها جزئيا فيما يتعلق بان تتبع الأجهزة الأمنية إلى سلطة مدنية متمثلة بوزير الداخلية، مع العلم أن موقع وزير الداخلية بقي شاغرا منذ الوزارة الأولى ويتولاه

²⁷⁰. وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق، ص75.

²⁷¹. وثيقة القطاع الخاص، مصدر سابق، ص78.

²⁷². المصدر السابق، ص89.

²⁷³. خطة المائة يوم، مصدر سابق، ص88.

الرئيس الراحل ياسر عرفات، واختلفت في أن خطة الوزارة حددت ثلاثة أجهزة لكن خطة التشريعي طالبت بان تكون كافة الأجهزة تحت مسؤولية وزير الداخلية، وإخضاع الأجهزة الأمنية الفلسطينية لسلطة مدنية (وزير الداخلية) ورقابة التشريعي²⁷⁴، كما أن المجلس التشريعي حدد أساس لمأسسة الأجهزة الأمنية من خلال إصدار قانون أو نظام لمأسسة عمل الأجهزة الأمنية وشروط الالتحاق بها وتحديد صلاحياتها، ولم تغفل خطة التشريعي الازدواجية التي سادت قبل انطلاق الإصلاحات فطالبت ب، تحديد صلاحياتها واختصاصاتها بشكل يمنع التداخل والازدواجية²⁷⁵. وبما أن مسؤولي الأجهزة كان لهم دور في نشط في الحياة السياسية الفلسطينية فان المجلس طالبة بمنع الأجهزة الأمنية من التدخل في العمل السياسي والإعلامي. في جانب التدخلات الاقتصادية للأجهزة الأمنية في الحياة الاقتصادية فقط حدد المجلس وجوب منع "الأجهزة الأمنية أو مسؤوليها من العمل في أي مجال اقتصادي أو مدني"²⁷⁶، ولم يغفل المجلس أن عدد الأجهزة الأمنية والبالغ ثمانية أجهزة يجب تقليص هذا العدد وتوحيد المتشابه في الصلاحيات. وطالبت خطة المجلس التشريعي ب وقف اتصالات المؤسسة الأمنية مع الجانب الإسرائيلي إلا في حدود التنسيق المتفق عليه في الاتفاقات المبرمة وبموجب تفويض من القيادة السياسية²⁷⁷. وثيقة المجتمع المدني أيضا أفردت جزء من مطالباتها لإصلاح الوضع الأمني واتفقت مع خطة المجلس التشريعي بان تخضع الأجهزة الأمنية لسلطة مدنية،

²⁷⁴. خطة المجلس التشريعي، مصدر سابق.

²⁷⁵. خطة المجلس التشريعي، مصدر سابق

²⁷⁶. المصدر السابق

²⁷⁷. المصدر السابق

وكذلك أن تكون ولاية رؤساء الأجهزة محددة وتجديد قيادتها بشكل دوري، تحديد صلاحيات ومهام كل منها²⁷⁸. وثيقة القطاع الخاص طالبت في مجال الأمن أن تلتزم الأجهزة الأمنية بتنفيذ قرارات القضاء.

6.2.3.4. الإصلاح في مجال المسائلة والشفافية

طالبت وثيقة القطاع الخاص بإنشاء الهيئات الرقابية الرسمية المنظمة للامتيازات والاحتكارات لضمان الجودة وعدم الاستغلال²⁷⁹، وكذلك تطوير جهاز الرقابة على الشركات المساهمة، هذا في مجال اختصاصها أما في مجال الرقابة العامة فطالبت بتعزيز دور هيئة الرقابة العامة وضرورة أن تقدم تقاريرها للرئيس والمجلس التشريعي. خطة المجلس التشريعي اعتبرت أن إحدى مسؤولياتها هو المسائلة ومن هنا فقد طالبت بالالتزام بقانون الموازنة العامة، وأوجه الصرف المحددة. وتنبهت الخطة إلى دور هيئة الرقابة العامة وهي التي أشرفت على أول تقرير فساد في فلسطين، وطالبت بإعادة النظر في قانون هيئة الرقابة العامة لتحديد دورها ومسؤولياتها وصلاحياتها وعلاقاتها²⁸⁰، وطالبت بان تقدم الهيئة تقاريرها إلى المجلس التشريعي، وتابعت خطة المجلس فطالبت بان يخضع رؤساء الهيئات التي لا ترتبط بوزارات حكومية إلى مصادقة المجلس التشريعي. خطة المائة يوم الحكومية فقد نصت على تفعيل وتطوير الرقابة الداخلية، ووعدت بتطوير

²⁷⁸. وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق، ص78.

²⁷⁹. وثيقة القطاع الخاص، مصدر سابق، ص78.

²⁸⁰. خطة المجلس التشريعي، مصدر سابق.

عملية إعداد الموازنة وتقديمها للمجلس التشريعي حسب القانون. وثيقة المجتمع المدني فطالبت أيضا بتطوير عمل هيئة الرقابة العامة وقانونها، بما يعزز استقلالها ومهنتها وفعاليتها وإخضاع جميع الأجهزة والمؤسسات العامة لرقابتها²⁸¹، واتفقت مع المجلس التشريعي بان تقدم تقاريرها إلى المجلس واختلفت مع كافة الجهات في ضرورة نشر تقاريرها للجمهور. وكذلك طالبت الوثيقة بمحاسبة كل الذين أخلوا بالأمانة.

7.2.3.4. اصلاح النقابات العامة و المهنية والاتحادات

1- النقابات العامة: والتي لا بد من تحديد إطارها القانوني الذي يوفر لها الشرعية القانونية، ولا بد لهذه المنظمات من التأقلم مع الدور الجديد الذي نشأ بعد قدوم السلطة الوطنية، كما لا بد لها من إعادة الاعتبار إلى الحياة الداخلية فيها من خلال إجراء الانتخابات الداخلية الدورية.

2-الاتحادات الشعبية: من المعروف أن هذه الاتحادات تشكلت في إطار منظمة التحرير الفلسطينية وخارج الأراضي الفلسطينية، وبالتالي لا بد لهذه الاتحادات من إعادة النظر في برامجها وهيكلها لتناسب التطور الذي طرأ على المجتمع الفلسطيني بعد قيام السلطة الوطنية، ولا بد لها من ضبط هيئاتها العامة والعودة إلى قواعدها، وتنفيذ الانتخابات الداخلية بالسرعة الممكنة.

3-النقابات المهنية، لعبت النقابات المهنية أدوارا مميزة قبل قدوم السلطة الوطنية ، لكن الدور الذي قامت به هذه النقابات بعد قدوم السلطة لم يتناسب مع الدور المطلوب

²⁸¹. وثيقة المجتمع المدني، مصدر سابق.

منها، رغم انتظام انتخاباتها نسبياً مقارنة مع النقابات العامة إلا أن هذه النقابات لم تدخل إلى أنظمتها التغييرات التي من شأنها مناسبة الوضع الجديد والمتمثل بقيام السلطة الوطنية فقط قانون نقابة المحامين هو الذي أقر من المجلس التشريعي فالدور الذي قامت به مثلاً نقابة المحامين بعد قيام السلطة في سبيل تجسيد مبدأ سيادة القانون والوقوف في وجه انتهاكات حقوق الإنسان، لم يكن بالشكل الذي يليق بدور نقابة المحامين، إضافة إلى أن معظم من هذه النقابات لم تتقدم باقتراحات مشاريع قوانين تخصها إلى المجلس التشريعي لإقرارها، لذا هي بحاجة إلى اطر قانونية ناظمة لها، وكذلك عليها انتهاج نظام أكثر شفافية.

4. إصلاح المنظمات الأهلية: ومع أن منظمات المجتمع المدني ليست كلها واحدة، إلا أن عملها في الفترة الماضية اعتراه بعض السلبيات، حيث لا بد لأي خطة إصلاح أن تعمل على معالجتها، ومنها:

- 1- غياب الشفافية والمحاسبة عن جزء من هذه المنظمات.
 - 2- غياب الديمقراطية الداخلية لهذه المؤسسات.
 - 3- غياب التنسيق بين المؤسسات بعضها البعض وبينها وبين القطاعات المجتمعية الأخرى.
 - 4- عدم قدرتها على التأثير في صنع القرار وفي وضع السياسات العامة²⁸².
- بناء على ذلك، فإن أي خطة لإصلاح منظمات المجتمع المدني لا بد أن تأخذ مكونات هذه المنظمات بعين الاعتبار، حتى تستطيع تقديم برامج إصلاح تتفق مع طابعها ومهامها.

²⁸² عزت عبد الهادي، مصدر سابق، ص213.

3.3.4. دور المؤسسات في عملية الإصلاح

1.3.3.4. السلطة التنفيذية

بعد انطلاق مسيرة الإصلاح تم تشكيل اللجنة الوزارية للإصلاح وهي التي تابعت التطورات والإصلاحات التي تمت، وكان دورها أساسا إعداد خطة المائة يوم والتي سبق ذكرها، وتابعت هذه اللجنة عملها عقب استحداث رئيس الوزراء في القانون الأساسي، ومن أولوياتها إعادة إعمار المؤسسات والبنى التحتية المدمرة، وإصلاح الجهاز القضائي²⁸³. كذلك تم تأسيس وحدة خاصة بالإصلاح تابعة للجنة الوزارية تقوم بتنسيق العمل بين الأطراف الفاعلة في عملية الإصلاح وكذلك فإن الوحدة كان لها دور في إعداد التقارير التي تقدم إلى الجهات المانحة. في ظل مطالبة الأطراف الفاعلة الأخرى مثل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص فقد تم تشكيل اللجنة الوطنية للإصلاح والتي ضمت إلى جانب أعضاء اللجنة الوزارية للإصلاح ممثلين عن المؤسسات الأهلية، والقطاع الخاص والمجلس التشريعي، لكن هذه اللجنة لم يكن لها دور مؤثر في عملية الإصلاح "اللجنة عطلت وكان وجودها شكلي"²⁸⁴.

2.3.3.4. المجلس التشريعي

بصفته الجهة التي توجه إليها الراحل ياسر عرفات طالبا منها الانطلاق في عملية الإصلاح، واستكمالا لدوره السابق الذي حاول لعبه لكن لم يستطع للأسباب التي ذكرناها

²⁸³. د. احمد ابو دية، نشرة السياسة والحكم، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ابريل نيسان 2004.

²⁸⁴. مقابلة مع د. عبد الرحمن التميمي عضو اللجنة الوطنية للإصلاح سابقا، عن المؤسسات الاهلية بتاريخ 2010\9\3

سابقاً، فإن المجلس قام بوضع خطة للإصلاح قدمها للرئيس عرفات وهذه الخطة التي أتينا على معظم ما احتوته في السابق، وانطلق في العمل بشكل مختلف ولأول مرة يهدد المجلس بحجب الثقة عن الحكومة" التي تشكلت بتاريخ (9 حزيران يونيو) 2002، وهدد بحجب الثقة عنها مما اضطرها إلى الاستقالة وجرى تعيين مجلس وزراء جديد بتاريخ 29 تشرين أول أكتوبر 2002 تألفت من 19 وزيراً طبقاً للقانون الأساسي وعرضت على المجلس ونالت الثقة²⁸⁵، وتابع المجلس دوره في متابعة الإصلاحات وأقر استحداث منصب رئيس الوزراء في عام 2003، وأدخل تعديلات على القانون الأساسي الفلسطيني، ومنح الثقة لحكومة أول رئيس وزراء فلسطيني السيد محمود عباس، وقدم رئيس الوزراء بعد مائة يوم من منحه الثقة تقرير للمجلس التشريعي عن انجازاته.

3.3.3.4. المؤسسات الأهلية

لعبت المؤسسات الأهلية دوراً في تسليط الضوء على مظاهر الخلل الذي اعتري عملية بناء المؤسسات العامة، وقدمت قبل انطلاق عملية الإصلاح رزمة من المقترحات والتوصيات، ولكن لم تكن الإرادة السياسية في ذلك الوقت متوفرة، مما جعل هذه التوصيات تبقى رهينة المطبوعة التي طبعت فيها، ولكن عند الشروع في عملية الإصلاح فقد استندت المبادرات المختلفة على الدراسات السابقة وتضمنت جزءاً منها، وأغفلت أجزاء أخرى.

²⁸⁵. د. احمد ابو دية مصدر سابق

لكن مع انطلاق عملية الإصلاح بادرت مجموعة من المؤسسات الأهلية كل منها يعمل بمفرده دون تنسيق إلى البحث في عملية الإصلاح ومتابعة ما تطور منها، عبر لقاءات وأبحاث ومؤتمرات، ومجمل هذه الفعاليات أسهمت في اغناء خطط الإصلاح الرسمية. وتناولت كافة جوانب عملية الإصلاح، فمؤسسة مواطن استمرت في عقد مؤتمراتها السنوية والتي غالبا ما ركزت على الإصلاح السياسي، وكذلك ائتلاف أمان الذي ركز على مكافحة الفساد وربط بين الإصلاح ومكافحة الفساد، يمكن الرجوع إلى مجموعة إصدارات أمان الخاصة بالفصل بين السلطات، تداخل الصلاحيات، وكذلك الأمر بالنسبة للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية الذي أصدر مجموعة من الدراسات وعقد مجموعة من ورش العمل الخاصة بالإصلاح، إضافة إلى أن مديره العام د. خليل الشقاقي كان مشرف رئيسي على تقرير روكار، وحاولت مؤسسة الملتقى المدني تشكيل فريق إصلاح فلسطيني في القطاعات المختلفة، وطرح رؤيتها للإصلاح ومتابعة ما تحقق منه، هذا إلى جانب التقرير السنوي للهيئة المستقلة لحقوق المواطن والتي دأبت على طرح توصيف للحالة والإصلاحات الواجبة التنفيذ في سبيل تحقيق الحكم الرشيد في مؤسسات السلطة.

4.3.3.4. الأحزاب السياسية

كما استعرضنا سابقا فإن الأحزاب لم تكن من ضمن الجهات التي قدمت وثيقة او برنامج إصلاحي، رغم ان قادة الأحزاب والقوى السياسية وعبر مشاركاتهم في المؤتمرات العامة

وورش العمل قد ركزوا جل اهتمامهم بالإصلاح على القضايا السياسية²⁸⁶ أما المجموعة الرابعة فقد تشكلت من قيادات الأحزاب ونشطاءها الذين قدموا الدعم لمطالبات الإصلاح من خلال تقديمهم لسلوكيات السلطة الفلسطينية وان كان تركيزهم قد جرى على الجوانب التي تتعلق بالحياة السياسية²⁸⁶. لقد ركزت مطالبات الأحزاب بضرورة تشكيل قيادة وطنية موحد للشعب الفلسطيني، وذلك انطلاقاً من محاولة ضمان حق المشاركة في صناعة القرار، حيث انتقدت القوى السياسية آلية اتخاذ القرار، ها بالإضافة إلى تركيزها على إصلاح آليات ووسائل المفاوضات، وطالبت الأحزاب والقوى بتفعيل منظمة التحرير كمظلة جامعة للشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده.

من المبادرات الإصلاحية على الصعيد السياسي كانت وثيقة الأسرى والتي شكلت نقطة لإصلاح جذري يمس البنية السياسية والإستراتيجية، فقد ركزت على الاتفاق السياسي بين كافة الفصائل، على البرنامج السياسي، وجمعت بين المقاومة والمفاوضات، وكذلك دعمت وحدانية المنظمة مع ضرورة إصلاحها، وحددت دور السلطة في إدارة قضايا المواطنين في الضفة الغربية وغزة، وعالجت كذلك أزمة النظام السياسي بعد الانتخابات التشريعية، وخصوصاً أزمة الأدوار لكل من الرئيس ورئيس الوزراء، وربما تكون أكثر برامج الإصلاح شمولاً كونها عالجت الكثير من مظاهر الخلل وركزت على آليات تعزيز وتقوية صمود المواطنين.

²⁸⁶. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2007، 37.

4.4. التدخل الدولي في الشأن الداخلي الفلسطيني

مقدمة

أخذ التدخل في الشؤون الداخلية الفلسطينية من قبل المجتمع الدولي أشكال مختلفة، منها ما كان ايجابيا وله آثار ايجابية، فيما تدخلات أخرى كان لها اثر سلبي، لكن من خلال متابعة التغييرات التي طرأت على العلاقات الدولية في عالم أحادي القطبية، يدرك الباحث مدى طبيعة التدخلات الدولية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. على صعيد التدخلات في الشأن الداخلي الفلسطيني، فإنها شملت كافة المجالات وفي قضايا تفصيلية وأخرى عامة. لا بد من الإشارة انه ليس كل تدخل سلبي، فقد حدثت تدخلات كان لها اثر ايجابي على الصعيد العام، فمثلا تدخل الدول المانحة لدعم موازنة السلطة الوطنية، تعتبر من القضايا الإيجابية، التدخلات التنموية في المجالات الصحية والتعليمية لها ايجابيات أكثر من السلبيات.

1.4.4. التدخل الدولي في مرحلة التأسيس

وجود الخبراء الدوليين في المؤسسات الرسمية، جعلهم مطلعين ولهم تدخلات في قضايا تفصيلية في عمل هذه المؤسسات، سواء ما تعلق بالجانب المؤسسي المتعلق بالسياسات او المعاملات اليومية، فقد كان وجود الخبراء خلال بناء مؤسسات السلطة مكثف، ومن كافة الدول وتم العمل مع العاملين الذين التحقوا بالقطاع العام من البداية، وكانت الأدوار تقديم الخبرات أو ما أطلقوا عليه (المساعدات الفنية) التي يمتلكها هؤلاء الخبراء كل في

مجاله، فقد شملت الخبرات القطاعات كافة، الصحية، الاقتصادية، التعليمية، الاجتماعية والأمنية، ولم تستطع السلطة الوطنية رفض هذا التدخل بحكم الحاجة لهذه الخبرات، هناك مجالات معينة لم تسنح للفلسطينيين أي فرصة للتعرف عليها واكتساب الخبرات²⁸⁷، والسبب الآخر أن هؤلاء الخبراء تم جلبهم من طرف داعم للسلطة، إن توفير برامج المساعدات الفنية يخضع إلى حد بعيد لشروط الطرف الممول²⁸⁸، مما يجعل خيارات السلطة محدود في رفض التعامل مع هؤلاء الخبراء، يقدم الصندوق المشورة والمساعدة الفنية لعدد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تواجه تحديات إنشاء إدارة اقتصادية بعد انتهاء مرحلة الصراع²⁸⁹، كان تدخل صندوق النقد الدولي في المجال المالي، ومن ضمن المساعدات الفنية التي قدمت ما قدم لجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الذي وافق الاتحاد الأوروبي على تعزيز قدرات الجهاز، تمثل في إصرار الاتحاد الأوروبي تخصيص أكثر من نصف المبلغ للفنيين الأوروبيين²⁹⁰، لقد فرضت المؤسسات الدولية الخبراء الدوليين على السلطة الوطنية، وتمتع هؤلاء الخبراء بمميزات تتعلق بالرواتب العالية والإقامة في الفنادق الفاخرة، ولم يكن كل خبير تواجد في الوزارات هو خبير حقيقي، وذلك يعود إلى أن دور السلطة في الموافقة على الخبرات التي تحتاجها غير موجود، فقد تعاملت مع تواجد الخبراء من باب إرضاء الممولين، رغم أن هذا الخبير لديه إطلاع كامل على سير عمل المؤسسات الرسمية، ويقدم تقارير دورية

²⁸⁷. خليل نخلة اسطورة التنمية في فلسطين الدعم السياسي والمراوغة، مؤسسة مواطن، 2004، ص 26

²⁸⁸. المصدر السابق، ص 26

²⁸⁹. www.imf.org/external/np/ib/2003/ara

²⁹⁰. خليل نخلة مصدر سابق، ص 26

إلى الجهة المانحة سواء كانت دولة أم مؤسسة، ويمكن للباحث في هذا الشأن من اقتراح آلية وطنية للتعامل مع الخبراء الدوليين، من ناحية وضع وصف وظيفي ومذكرة تفاهم، وقائمة يجب على الخبير أن يتمتع بها، وإلا فلماذا تواجهه إذا ليس لديه الخبرة المناسبة لهذه المؤسسة ام تلك.

2.4.4 تأثير التدخل الدولي في القضايا العامة

تغير مفهوم التدخل في المجال العام، فبعد ان كان من المحرمات الدولية، او نتيجة علاقات إستراتيجية خلال حقبة الحرب الباردة، أصبح التدخل طبيعياً، من خلال المؤسسات الدولية والمؤسسات المانحة، هذا التدخل خصوصا في مناطق ما بعد النزاع حسب التعبير الدولي، او في المناطق التي تمر في مرحلة انتقالية، اخذ أشكالاً مختلفة لكن في المحصلة له تأثير بالغ على صعيد التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذا التأثير وإدراك المسؤولين الفلسطينيين لأثر ذلك على آلية صنع قراراتهم، عدا عن السياسات الحكومية التي تمس جوهر الحياة اليومية للشعب الفلسطيني.

1.2.4.4 التدخلات على الصعيد الاقتصادي

على الصعيد الاقتصادي، تبنت السلطة الوطنية اقتصاد السوق، وتبعات ذلك على السياسات الاقتصادية الفلسطينية، هذا التنبني ارتبط بطبيعة الخبراء الفنيين الذين استقطبهم المانحين لرفد السلطة ووزاراتها بخبراتهم، يقدم الصندوق المشورة بشأن السياسات

والمساعدات بشكل مكثف في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ إنشاء السلطة الفلسطينية²⁹¹، هذا احد الأدوار التي لعبها صندوق النقد الدولي، ومن المؤسسات المهمة في التأثير في التشريعات والسياسات الاقتصادية كان البنك الدولي، الذي منحه اجتماع واشنطن لدعم السلطة ليكون بوابة التمويل للسلطة، منذ افتتاح البنك مكتبه في الأراضي الفلسطينية عام 1993، وهو ينشر تقرير سنوي حول الوضع الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية، لقد ركزت تقاريره على سياسات السلطة الاقتصادية وعلى اثر إجراءات الاحتلال الإسرائيلي على الاقتصاد، مثل الحواجز والاعلاقات، لقد تعاملت تقارير البنك وكأن الاحتلال أمر مسلم به ويجب التعامل مع هذا الظرف من خلال تخفيف الإجراءات الإسرائيلية، من جهة أخرى فان البنك وعبر توصياته للسلطة بتحرير الاقتصاد ووقف تدخلها به، شكل نسق من العلاقات التي أصبحت مفهومة ضمناً، انه اذا ما أردتم استمرار تدفق التمويل فلا بد من تطبيق هذه السياسات التي اقترحناها، إضافة إلى التوصيات التي قدمناها عبر تقاريرنا، من جانب آخر فان الهيئات المانحة الأخرى التي ركزت على الاقتصاد، كان لها دور في بناء منظومة السياسات الاقتصادية، من هذه الجهات التي تركت اثر على عمل وزارة الاقتصاد. التعاون الألماني الفلسطيني، او وكالة التنمية الألمانية، وهي الجهة التي تشرف على الدعم الألماني للسلطة الوطنية، هيئات اقتصادية أخرى لعبت دور في الجوانب الاقتصادية مثل وكالة التنمية الأمريكية والبريطانية، وبعثة الاتحاد الأوروبي واليابان، ولكل منها تأثير في مجال او مجالات في الجوانب الاقتصادية، فمثلاً ركزت الهيئات الدولية على مشاريع التشغيل الطارئ التي استمرت لسنوات، هذه السياسة لم تأتي

²⁹¹ www.imf.org/external/np/ib/2003/ara

بها السلطة الوطنية إنما كانت من إنتاج سياسات المانحين، إن طبيعة هذا الدعم جعل من الاعتمادية على التمويل الدولي غير محدد الأجل، ومن جانب آخر انتح اقتصاد مهلهل، رغم نسب النمو في الناتج الإجمالي التي أعلن عنها البنك الدولي خلال السنوات الأولى من عمر السلطة الوطنية، من جانب آخر فإن هذه الهيئات المانحة أعطت لإسرائيل الحق بان تكون مطلعة وبعض الأحيان شريكة في مشاريع تخص الاقتصاد الفلسطيني، مثل المناطق الصناعية التي اقترحها البنك الدولي، وعملت الهيئات المانحة على توفير التمويل لها، او ان هذه الهيئات من باب دعم الاقتصاد الفلسطيني، قامت بشراء معدات الكترونية لكي تستخدم من قبل الإسرائيليين، لانجاز التفيتش الأمني للسلع الفلسطينية الخارجة من قطاع غزة. من جانب آخر فان اتفاقية باريس الاقتصادية بين منظمة التحرير وإسرائيل أبقت على السيطرة الإسرائيلية على السلع المستوردة، وأبقت على نظام ضرائبي مماثل لإسرائيل²⁹²، رغم الفروقات في معدلات الدخل بين فلسطين وإسرائيل، هذا التدخل من قبل الهيئات المانحة وإسرائيل، فقد تعاملت الهيئات المانحة مع التدخل الإسرائيلي في قضايا فلسطينية خالصة وكان الاحتلال مستمر إلى الأبد، من ناحية ثانية فان عدم قدرة التجار الفلسطينيين على الاستيراد من الخارج، جعل السلع الإسرائيلية هي المستخدمة في مشاريع الدول المانحة.

²⁹² قيس عبد الكريم وآخرون، مصدر سابق، ص67.

2.2.4.4. تأثير التدخل على الواقع الاجتماعي

تغيرت الأوضاع الاجتماعية بعد قدوم السلطة، فقبل دخول السلطة كان سوق العمل الإسرائيلي يستقطب أغلبية العمال الفلسطينيين في المجالات المختلفة، بعد تأسيس السلطة الوطنية أصبح سوق العمل الأساسي هو القطاع العام الفلسطيني، وعملت إسرائيل على الحد من نسبة العمال الفلسطينيين الذين يسمح لهم بالعمل في إسرائيل²⁹³، متذرة بالتهديد الأمني الذي يأتي من العمال، ولم يستطع المفاوض الفلسطيني من الإشارة إلى نسبة معينة من العمال الفلسطينيين يسمح لهم بالدخول ضمن الاتفاق الاقتصادي، فأثرت هذه الإجراءات على ارتفاع نسبة البطالة في الأراضي الفلسطينية، وقد أسهم في رفع هذه النسبة من وقت لآخر تلك الإجراءات التي تتخذها إسرائيل، مثل الاغلاقات التي كانت تستمر لأشهر في بعض الأحيان، مما يؤثر على العمال الذين ما زالوا يتمكنون من العمل داخل إسرائيل. تعاملت الجهات المانحة مع قضية البطالة ضمن منظور يتعلق باليات حل مؤقتة، مثل مشاريع التشغيل، العمل مقابل الغذاء، وهذه المشاريع التي جرى تمويلها من البنك الدولي أو الهيئات الدولية المانحة الأخرى، لقد تعاملت الجهات المانحة مع السياسات الإسرائيلية وكأنها حق لهم، وبالتالي فإن الهيئات الدولية تدفع ضريبة الاحتلال دون أن يكون لها تأثير على السياسات الإسرائيلية. في جوانب اجتماعية أخرى نرى أن الهيئات الدولية كان لها دور مثلاً في تشكيل وحدة المرأة في الوزارات المختلفة، هذه احد أنواع السياسات التي اقترحتها مجموعات دولية، وقامت السلطة بتبنيها، حتى لو كانت هذه الوحدات غير موجودة في الدول التي اقترحتها، من جانب ثاني فإن السياسات

²⁹³ .long term policy options for the Palestinian economy, the world bank, july 2002

الصحية التي اعتمدها السلطة الوطنية، كانت نتاج السياسات التي اقترحتها الجهات المانحة، لقد تم صرف مبالغ باهظة في التحويلات إلى مشافي إسرائيلية وعربية، وذلك حسب السلطة الوطنية لعدم وجود تخصصات تفي بالغرض، إضافة إلى عدم توفر الأجهزة، فيما لو تم وضع سلم رواتب مختلف عن الذي اعتمد، لحافظت وزارة الصحة على الأطباء الأكفاء الذين هجروا القطاع العام، وتحولوا إلى القطاع الخاص، كذلك فإن نوعية البرامج التي تم تطبيقها من قبل الدول المانحة، لم تكن جميعها ذات أولوية فلسطينية. كذلك دور الدول المانحة في دعم قطاع التعليم، فقد كان هناك نقلة نوعية في طبيعة المدارس التي تم بنائها، بعد قدوم السلطة، وتطورت المناهج الفلسطينية، لكن هذا التطور لم يراعي التطور الدولي في مجال التعليم، وبنفس الوقت لم يعمل على تحسين شروط العمل للمعلمين، ولم يغير من كفاءاتهم، ولم يكن هناك تركيز على الجامعات التي تخرج هؤلاء المعلمون.

3.2.4.4. التأثير في القضايا السياسية

يجب اعتبار الاتفاقية المرحلية كأحد أنواع التدخلات الدولية، ان الاتفاقية بين المنظمة وإسرائيل حددت طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، فحددت طبيعته كنظام رئاسي، مع تحديد ادوار للوزارات والمجلس التشريعي وعدد أعضائه، وصلاحيات القضاء الفلسطيني²⁹⁴، ان هذا التدخل يعتبر الأسوأ من مجمل التأثيرات، التي أحدثتها التدخلات الدولية، من جانب ثاني فان أمور ذات أهمية قصوى تركت لإسرائيل للتحكم فيها، من

²⁹⁴ الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية، مصدر سابق، ص13.

ضمنها موضوع التنقل لكبار الشخصيات، فقد حرم أعضاء من المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، من الانتقال من قطاع غزة إلى الضفة الغربية بحجج أمنية. على صعيد التدخل الدولي، اعتبر التدخل احد أنواع التوسط بين الفلسطينيين والإسرائيليين، فمثلا تدخلت الولايات المتحدة لدفع القيادة الفلسطينية إلى إلغاء بنود الميثاق الوطني خلال جلسة علنية، وهذا كان احد شروط ننتياهو بعد انتخابه في عام 1996، وحضر الرئيس كلينتون جلسة المجلس الوطني، من جانب ثاني فان التدخل في المجال الأمني بدأ مبكرا، فقد تواجد عدد كبير من الأجهزة الأمنية الدولية، من الولايات المتحدة، بريطانيا، فرنسا، روسيا وغيرها من الدول، لتقديم العون إلى أجهزة الأمن الفلسطينية، وجل هذا الدور ارتبط بما يتعلق بمحاربة ما أطلق عليهم الإرهابيين، وكان للاتحاد الأوروبي دور في تقديم المساعدة الفنية في مجال الأمن، بالنسبة للتدخل المتعلق بالتدريب على مكافحة الإرهاب فقد تم الاستعانة بطاقم خاص²⁹⁵، التي طالما طالبت الولايات المتحدة من السلطة الفلسطينية المزيد، فهذا كان احد التصريحات الرئيسية للناطقين الأمريكيين والآخرين، عقب كل عملية تفجيرية تستهدف الإسرائيليين، ومن هذه الخطوات الاعتقالات وغيرها، وكذلك مدح نائب الرئيس الأمريكي آل غور محكمة امن الدولة التي أنشأتها السلطة، لمحاكمة المعارضين أساسا وخصوصا أنصار حركتي حماس والجهاد الإسلامي.

²⁹⁵. خليل نخلة، مصدر سابق، ص 136

تدخل كان ذات دلالة على صعيد قدرة القيادة الفلسطينية على الخروج من عباءة الضغط الدولي، هو محاولة السلطة البحث عن الدعم الدولي لإعلان الدولة في عام 1999، على اعتبار أن المرحلة الانتقالية انتهت، نتيجة الضغط غير المعلن والرسائل التي تلقتها القيادة الفلسطينية، استجابت القيادة للضغوط الدولية التي نصحتها بعدم الإعلان عن قيام الدولة مع انتهاء مدة الفترة الانتقالية²⁹⁶، وقد استخدمت الدول وخصوصا الولايات المتحدة عدة أشكال من الضغوطات، فان تقرير روكارد كان احد هذه الأنواع التي لم تعهدها السلطة من قبل، ان تشكيل اللجنة في عام 1999، وتركيزها على واقع مؤسسات السلطة الوطنية، كان أسلوب جديد لم يستخدم سابقا، وجاء دوره فقد بحث التقرير بشكل معمق في كل ما يتعلق بمؤسسات القطاع العام، ابتداء بالنظام السياسي ودور الأطراف الفاعلة فيه، إلى المالية، إلى الأمن، إلى الاقتصاد والقضاء، وتعاملت السلطة بروح إيجابية، رغم ان هناك الكثير مما كتب في هذا التقرير سبق ونوقش وقدمت توصيات داخلية، لكن من الواضح ان القيادة الفلسطينية فهمت الرسالة وبالتالي قررت التعامل بإيجابية وتشكيل لجنة لمتابعة توصيات التقرير²⁹⁷.

من الضغوط الأخرى التي كانت في غاية الوضوح، هو المشاركة في كامب ديفيد رغم ان القيادة الفلسطينية كان موقفها أن أي قمة بحاجة إلى تحضير، لكن في النهاية ضغطت الولايات المتحدة على السلطة للمشاركة، وبالطبع كان ذلك بعد إصرار أيهود باراك رئيس الوزراء الإسرائيلي آنذاك على عقد القمة، وفشلت القمة وعاد كل وفد إلى بلده بعد انفاق

²⁹⁶. خليل نخلة، مصدر سابق، ص 110

²⁹⁷. د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق

أن لا يعلن من المسؤول عن فشل المفاوضات، لكن في النهاية تم تحميل القيادة الفلسطينية وخصوصا الرئيس الراحل ياسر عرفات المسؤولية، رغم أن وسائل الإعلام الأمريكية آنذاك أشارت إلى أن باراك انعزل عن طواقم المفاوضات لمعظم فترات القمة. خلال الانتفاضة وبعد أن انقض شارون على الاتفاقيات السياسية الفلسطينية الإسرائيلية ونسفها، فقد عمل على إثارة موضوع التحريض والمناهج الفلسطينية، وكما جرت العادة فان الموضوع أصبح القضية الرئيسية للولايات المتحدة والدول الأوروبية، وتم تقييم المناهج الفلسطينية فقط، بينما المناهج الإسرائيلية لم يتم تقييمها، وتبع ذلك محاولات للتأثير في محتوى المناهج لإلغاء ذكر المدن الفلسطينية في الداخل على أنها مدن فلسطينية وتعديل الخرائط المستخدمة في كتب الجغرافيا.

4.2.4.4. الضغط الدولي خلال الانتفاضة

بعد فشل قمة كامب ديفيد واندلاع الانتفاضة الثانية، ازدادت وتيرة تدخل الإدارة الأمريكية في الحياة الداخلية الفلسطينية، وترافق هذا الضغط مع وصول الرئيس بوش الابن إلى البيت الأبيض، وتعاملت الإدارة الجديدة مع القضية الفلسطينية من منطلق امني، وبالرجوع إلى البيانات الصحفية التي أصدرتها الإدارة الأمريكية، فان معظمها كرس إلى مطالبة السلطة بضرب الإرهاب الفلسطيني، وضرورة القيام بما نسبته مئة بالمائة لإنهاء الإرهاب²⁹⁸ ، بينما عندما يتعلق الأمر بإسرائيل فإنها تطالب كافة الأطراف بضبط

²⁹⁸. فارس ظاهر، دراسة موقف الرباعية الدولية من القضية الفلسطينية <http://blog.amin.org>.

النفس، عدم الإفراط في استخدام القوة بالرد على الإرهاب الذي يقوم به الفلسطينيون²⁹⁹، رغم أن بعض الأحيان كان الأمر يتعلق بسقوط عشرة شهداء، وتركز جل اهتمامها بوقف العنف والذي لامت السلطة الوطنية عليه، وقد تبعت الإدارة الجديدة آنذاك كل المواقف الإسرائيلية، وطالبت السلطة بضرب قوى المقاومة، وقد أوفدت جورج تينت ومن ثم الجنرال زيني اللذين أجمعت تقاريرهما على محتوى امني، وتعاملوا مع القضية الفلسطيني فقط ببعده امني لا ببعده سياسي جوهره الاحتلال، و فقط تقرير ميتشل تعامل بنوع من الاختلاف حينما طالب بوقف الاستيطان.

5.4. التدخل الدولي في الإصلاح الفلسطيني

بدأت عملية التدخل في سبيل إصلاح المؤسسات الفلسطينية، في مرحلة سبقت انطلاق عملية الإصلاح في عام 2002، فقد كان التدخل في طبيعة السياسات الاقتصادية من خلال البنك الدولي مبكراً، لكن الجهود الدولية في هذا الشأن كانت متفرقة، وللمرة الأولى تم وضع فريق كبير لدراسة واقع مؤسسات السلطة في مجموعة روكارد، ومنذ ذلك التاريخ أصبحت التدخلات تشمل كافة المجالات، ومن هذه المبادرات:

1.5.4. تقرير روكارد

جاءت أولى المطالبات من طرف دولي غير رسمي وهو مجلس العلاقات الخارجية الأمريكي في عام 1999 في تقرير فريق العمل المستقل برئاسة ميشيل روكاد رئيس

²⁹⁹. فارس ظاهر، دراسة موقف الرباعية الدولية من القضية الفلسطينية <http://blog.amin.org>.

وزراء فرنسا الأسبق، وعرف التقرير بتقرير روكارد، والمؤلفان الرئيسيان كانا فلسطينيين هما يزيد صايغ وخليل الشقافي، استند التقرير إلى مراجعة شاملة لواقع مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، لكن في بعده السياسي ركز على تركيز الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية³⁰⁰، وكذلك أوصى التقرير بضرورة وضع دستور رسمي أو قانون أساسي يضمن فصل السلطات، ولأول مرة يطرح إصلاح لمكتب الرئيس الذي كان بعيداً عن المطالبات التي جاءت لاحقاً من أطراف فلسطينية فاعلة، حيث طالب التقرير بنقل المهام الإدارية العملية إلى المستويات الحكومية لكي يتفرغ الرئيس ومكتبه للقيادة السياسية، وفي مجال التشريع اقترح التقرير ممارسة المجلس لدور أقوى في الرقابة وكذلك "تبنى أجندة تشريعية لعدة سنوات لتنظيم وإتمام وظيفته الأساسية"³⁰¹، وعلى صعيد السلطة القضائية اعتبر التقرير أنها لم تلق العناية الكافية وبقيت في حالة انهيار، وطالب التقرير بإصدار قانون السلطة القضائية، واقترح التقرير نظام قضائي أكثر استقلالا وتشكيل مجلس قضائي أعلى مستقل.

على صعيد الإدارة العامة طالب التقرير بمجموعة من الإجراءات التي من شأنها تقوية الإدارة العامة في السلطة الفلسطينية، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات منها إصدار قوانين تأسس وتحدد الصلاحيات والوصف الوظيفي لكل الوزارات، تقليص عدد الوزارات والوكالات.

³⁰⁰. تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، تقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلس العلاقات الخارجية، 1999، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ص10.

³⁰¹. تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، تقرير فريق العمل المستقل، مصدر سابق، ص22.

على صعيد الموظفين

شخص التقرير تضخم القطاع العام، توظيف زائد عن الحد، وتدخل عوامل شخصية في التوظيف، ونصح بتطبيق قانون الخدمة المدنية، وضع هيكل وظيفي مركزي موحد للضفة وغزة، إدراج شؤون الموظفين تحت مسؤولية ديوان الموظفين العام، وحصر ميزانية الرواتب بوزارة المالية.

في المجال المالي

شخص التقرير تشعب العائدات العامة التي لا تخضع لوزارة المالية، وان الواردات والنفقات تفنقر إلى الشفافية وقدم توصياته التي تراوحت ما بين تقديم الميزانية العامة للمجلس التشريعي تحتوي على الواردات والمصروفات العامة، إدراج كافة الواردات في حساب واحد، ان تكون وزارة المالية مسؤولة عن إعداد ميزانية الرواتب، يجب ان تتولى وزارة المالية ضبط وإدارة صندوق التقاعد، سن قوانين وأنظمة لهيئة الرقابة العامة وان تكون الهيئة مسؤولة أمام المجلس التشريعي، استخدام اللامركزية فيما يتعلق ضريبة الأملاك بحيث تجبها البلديات لا السلطة المركزية.

في المجال الاقتصادي

أظهر التقرير وجود³⁰² ازدواجية وتفتيت في الوزارات والوكالات التي تتعامل مع جوانب متنوعة من الاقتصاد، عدم وجود بيئة قانونية مناسبة لاقتصاد السوق، وجود

³⁰². تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، مصدر سابق، ص24.

الاحتكارات وعدم قيام السلطة بتخصيص الاحتكارات، وطالب التقرير دمج الوزارات والهيئات التي لها علاقة بالاقتصاد، أهمية استقلال هيئة الرقابة والتنظيم استقلالاً حقيقياً، إشراف سلطة النقد على القطاع المصرفي، انجاز القوانين التي لها علاقة بالضرائب والاستثمار وتسجيل الشركات، خصخصة الشركات الاحتكارية وكشف كافة الامتيازات التجارية.

في مجال الأمن

تبين وجود ازدواجية في أجهزة الأمن، وممارستها انتهاكات لحقوق الإنسان، وعدم محافظتها على الإجراءات القانونية، وحذر من أن الإشكالات السابقة من شأنها " ان هذا كله يهدد أداء الأجهزة المختلفة للشرطة والرضا الشعبي عنها وثقة إسرائيل والأسرة الدولية بها"³⁰³. طالب التقرير بان تخضع الأجهزة الأمنية ككل لسلطة مدنية، وضرورة منح دور للمجلس التشريعي في رقابة الأجهزة، وضع هيكلية تسلسلية للأجهزة الأمنية، ضرورة المصادقة ونشر اللوائح التي وضعها مجلس الأمن القومي ، تقليص أفراد أجهزة الأمن، وقف تدخل الأجهزة في الاقتصاد من خلال وقف جباية الواردات والضرائب.

2.5.4. خطة خارطة الطريق

جاءت الخطة كمقترح لحل الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، عبر اتخاذ خطوات متبادلة، لكن مضمون الخطة الذي يهنا هنا هو ما حملته في مرحلتها الأولى تحت مسمى "إنهاء

³⁰³. المصدر السابق

العنف والإرهاب، إعادة الحياة الفلسطينية إلى طبيعتها، وبناء المؤسسات الفلسطينية³⁰⁴، ومطلوب من السلطة الوطنية الشروع في عملية إصلاح شاملة.

على المستوى السياسي

طلبت الخطة في مرحلتها الأولى بصياغة دستور فلسطيني، إجراء انتخابات حرة ونزيهة، إقامة نظام برلماني من خلال ديمقراطية برلمانية قوية، وكذلك استحداث رئيس وزراء يتمتع بصلاحيات حقيقية، وطلبت "تعيين رئيس وزراء انتقالي، او حكومة مخولة بصلاحيات تنفيذية"³⁰⁵، فصل حقيقي للسلطات، إنشاء لجنة انتخابات فلسطينية مستقلة، وتعديل قانون الانتخابات من قبل المجلس التشريعي، التعددية السياسية.

على صعيد الأمن

حملت الخطة في مضامينها أساسا الإصلاح الأمني، فطلبت بان يصدر عن القيادة الفلسطينية بيانا لا يقبل التأويل يعيد تأكيد حق إسرائيل بالعيش بسلام وأمن ويدعو لوقف فوري وغير مشروط لإطلاق النار، ووقف النشاطات العسكرية وجميع أشكال العنف ضد الإسرائيليين³⁰⁶، اعتقال وتوقيف الأشخاص والجماعات الذين يشنون هجمات ضد الإسرائيليين، إعادة التنسيق الأمني مع الإسرائيليين، إعادة هيكلة أجهزة الأمن الفلسطينية وإخضاعها لسلطة مدنية، جمع الأسلحة غير المرخصة.

³⁰⁴. خطة خارطة الطريق، منقولة عن صحيفة الأيام، ومدققة من قبل المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية

³⁰⁵. خطة خارطة الطريق، مصدر سابق.

³⁰⁶المصدر السابق

في المجالات الأخرى فإن خطة خارطة الطريق طالبت بدعم منظمات المجتمع المدني، وخصوصا العاملة في الانتخابات، وكذلك المؤسسات التي تعمل بشكل مشترك مع مؤسسات إسرائيلية ومن امتثلتها شعب لشعب.

في المجال الاقتصادي والمالي

فإن الخطة طالبت المانحين بأن يواصلوا دعم المنظمات غير الحكومية، وبرامج شعب لشعب والقطاع الخاص ومبادرات المجتمع المدني، بناء على التحقق من التزام الطرفين تطلق اللجنة الرباعية جهدا دوليا كبيرا للمساعدات، وطالبت الخطة الطرفين بتحصيل العائدات وتحويل الأموال وفقا لآلية رقابة شفافة ومتفق عليها، تطوير الاقتصاد بناء على اقتراحات تقرير تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، وطالبت جميع المانحين الذين يقدمون دعما للميزانية الفلسطينية يحولون هذه الأموال من خلال الحساب الموحد لوزارة المالية الفلسطينية.

3.5.4. وثيقة الاتحاد الأوروبي

وثيقة الاتحاد الأوروبي وهو الداعم الأكبر للسلطة الوطنية الفلسطينية، جاءت محددة في بعض المفاصل وعامة في مفاصل كثيرة. فهي تحدثت عن استمرار الدعم المالي لإقامة دولة فلسطينية قادرة على الحياة، ورحبت ببيان الرئيس ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي، وخطة المجلس التشريعي للإصلاح وخطة المائة يوم الحكومية.

مقترحات الخطة للإصلاح السياسي

وثيقة الاتحاد الأوروبي اختلفت عن خارطة الطريق رغم دعم الاتحاد للخطة في تفصيل المطلوب على المستوى السياسي، فلم تطالب الخطة برئيس وزراء، إنما اعتبرت الإطار الدستوري مهم لتحقيق الفصل بين السلطات، واستعدادها لدعم الانتخابات لضمان حياديتها ونزاهتها، وهي تشير بذلك إلى ضرورة ضمان المشاركة السياسية³⁰⁷.

في مجال الاقتصاد والإصلاح المالي

ركزت وثيقة الاتحاد الأوروبي بشكل مفصل على موضوع الإصلاح المالي، ومنها توحيد مصادر عائدات السلطة في حساب مالي موحد تحت إدارة وزارة المالية، وضع حدود مضبوطة للمصروفات، تقوية هيئة الرقابة العامة ونشر تقاريرها، تحويل استثمارات السلطة إلى صندوق الاستثمار الفلسطيني وخصخصة الشركات الحكومية، نشر تقارير تفصيلية في صرف الموازنة العامة، دمج المشاريع الاستثمارية الممولة من الدول المانحة في الموازنة العامة ووضعها تحت سيطرة وزير المالية³⁰⁸.

على صعيد الوزارات

طالبت الوثيقة بشكل أساسي بخفض أعداد الموظفين في القطاع العام، ووضع نظام تعاقد بالتعاون مع البنك الدولي يغطي جميع وظائف القطاع العام، مراجعة شاملة للوظائف والصلاحيات للوزارات والهيئات، وتفعيل خدماتها للجمهور³⁰⁹.

³⁰⁷ الصفحة الإلكترونية لمفوضية الاتحاد الأوروبي.

³⁰⁸ وثيقة الاتحاد الأوروبي، مصدر سابق.

³⁰⁹ المصدر السابق.

على الصعيد القضائي

طالبت الوثيقة بالتوقيع على قانون السلطة القضائية لكي تقوم بدعم موازنة السلطة واستخدم هذا كشرط على السلطة، وحددت دعمها للقضاء في مجالات التدريب والتجهيزات وبناء مقرات محاكم، وتقديم المساعدة الفنية لمجلس القضاء الأعلى، ودعم إنشاء محكمة دستورية، وتعزيز سيادة القانون.

في المجال الأمني

طالبت الوثيقة بإصلاح هيكلية الأجهزة وتوحيدها، وإصلاح دستوري يضمن احترام حقوق الإنسان والرقابة المدنية على الأجهزة.

6.4. التدخل الدولي في الشؤون الأمنية الفلسطينية

تطوير قدرات الأجهزة الأمنية الفلسطينية، كان إحدى المجالات التي تلتقت السلطة فيها الدعم الفني، فقد عملت أجهزة امن دولية متعددة في مرحلة التأسيس للسلطة، بعثات أمنية في الأراضي الفلسطينية، وتلقى أفراد الأجهزة العديد من الدورات المحلية والدولية، على يد الخبراء الدوليين، إن الاهتمام ببناء قدرات الأمنية لأجهزة الأمن الفلسطينية، كان دافعه الأساسي هو وفاء السلطة للاتفاقية الأمنية بينها وبين إسرائيل، ولطالما كانت احدي النقاط التي ما ان تتعثر المفاوضات، حتى يخرجها الإسرائيليون من الجارور، فقد ركز نتتها هو رئيس وزراء إسرائيل في عام 1996، على ما اسماه الباب الدوار الذي تستخدمه السلطة مع المعتقلين السياسيين، أو ما أطلق هو عليهم الإرهابيين.

إن أساس التدخل جاء في نصوص الاتفاقية الأمنية بين منظمة التحرير وإسرائيل، فالبند السابع من اتفاقية شرم الشيخ حدد أدواراً أمنية ومنها يتعهد الجانب الفلسطيني بتنفيذ مسؤولياته الأمنية والتعاون الأمني والتزاماته المستمرة³¹⁰، إن هذا النص يحدد التنسيق الأمني بين الأجهزة الأمنية الفلسطينية والقوات الإسرائيلية، ومن ضمنها تبادل المعلومات، ملاحقة الأشخاص الذين يعملون ضد الإسرائيليين، وكذلك الاستمرار في جمع الأسلحة³¹¹، وكذلك فإن السلطة وحسب الاتفاقيات الأمنية كانت ملزمة بتقديم عدد أفراد الأجهزة الأمنية، هذا بالإضافة إلى نوع وعدد الأسلحة التي لديها، رغم أن الاتفاقية حددت أنواع الأسلحة مسبقاً، لكن إسرائيل لم تثق يوماً بهذه الاتفاقيات، وكلما حصلت على معلومات تطلب المزيد منها، أن طبيعة الاتفاقيات الأمنية التي في العادة ترتبط بالاستقلال التام، ولكن في الوضع الفلسطيني الذي أبقى على قوات الاحتلال مسيطرة على الأراضي الفلسطينية، مع تحديد مراحل للحل السياسي، وتقسيم الوطن إلى ثلاث مناطق بناءً على الاتفاقيات، وأبقى قضايا رئيسية إلى المرحلة النهائية، فإن الترتيبات الأمنية التي نصت عليها الاتفاقيات، اعتبرت من أطراف المعارضة الفلسطينية معيبة، خصوصاً التنسيق الأمني، والاعتقالات السياسية³¹²، والسلطة الفلسطينية لطالما انتقدت جراء مجموعة من الإجراءات كانت مجبرة على اتخاذها بسبب الاتفاقيات الأمنية، وتعاملت إسرائيل بشكل رئيسي مع القضايا الأمنية، وانتقدت أداء السلطة الفلسطينية في مجال

³¹⁰. اتفاقية شرم الشيخ، الصفحة الإلكترونية لدائرة شؤون المفاوضات

³¹¹. المصدر السابق

³¹² قيس عبد الكريم وآخرون، مصدر سابق، ص 119.

الأمن، عند كل عملية نفذتها حركات المقاومة الفلسطينية، وهي أرادت للسلطة ان تحمي احتلالها، لا أن تحمي المواطنين الفلسطينيين.

وبعد مجيء نتياهو إلى رئاسة الحكومة بعد مقتل رابين، فقد ركز اهتمامه الأول على الاتفاقات الأمنية، ونشأ نتيجة ذلك لجنة ثلاثية أمريكية، فلسطينية وإسرائيلية لمتابعة تنفيذ الاتفاقات بين الطرفين، ولذا فان التدخل الأمريكي في الجانب الأمني، جاء من اجل مراقبة مدى التزام السلطة بمكافحة الإرهاب، ولاحقا تم تشكيل لجنة أيضا لمتابعة التحريض، في كل أزمة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي كان هناك جانب امني، كأحد المخرجات التي اقترحتها الولايات المتحدة، وإسرائيل لم تنق سوى بالولايات المتحدة كي تكون المراقب على تطبيق الاتفاقية، وذلك كون الولايات المتحدة لم تطلب يوما من إسرائيل وقف التحريض ضد الفلسطينيين، لكنها طالبت في أكثر من مرة قيادة السلطة بوقف التحريض ضد إسرائيل سواء في وسائل الإعلام او خطابات المسؤولين الفلسطينيين.

1.6.4. التواجد الأمني الأمريكي ودوره

سبق كيث دايتون الجنرال وليام وورد كمنسق امني، بدأ التواجد المعلن للمنسق الأمني الأمريكي في شباط من عام 2005، رشح الرئيس الأمريكي جورج بوش الجنرال كيث دايتون ليقوم بدور المنسق الأمني³¹³

ما بعد الانتخابات التشريعية حدث تغير لدى المؤسسات والدول المانحة، تمثل التغير بشكل أساسي برفض التعامل مع رئيس الوزراء الذي طالبوا به خلال حقبة الرئيس

³¹³. جريدة الشرق الأوسط، عدد 9851، بتاريخ 17 نوفمبر 2005

عرفات، وعملت الجهات المانحة على تعزيز دور مكتب الرئيس، وما كانت هذه الجهات طالبت به من تعزيز صلاحيات رئيس الوزراء، وضع المالية وأجهزة الأمن تحت مسؤولية رئيس الوزراء، كل هذا ذهب بعد فوز حركة حماس في الانتخابات، وبعد سيطرة حماس على قطاع غزة، عملت الولايات المتحدة على تعيين الجنرال دايتون لتدريب وتأهيل الأجهزة الأمنية الفلسطينية، وتشمل مهمة المنسق الأمني رصد التزام إسرائيل والسلطة الفلسطينية بالترتيبات الأمنية وتنظيم النشاطات الأمنية داخل السلطة الفلسطينية ومساعدتها في العمل على إنهاء الإرهاب في أراضيها فرض القانون³¹⁴، ورأس الجنرال دايتون فريق عمل من بريطانيا، كندا، تركيا والولايات المتحدة، وأكد الجنرال أن السبب الرئيسي لتشكيل هذا الفريق ينبع من سياسة الولايات المتحدة والمجتمع الدولي في العمل على تحقيق الأمن والاستقرار، لان ما يحدث في الشرق الأوسط لا يبقى في الشرق الأوسط³¹⁵، إذا المنطلق للولايات المتحدة لهذا التغيير في سياساتها، ينبع من تأثيرات 11 سبتمبر، وكذلك هو شكل جديد للعمل المعلن، لكن مع هذا التغيير هل كان هناك خيار للسلطة الوطنية لرفض وجود المنسق الأمني. وما الدور الذي أنيط بهذا المنسق وفريقه، ورغم انه تحدث في أكثر من مناسبة عن انه بنى موقفه من الصراع بعد سماع الطرفين، أي بمعنى هو يعمل مع الفلسطينيين لكنه ينسق خطواته مع الإسرائيليين، لقد تدخل الجنرال في السياسة الأمنية للسلطة الوطنية، وكان له تقييمه الخاص وتوصياته، ومن ضمن مهامه مع إسرائيل، سعى مكتبي إلى البحث عن مصادر تمويل إضافية

³¹⁴. جريدة الشرق الأوسط، عدد 9851، بتاريخ 17 نوفمبر 2005.

³¹⁵. كيث دايتون، في محاضرة في معهد واشنطن لسياسات الشرق الأوسط، 7 ايار، 2009.

والتعامل مع خوف إسرائيل من طبيعة وقدرة الأجهزة الأمنية الفلسطينية³¹⁶، إذا فان كل ما يدور في الأجهزة الأمنية معروف للإسرائيليين، وكان لمكتب دايتون دور في تحديد حجم الأجهزة الأمنية، وتمحور دوره بعد ذلك في إعادة هيكلة الأجهزة وتحديد التدريب المطلوب لبناء قدراتها، وقد تغير دوره بعد الانتخابات التشريعية التي فازت فيها حماس، دوري تغير خلال ثمانية عشر شهرا وذلك بفعل فوز حركة حماس³¹⁷، ومنذ تموز من عام 2007، وفرت الولايات المتحدة دعما للأجهزة الأمنية الفلسطينية ب 161 مليون دولار، وذلك للاستثمار في مستقبل السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين³¹⁸، ومن ضمن إعادة الهيكلة التي قام بها الجنرال هو تدريب وتأهيل أفراد امن سنهم من 20-22 سنة، وخلال محاضراته في معهد واشنطن اقتبس ما قاله احد المسؤولين الأمنيين الفلسطينيين في كلمته للخريجين، إنكم تتدربون هنا ليس لقتال إسرائيل بل لفرض الأمن والنظام في الأراضي الفلسطينية، وهذا يوضح الحدود التي وضعها مكتب التنسيق الأمني الأمريكي، لطبيعة أفراد الأجهزة الأمنية الجدد، وهؤلاء تلقوا تدريباتهم في الأردن ومصر، وحسب أقوال الجنرال دايتون فان الإسرائيليين يتقون بهؤلاء الشباب، في المحصلة فان أي مساعدة أمنية للسلطة يجب أن تكون في صالح الاحتلال، وكأن المطلوب من الشعب الفلسطيني الذي يرزح تحت الاحتلال، ولا يوجد أفق لسلام حقيقي أن يحمي الاحتلال، وان يقوم بالقضاء على ما سماه دايتون الإرهاب، واعتقال أعضاء حركة حماس في

³¹⁶. المصدر السابق

³¹⁷. المصدر السابق

³¹⁸. دايتون، مصدر سابق

الضفة الغربية، وأثار ذلك ردود فعل من قبل القوى السياسية وخصوصاً حركة حماس، التي اعتبرت أن الجنرال هو القائد الحقيقي للأجهزة الأمنية في الضفة الغربية، وهي تقوم بما يطلبه قائدها منها، ولم تكن حماس هي فقط من انتقد هذا التواجد للجنرال ودوره، بل إن حركة فتح وهي من تدير الأمور في الضفة انتقدت تدخلات دايتون خصوصاً بعد كلمته أمام إحدى لجان الكونجرس، والتي سرد فيها ما أنجزه مع الأجهزة ودوره في تعزيز التنسيق الأمني بين الفلسطينيين والإسرائيليين.

7.4. وفاة الرئيس عرفات وتغير شكل الضغوط الدولية

منذ انهيار محادثات كامب ديفيد، أصبح الحديث عن الرئيس عرفات باتهامه على أنه عقبة أمام السلام، فقد جاءت الحملة الإسرائيلية بعد فشل المفاوضات مركزة ضد الرئيس عرفات، وساندها اللوبي الصهيوني في أمريكا ومؤيديهم في الإدارة الأمريكية، وبعد فوز شارون برئاسة الوزراء في إسرائيل، ركز على أن الرئيس عرفات هو الذي يدعم الإرهاب، وبدأ حملة مركزة على الرئيس، فقد حاول شارون تحقيق انتصار على الانتفاضة من خلال الحسم العسكري، وفي ظل فشله في ذلك، أصبح تركيزه منصب على ضرب بنية السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد دمر المقرات الأمنية، ووصل الأمر إلى مقر الرئيس عرفات، وحاصره بالدبابات وهدم معظم أجزاء المقر، وكل ذلك بعد أن أعلن أن الرئيس عرفات غير ذي صلة، بمعنى أن المحتل أصدر قراره ضد القيادة المنتخبة والرمزية للشعب الفلسطيني والمتمثلة بالرئيس عرفات، وقد ساند موقف إسرائيل الولايات المتحدة، والتي بدأت حملة ضغوط قوية على الرئيس من أجل تهميش دوره، ومن ضمن

ذلك كانت الانتخابات، والتي كانت السلطة معها في حال توفرت الأجواء التي من شأنها عقد الانتخابات بعيدة عن الحواجز والاعلاقات الإسرائيلية، خصوصا انه وحسب المؤسسات الحقوقية زاد عددها عن الستمائة حاجز³¹⁹، ولكن تنبّهت الولايات المتحدة ان مسألة انتخاب الرئيس عرفات مؤكدة، فبدأت تأخذ ضغوطها منحى جديد يتمثل باستحداث منصب رئيس وزراء، استجابة للضغط الخارجي في الغالب بغية الحد من قدرة عرفات على المناورة بنقل بعض سلطاته كرئيس للسلطة الفلسطينية إلى رئيس وزراء يؤمل له أن يكون أكثر انصياعا للرغبات الأمريكية والإسرائيلية³²⁰ فقد اعتبرت الدول الغربية ان سر قوة عرفات مبنية على سيطرته على المال، فقد كان لمكتب الرئيس موازنة خاصة، وكذلك قارات الرئيس مقبولة لدى وزارة المالية، أما في مجال الأمن فكانت الأجهزة الأمنية تتبع مباشرة للرئيس، ولذا فان تحويل المال والأمن لرئيس الوزراء من شأنه إضعاف الرئيس وتقوية رئيس الوزراء.

تتاغمت مواقف بعض القادة الفلسطينيين مع الموقف الدولي، الذي اعتبر الرئيس عقبة في طريق السلام، واعتقدوا ان إضعاف نفوذ الرئيس من شأنه ان يحقق الاستقلال، من خلال تدخل أمريكي قوي في الضغط على إسرائيل، وتحقيق المطالب الفلسطينية بالدولة المستقلة.

جاءت وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات في ظروف غامضة، وانتقلت السلطة بشكل سلس فبعد استلام رئيس المجلس التشريعي لرئاسة السلطة، حدد موعد الانتخابات

³¹⁹ التقرير السنوي السابع، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ص37.

³²⁰ . جميل هلال، <http://www.samanews.com/index.php?act=Show&id=78445>

الرئاسية في 2005/1/9، وانتخب الرئيس محمود عباس والذي كان أول من شغل رئاسة الوزراء، بعد التعديلات الدستورية التي أدخلت على القانون الأساس، تحت الضغط الدولي. كان من المفترض أن تكون وفاة الرئيس الراحل سببا لدفع القوى الدولية وأساسا الولايات المتحدة لتنفيذ خطة خارطة الطريق، تلقى الرئيس محمود عباس وعود من الرئيس الأمريكي بمواصلة الجهود الأمريكية من اجل تحريك عملية السلام في المنطقة إلى الأمام³²¹، لكن إسرائيل التي كانت قد انسحبت من غزة في مطلع عام 2005 دون تنسيق مع السلطة الفلسطينية، ولم يغير انتخاب الرئيس محمود عباس الذي جاء ببرنامج انتخابي يركز على ضرورة تنفيذ الخطة، لكن ذلك لم يحصل، ولم تعمل الولايات المتحدة على تغيير موقف إسرائيل، ومنذ ذلك التاريخ استمرت وبوتيرة عالية عملية البناء في المستوطنات، وكذلك لم تقم إسرائيل بسحب قواتها من مناطق (أ) واستمرت الحواجز الإسرائيلية، وحصار قطاع غزة، وبقيت خطة خارطة الطريق شعار مرفوع يستخدم لحظة اجتماعات فلسطينية أمريكية، أو أوروبية فلسطينية، لكن عندما يحدث الاجتماع بين إسرائيل والولايات المتحدة، يتم الحديث عما على السلطة الوطنية فعله، على صعيد مكافحة الإرهاب، او تقديم تنازلات سياسية.

1.7.4. الانتخابات التشريعية الثانية والموقف الدولي

جاءت نتائج الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية لتثبت ان الدعم الدولي مشروط، برضوخ القيادة الفلسطينية لقراراته، ومنذ إعلان النتائج سارعت إسرائيل لإعلان موقفها

³²¹. فارس ظاهر، مصدر سابق

من نتيجة الانتخابات، فقد العن أيهود اولمرت القائم بأعمال رئيس الوزراء الإسرائيلي إن إسرائيل لن تقوم باي مفاوضات مع حكومة فلسطينية تضم أي عضو من منظمة عسكرية إرهابية تطالب بتدمير إسرائيل³²²، وقامت وزيرة الخارجية الإسرائيلية تسيفي ليفني بالاتصال بدول الاتحاد الأوروبي اكبر داعم للسلطة الفلسطينية وطالبتهم برفض إقامة حكومة إرهابية فلسطينية، الرئيس الأمريكي بوش أعلن ان الولايات المتحدة ن تتعامل مع حماس إلا عندما تعلن إلغائها لبند تدمير إسرائيل³²³، من جانبه رئيس الوزراء البريطاني قال أن على حماس أن تدرك أن لديها طريقان إما اتخاذ قرار بسلك مسلك الديمقراطية او العنف³²⁴، لقد تبع الرئيس بوش تصريحات اولمرت، ونفس الموقف اتخذه رئيس الوزراء البريطاني، اللجنة الرباعية من جهتها لوضع شروط للتعامل مع حكومة تشكلها حركة حماس، ومن هذه الشروط الاعتراف بإسرائيل، وبكافة الاتفاقيات بين منظمة التحرير وإسرائيل، ونبذ العنف، مباشرة تبنت اللجنة الرباعية تقريبا نفس الشروط.

لقد ثبت بشكل كامل بعد الانتخابات، ان المال المقدم للسلطة الوطنية هو سياسي، وعندما لا تلتزم السلطة بالمسيرة السياسية فان المال يتوقف عن التدفق، والمطلوب لاستمرار المال الاعتراف بإسرائيل وبكافة الاتفاقيات الموقعة ، ونبذ العنف والإرهاب. لقد بنى حزب الليكود جل حملاته الانتخابية على نفس اتفاق أوسلو، لما يسببه من خطر على إسرائيل، حسب رأي الحزب، مع ذلك فان الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي استقبلت رئيس وزراء إسرائيل من حزب الليكود مرات عدة، ولم يتم الطلب منه تغيير موقفه.

³²² .[Http://news.bbc.co.uk/2/hi/4650788stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/4650788stm)

³²³ . [Http://news.bbc.co.uk/2/hi/4650788stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/4650788stm)

³²⁴ . [Http://news.bbc.co.uk/2/hi/4650788stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/4650788stm)

2.7.4. دور الدعم الدولي في الضغط على السلطة الوطنية بعد انتخابات 2006

أعلنت اللجنة الرباعية موقفها القاضي بوقف تمويل الموازنة الفلسطينية، وذلك بعد تشكيل حركة حماس للحكومة الفلسطينية، وطلبت مجموعة من المطالب أساسها الاعتراف بحق إسرائيل في الوجود، الالتزام بالاتفاقيات الموقعة سابقا ونبذ العنف والإرهاب، العقوبات التي فرضتها على حكومة حماس التي تشكلت بعد انتخابات المجلس التشريعي الحرة عام 2006³²⁵، هذه المطالب لم تقابل يوما مثلا بالطلب من حزب الليكود بالاعتراف بالاتفاقيات الموقعة، ولا الاعتراف بحق الشعب الفلسطيني في دولة على حدود الرابع من حزيران عام 1967، في حين أحجمت عن أي ضغط على إسرائيل على الرغم من خروقتها المتكرر لقرارات الأمم المتحدة³²⁶، وهنا يتضح الآلية الدولية التي تضغط على الضعيف، فاي ضغط أمريكي على إسرائيل بأي شكل كان يقابل بحملة من الكونجرس الأمريكي، ضد أي نوع من الضغوط وتحول إلى ضغط على السلطة الوطنية. لقد قررت الولايات المتحدة وقف دعمها وحذا حذوها الاتحاد الأوروبي واليابان وكندا، وبدأت الحكومة الفلسطينية الجديدة تعيش أوضاعا مالية صعبة، أدى ذلك إلى اتخاذها قرار بدفع جزء من رواتب موظفي القطاع العام، وعانت الحكومة الفلسطينية من غياب الدعم الدولي، مما جعلها في مواجهة مع الموظفين في القطاع العام، والذين ينتمي معظمهم لحركة فتح، فشكّلت نقابة للعاملين في الوظيفة العمومية، ونظمت إضرابات متعددة ضد الحكومة.

³²⁵. جميل هلال، مصدر سابق

³²⁶. المصدر السابق

وما ميز هذه المرحلة هو عمل الدول المانحة على إعادة الاعتبار لمكتب الرئيس، من خلال وضع جزء من الدعم الدولي للسلطة من خلاله، وما طالب به المجتمع الدولي زمن الرئيس عرفات، وخصوصا المتعلقة بصلاحيات الرئيس ورئيس الوزراء، أصبح بعد فوز حماس مختلف، فالمجتمع الدولي يطالب ان تكون مرجعية الأجهزة الأمنية لدى الرئيس، في حين طوبى بها سابقا لتكون من صلاحيات وزير الداخلية، والانتقادات التي وجهت للرئيس عرفات فيما يتعلق بدوره في الأمور المالية، أصبحت الآن مطلب ان تتحول إلى مكتب الرئيس، والمطالب التي طالب فيها الرئيس محمود عباس عندما كان رئيسا للوزراء واستقال بسببها، أصبح الآن يطلبها لنفسه عندما أصبح رئيس، ان التدخل الدولي في تحديد وتوزيع الصلاحيات في السلطة الوطنية، اثبت انه كان يعبر عن قصر نظر، وتعامل مع احتياجات آنية في ذلك الوقت، وهو غير مبني على أسس ديمقراطية، إنما مبني على أسس سياسية، فكلما كان المجتمع الدولي راضيا بدور هذا القائد في المسيرة السياسية، كان بالنسبة لهم عنوان صحيح، وعندما يتعارض موقفه ودوره مع توجهات الدول المانحة مختلفة، يصبح هدفا لنزع الصلاحيات ومركزا للانتقادات ومحاولات للاستبدال، كما حصل مع الرئيس عرفات والذي طالما تفاخرت الإدارة الأمريكية في عهد الرئيس كلينتون، على انه أكثر الرؤساء في العالم الذي دخل البيت الأبيض، لكن إدارة الرئيس بوش هي من عمل على إقصاء الرئيس عرفات وذلك لأنه لم يتعامل مع رغبات الرئيس بوش.

3.7.4. شمولية الضغط الدولي

يتضح من المبادرات الدولية للإصلاح سواء تلك التي جاءت من طرف غير رسمي أو من الأطراف الرسمية تركيزها على عدة محاور، فرغم شمولية تقرير روكارد وفحصه كافة نقاط الضعف التي تعاني منها السلطة الوطنية إلا انه بقي في إطار الاتفاقيات السياسية مع إسرائيل، وكذلك فحص بنى السلطة ولم يتعرض للمنظمة سوى بمحاولة فك الارتباط بينها وبين السلطة. من جانبها خطة خارطة الطريق جاءت كتعبير عن موقف الإدارة الأمريكية وبالتحديد الرئيس بوش الذي طالب من الفلسطينيين اختيار قيادة جديدة لتحقيق حلم الدولة، وبالتالي فان الإصلاح في خطة خارطة الطريق يتكون من شرط أساسي هو الخلاص من الرئيس ياسر عرفات، من الأمثلة على التدخل الخارجي في الإصلاح السياسي استحداث منصب رئيس الوزراء في آذار 2003³²⁷، وهذا كان الاقتراح بسبب الشعبية والرمزية التي يمثلها الرئيس، من هنا تركز الضغط الدولي على فكرة استحداث منصب رئيس الوزراء، وضرورة تمتعه بصلاحيات فعلية، فمن الناحية السياسية وكما أسلفنا في فصل سابق فان الفلسطينيين لم يبحثوا في طبيعة الدولة ولم تحمل الأدبيات سوى عناوين رئيسية، فقط وثيقة الاستقلال تحدثت عن نظام برلماني ديمقراطي، لكن نشأت السلطة في ظل شخصية كرزيماتية ومحورية هي الرئيس عرفات الذي صبغ النظام السياسي بالرئاسي، وتعامل المجتمع الدولي وإسرائيل مع نمو دور الرئيس وإمساكه بكافة الخيوط، وبما انه وحسب معظم المحللين كان قادرا على توقيع

³²⁷. جميل هلال مصدر سابق

اتفاقية سياسية ينهي بها الصراع، إذا ما وصل إلى تحقيق الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني، فإن العالم اجمع تعامل مع الرئيس عرفات دون أي تردد، ويمكن ملاحظة الاستقبال الذي كان يحظى به في كل دولة زارها، كان يستقبل كرئيس دولة لا رئيس سلطة لا تمتلك السيادة على أرضها وجوها وبحرها، لم تكن الإصلاحات مطلوبة من المجتمع الدولي في أوج المحادثات بين الإسرائيليين ومنظمة التحرير. فعند صدور تقرير هيئة الرقابة العامة في العام 1997، لم نرى موقفا من المجتمع الدولي مطالباً السلطة بإصلاحات.

إن خطة خارطة الطريق تعاملت في الجانب الأمني بشكل أساسي على إن الأمن يجب إصلاحه لحماية إسرائيل، ولذا فقد ركزت الخطة على إصلاح أجهزة الأمن وإخراجها من سيطرة الرئيس عرفات ووضعها تحت رئاسة وزير الداخلية، ولقد تدخل الغرب أيضاً وخاصة الولايات المتحدة، في تشكيل قوى الأمن الفلسطينية في الضفة الغربية ففي عملها وعقيدها³²⁸، رغم تناغم هذا الخيار مع مطالبات فلسطينية إلا أن الأهداف مختلفة، فخطة خارطة الطريق حاولت تهميش الرئيس عرفات والحد من نفوذه ودوره عبر سحب صلاحيات الإدارة العامة للحكومة منه لصالح رئيس الوزراء، وكذلك سحب سيطرته على الأمن لصالح الحكومة ووزير الداخلية، وبفقدان الرئيس عرفات لكلا القوتين الأمنية والمالية فإنه يفقد قوته ونفوذه، وبنفس الوقت فإن الخطة ورغم إنها حملت عناوين جميلة مثل وقف الاستيطان وبناء الدولة الفلسطينية من خلال إقرار إسرائيل بذلك إلا أن

³²⁸. جميل هلال مصدر سابق

تحفظات شارون الأربعة عشر على الخطة ووديعه بوش لشارون شكلت إعفاء لإسرائيل من التزاماتها اتجاه الخطة، لكن بقيت المطالبات للسلطة الفلسطينية وزادت حده الضغوط مما حدا بالقيادة الفلسطينية إلى الالتزام بمطالب اللجنة الرباعية التي تبنت الموقف الأمريكي، رغم اختلاف الموقف الأوروبي بما يتعلق بالرئيس عرفات، إلا أن المحصلة النهائية هي موقف أوروبا الداعم لخطة خارطة الطريق باعتبارها احد أطراف الرباعية والتي مثلت كل من أمريكا، الاتحاد الأوروبي، الأمم المتحدة وروسيا.

إن انصياع السلطة الفلسطينية إلى الضغوط الدولية في موضوع الإصلاحات، يتضح من خلال برنامج الإصلاحات الذي عرضته الحكومة الفلسطينية، وتشكل مجموعات عمل دولية لمتابعة الإصلاحات، حيث كانت تقدم السلطة تقريرا عن الإصلاحات التي تمت، ولم تكن هذه الإصلاحات تنشر للجمهور، حيث إن التقارير التي رفعت لم يكن من السهل الحصول عليها، وكل ما يمكن الوصول إليه من معلومات هو من خلال ما يصرح به الوزراء.

استندت المطالبات الدولية بالإصلاح لسببين أولهما هو أن الولايات المتحدة هي التي باتت ترعى المفاوضات بين منظمة التحرير وإسرائيل منذ انهيار الاتحاد السوفييتي، وهي الطرف التي طالما طالب المفاوضون الفلسطينيون منها موقفا ضد سياسات إسرائيل، من طرفها الولايات المتحدة وعبر تدخلاتها المستمرة منذ التوقيع على اتفاقية أوسلو في البيت الأبيض وهي تحاول إبقاء المفاوضات قائمة بغض النظر عن التطورات الميدانية، وبطريقة أخرى فهي تعمل على إدارة الصراع لا على حله، وبما أن القيادة الفلسطينية

كانت تطالب الولايات المتحدة بالتدخل لثني إسرائيل عن ممارساتها او لوقف عدوانها بعد الانتفاضة الثانية، فقد رأت الولايات المتحدة وهي القوة الأولى عالميا وتهتم بتحقيق الاستقرار والسلم الدوليين وعدم تعريض مصالحها للخطر³²⁹، رأت أن بإمكانها التدخل في الشأن الداخلي للشعب الفلسطيني وتقديم التوصيات وتضغط لتغيير ما تريد. من ناحية ثانية فان اعتماد السلطة الوطنية وبنسبة عالية على المساعدات الدولية في ظل ضعف الاقتصاد الوطني، جعلها أضعف من ان ترفض التدخل من قبل الدول المانحة، كان لذلك يجعل الأراضي الفلسطينية المحتلة شديدة الاعتماد على المساعدات الخارجية³³⁰ من جانب آخر فان الاتفاقية بين منظمة التحرير وإسرائيل تركت لإسرائيل جمع الجمارك على السلع المستوردة من التجار الفلسطينيين لصالح السلطة، واستعملت ذلك إسرائيل في أكثر من مرة وأوقفت تحويل هذه المستحقات إلى خزينة السلطة. لذا فان المساعدات الدولية كانت سوطا مسلطا على السلطة الفلسطينية وقراراتها، والتدخل الخارجي الحاد في الحياة السياسية والاقتصادية والأمنية سواء من طرف المحتل ام من طرف سواه من القوى الإقليمية أو الدولية³³¹، وبما أنها كانت تأمل بموقف من المجتمع الدولي مناصرا لقضيتها فقد كانت مضطرة للتعامل مع المطالب الدولية. من جانب آخر فان إدراك إسرائيل لضعف السلطة الوطنية زاد من وتيرة ضغطها ومطالباتها من اجل تعاون اممي بشكل

³²⁹ كيث دابتون، مصدر سابق.

³³⁰ جميل هلال، مصدر سابق

³³¹ جميل هلال مصدر سابق

أساسي وقمع لما أطلق عليه الإسرائيليون ومن بعدهم الولايات المتحدة الإرهاب الفلسطيني.

8.4. الفرق بين المطالبات المحلية والدولية

على المستوى السياسي فإن المطالبات الفلسطينية تركزت في مجموعة من القضايا، أساسها وأهمها هو منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، حيث ركزت المطالبات المحلية بإحياء دور المنظمة وإصلاحها عبر الانتخابات الديمقراطية للمجلس الوطني، وضم كافة الفصائل غير المنضوية فيها مثل حماس والجهاد الإسلامي، وتفعيل دورها على اعتبار أن الصراع لم يحل وهي أقيمت بهدف تحرير فلسطين، لذا لا بد من إعادة الاعتبار لدورها، مع إصلاح آلية صنع القرار فيها. كذلك فإن نقاش النظام السياسي الفلسطيني بعد قيام السلطة، تطرق إلى جوهر النظام من خلال نقاش النظام الرئاسي، وتم التطرق له بطريقة نقدية وذلك بسبب مركزيته الشديدة، وتغييبه لدور المؤسسات، خصوصاً في جانب المفاوضات مع الإسرائيليين، وانتقاد علاقة المعارضة بالسلطة، وغياب فصل السلطات الحقيقي، وتفعيل دور السلطتين التشريعية والقضائية. وعقد الانتخابات المحلية والوطنية بشكل دوري، وبناء نظام سياسي ديمقراطي³³²، هذه جملة الإصلاحات التي طوّل بها فلسطينياً، منذ بداية عهد السلطة، ولم ترتبط فقط بانطلاق عملية الإصلاح، وفي التركيز على فضية المفاوضات والتي نالت قسطاً من الانتقادات أهمية صياغة إستراتيجية تفاوض مع إسرائيل حول القضايا

³³² جميل هلال، النظام السياسي بعد أوسلو، ص37.

الرئيسية³³³، من جانب أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، الذين طالبوا دوماً بالإطلاع على ما يدور في المفاوضات، لكن تعامل الرئيس عرفات على أن هذا الأمر ليس من اختصاصهم، وكذلك فقد تم انتقادها من قبل الأكاديميين والمؤسسات الأهلية، وكذلك أحزاب المعارضة الفلسطينية.

1.8.4. في المجال الاقتصادي

انصب جم انتقادات المطالبين بالإصلاح الداخلي بانتقاد اتفاقية أو بروتوكول باريس الاقتصادي، والذي اعتبروه أبقى الاقتصاد تابع للاقتصاد الإسرائيلي، على المستوى الاقتصادي فقد كرس مشروع التسوية الانتقالية وخاصة من خلال اتفاق باريس الاقتصادي الأساس لتحكم إسرائيل بالسياسة النقدية والمالية وحركة السوق في كل من الضفة والقطاع³³⁴ وان الخطط الاقتصادية الفلسطينية لم تركز على تعزيز وسائل الإنتاج إنما اعتمدت على قطاعي السياحة والخدمات، وأهملت القطاعات الإنتاجية المهمة وخصوصاً الزراعة والصناعة. إضافة إلى الاعتماد الكبير على المساعدات الدولية رغم أهميتها إلا أنه يبقى المجال لتدخلات دولية في القرار الفلسطيني، ولا شك أن السياسات الاقتصادية وتدخل الجهات الدولية كانت أحد القضايا التي انتقدت في سياق النقد الاقتصادي، وتدخل الدول المانحة في شؤون السلطة الوطنية الفلسطينية الاقتصادية يشتمل على مشاركة مباشرة في تخطيط الميزانيات، وتقرير حصص التمويل، ووضع الخطط

³³³ المصدر السابق، ص 33.

³³⁴ قيس عبد الكريم مصدر سابق، ص 68

المالية والاقتصادية وسواها وتحديد الأهداف والأولويات³³⁵، كذلك فإن انتقاد الفساد ومطالبة بمحاسبة الفاسدين نبعت من دوافع الحفاظ على المال العام، وضرر الفساد على الاقتصاد. فيما انتقد الاحتكار لوجود فساد من ناحية أخرى ومن ناحية ثانية هروب رأس المال الوطني . أما فيما يتعلق بانتقاد القوانين فيعود إلى عدم توفر رزمة القوانين الاقتصادية والبيئة القانونية الحامية للاستثمارات، والذي من شأنه عدم خلق بيئة محفزة للاستثمار في فلسطين.

2.8.4. في المجال الأمني

انصبت الانتقادات بشكل أساسي على ما عرف بالتنسيق الأمني ما بين قوى الأمن وقوات الاحتلال الإسرائيلي، حيث اعتبر هذا التنسيق مضر بالقضية الفلسطينية ويؤثر على سمعة السلطة الوطنية بين الجماهير الفلسطينية، ويؤثر على قوى المعارضة التي اعتقلت وعذبت بسبب عملياتها ضد الإسرائيليين، وأساس الانتقاد يعود إلى عدم وجود سيطرة وسيادة للسلطة على كامل الأراضي الفلسطينية، وعدم نجاح المفاوضات في تحقيق النتائج المرجوة بإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة، دفع بعض القادة الفلسطينيين ومنهم النائب مروان البرغوثي الذي طالب بالجمع ما بين المقاومة والمفاوضات، وذلك كوسيلة لدفع إسرائيل لتغيير مواقفها. من ناحية أخرى فإن انتهاكات الأجهزة لحقوق الإنسان الفلسطيني كان وراء الدعوات لإلزامها باحترام سيادة القانون، وتطبيق قرارات المحاكم وخصوصاً المحاكم العليا التي نظرت بعشرات إن لم يكن مئات القضايا على خلفية الاعتقالات

³³⁵. جميل هلال، مصدر سابق

السياسية³³⁶، بنفس الوقت فقد جرى انتقاد آلية التوظيف والعدد الكبير لأجهزة الأمن وتداخل الصلاحيات بينها واثّر ذلك على المواطن الفلسطيني. ونسبتها من الموازنة العامة والتي وصلت إلى 35% من الموازنة العامة، وكذلك انتقد نفوذ مسؤولي الأجهزة الذين مارسوا أدوارا اقتصادية من خلال جمع العائدات وبعض الأحيان الضرائب.

3.8.4. في مجال مجلس الوزراء

انتقد في كثير من المناسبات آلية الاجتماعات التي يعقدها مجلس الوزراء، حيث شارك بالاجتماع إلى جانب الوزراء أعضاء اللجنة التنفيذية ورئيسي المجلسين الوطني والتشريعي ومسؤولي أجهزة الأمن والمستشارين، وانتقد غياب الهيكلية عن الوزارات، واليات التوظيف والأبعاد السياسية للتوظيف وتدخل أجهزة الأمن من خلال فحص الذاتيات للمتقدمين. وكذلك تم التركيز على تضخم الجهاز الوظيفي في القطاع العام، ونسبة الرواتب من الموازنة العامة والتي وصلت إلى 66% من الموازنة السنوية ووجود الازدواجية بين الوزارات وبين بعض الدوائر داخل الوزارة الواحدة، مما يؤثر على فعالية الأداء، لقد انصبت الانتقادات بشكل أساسي على أن المؤسسات التي نبنيها ليست عصرية وإنما هي امتداد للتجارب العربية المحيطة. والأمل كان ببناء مؤسسات عصرية حديثة فاعلة لا بيروقراطية معطلة.

³³⁶ التقرير السنوي الثالث، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ص73.

4.8.4. في مجال المؤسسات والاتحادات المدنية

لقد تعاملت السلطة مع المؤسسات والاتحادات في مد وجزر، هذه المؤسسات والاتحادات التي شكلت ذراع المنظمة السياسي والتنموي قبل تأسيس السلطة، أصبحت بعد عودة السلطة إما عدو أو منافس على التمويل الأجنبي كما هو الحال في المؤسسات الأهلية³³⁷، أما الاتحادات والنقابات والتي شكلت الذراع الكفاحي للمنظمة من خلال أعضائها وقيادتها، فقد عملت السلطة على احتواء هذه النقابات والاتحادات في هيكلها، وانتقدت السلطة لهذا التوجه من باب أهمية مؤسسات المجتمع المدني في أي مجتمع ديمقراطي، لدورها في تمثيل فئات مهمشة وإسماع صوتها إلى جانب تقديمها للخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة، ف بجانب الاتحادات والنقابات والتي شكلت لفترة طويلة وسيلة ضغط على الاحتلال فإنها أصبحت تمثل نفسها ولا تمثل الشرائح الكبيرة التي طالما انتمت لها.

³³⁷ عزت عبد الهادي، مصدر سابق، ص10.

الفصل الرابع

5. الخاتمة والتوصيات

تقدمت مسيرة الإصلاح الفلسطيني منذ عام 2002، ولكن هذا التقدم لم يكن نتيجة قناعة فلسطينية خالصة في قضية الإصلاح، إنما كان ضمن الضغط الذي مارسه الدول المانحة على السلطة الوطنية الفلسطينية، إن أشكال الضغط المختلفة المالية والسياسية، أعطت مفعولها وذلك إن القيادة الفلسطينية لم تدرس تجارب أخرى، عاشت أو ما زالت تعيش الوضع الفلسطيني، مع اختلاف جوهري هو أن صراعنا مع إسرائيل والتي تعتبر الحليف الاستراتيجي للولايات المتحدة، تحصل إسرائيل في بعض الأحيان على أغلبية داخل الكونجرس الأمريكي أكثر من الكنيست الإسرائيلي، وفي ظل ضعف السلطة الوطنية وعدم سعيها لتعزيز مصادر قوتها، جعلها ضعيفة أمام الانتقادات الدولية، وفي ظل تفرد في آلية اتخاذ القرار وعدم وجود إجماع فلسطيني على الأهداف الوطنية والآليات للوصول لها، فإن مواجهة الضغوط كان صعبا، واضطرت السلطة إلى الخضوع للضغط الدولي ومن إنجازات عملية الإصلاح.

المستوى السياسي

أنجزت رزمة من الإصلاحات السياسية، منها المصادقة على القانون الأساسي، وبقيّة القوانين التي كان المجلس التشريعي رفعها للرئيس، وكذلك فقد تم استحداث منصب

رئيس الوزراء، وتم تعديل القانون الأساسي ليتم إضافة مسؤوليات لرئيس الوزراء، وتم تعيين لجنة انتخابات مركزية تحظى بثقة المجتمع الدولي والمحلي، وتم تحديد مواعيد للانتخابات المحلية، هذه الرزمة من الإصلاحات التي تمت في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات، وقد جاءت هذه الإصلاحات منسجمة مع المقترحات الدولية للإصلاح، فلم تشمل هذه الإصلاحات ما نادى به أطراف فلسطينية عدة مثل إصلاح منظمة التحرير، ووضع إستراتيجية تفاوضية مختلفة، وتوحيد الرؤى الفلسطينية، والتعامل مع إسرائيل بالمثل، بمعنى ان عدم التزام إسرائيل في تنفيذ الاتفاقيات يجب ان يقابل بالمثل، وتمتتع السلطة عن تطبيق الأمور المتعلقة بها ضمن الاتفاقيات، وكذلك فلم يتم نقاش مسألة إعلان الدولة بعد انتهاء المرحلة الانتقالية، وكذلك تم انتقاد تفرد الولايات المتحدة بدور الوسيط في المفاوضات.

انجازات في مجال الإصلاح السياسي بعد وفاة الرئيس عرفات

عقدت الانتخابات الرئاسية كاستحقاق بعد وفاة الرئيس عرفات، وتم تحديد موعد للانتخابات المحلية للدورات الثانية والثالثة والرابعة، وعدل قانون الانتخابات العامة، وحدد موعدها، وعقدت الانتخابات التشريعية في عام 2006، رغم انجاز هذه الإصلاحات، إلا أن قضايا اعتبرت إصلاحية في مرحلة الرئيس عرفات، كما هو الحال في تعيين رئيس وزراء ذات صلاحيات، فبعد فوز حركة حماس وتشكيلها الحكومة، ظهرت بوادر التراجع من خلال تنازع الصلاحيات بين الرئيس محمود عباس ورئيس الوزراء إسماعيل هنية، واستمرت هذه الخلافات إلى أن تدخلت أطراف إقليمية ودولية

وتم تشكيل حكومة وحدة، ولكن هذه الحكومة انهارت بزمن قياسي، وانتهى الأمر إلى الانقسام من خلال سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، وحركة فتح على الضفة الغربية. ورغم أن الرئيس محمود عباس أثار مسألة الحوار قبل الانتخابات، ووصل إلى إجماع مع الفصائل الفلسطينية في غزة لوقف إطلاق نار من طرف واحد، وشكل لجنة لإصلاح منظمة التحرير إلا أن اللجنة لم تتجز شيء، وظهر بشكل جلي أن الأطراف الدولية مع الرئيس في موضوع الصلاحيات، بعكس دورها عندما كان رئيساً للوزراء.

الإصلاح القضائي

تحققت مجموعة من الإصلاحات القضائية، منها إقرار رزمة القوانين المتعلقة بالقضاء، مثل قانون استقلال القضاء، وقانون تنظيم وتشكيل المحاكم، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وقانون البيئات، وغيرها. لا شك أن إقرار هذه القوانين والعمل بها، رغم بعض الملاحظات عليها، سيوفر بيئة إيجابية للقضاء ويساعد في استقلاله، وهي أيضا كانت جزء من المطالب الدولية، وتم تطوير البنية التحتية للقضاء، من خلال تحديث المحاكم، لكن العمل مع الجهاز القضائي تعطل مثلا عندما كانت حكومة حماس في السلطة وحدها أو في حكومة الوحدة الوطنية، وعادت الأطراف الدولية للعمل مع السلطة بعد الانقسام فقط، ورغم تأكيدنا على تطور السلطة القضائية، إلا أن ذلك لا يعني انه لم يبقى جوانب من المهم الإشارة إليها فلسطينيا على الأقل، وتتمثل بالعلاقة بين أطراف العدالة الثلاث، مجلس القضاء الأعلى، وزارة العدل والنائب العام، فهذه العلاقة ليست جيدة، وهناك تداخل وتنازع للصلاحيات بين الأطراف الثلاثة، لكن لم التدخلات الدولية

توقفت، ومثلا فقد أصدرت المحاكم قرارات لا ترتقي لاحترام حقوق الإنسان، وعرض معتقلين من حماس على القضاء العسكري، وحوكموا لكن لم تتدخل الأطراف الدولية ولم تنتقد ذلك.

ورغم إلغاء محكمة امن الدولة التي طالب بها أطراف فلسطينية عديدة، إلا أن القضاء العسكري أصبح يقوم بنفس ما كانت تقوم به محاكم امن الدولة.

الإصلاح الإداري

بادرت السلطة إلى مجموعة إصلاحات في القطاع العام، تناولت الهيكليات والدمج وتوحيدي الإدارات المتشابهة، وأقرت لوائح تنفيذية، هذه القضايا كانت في صلب المطالبات الدولية، ولكن الانتقادات الفلسطينية لواقع القطاع العام وخصوصا تلك المتعلقة بالتوظيف السياسي لم تتحقق، وكذلك وقف التعيينات أو ترشيدها لم يتم وتم إضافة أعداد كبيرة من الموظفين منذ انطلاق عملية الإصلاح.

الإصلاح المالي

أساسها كان توحيد حساب الخزينة، وضم هيئة البترول إلى وزارة المالية، وحصر استثمارات السلطة، توحيدي الأنظمة المحاسبية، هذه الإصلاحات جاءت متوافقة تماما مع المطالبات الدولية، ولم يتم إصلاح قضايا مالية لها علاقة بتطوير الوضع المالي من اجل تقليل الاعتماد على المساعدات الدولية، او تلك المتعلقة بدور البنوك في التنمية المحلية.

الإصلاحات الاقتصادية

تم توحيد وزارات مثل الاقتصاد والصناعة والتموين في وزارة واحدة، وتم دمج بعض الهيئات العامة إلى وزارة الاقتصاد، وأصبحت وزارة الاقتصاد هي صاحب الاختصاص في القضايا الاقتصادية. وتم إيجاد مجلس وطني أعلى يتشكل من ممثلي السلطة الوطنية والقطاع الخاص. هذه أيضا جزء من المطالبات الدولية. أما تلك الاقتراحات الفلسطينية ومنها إعادة النظر في اتفاقية باريس الاقتصادية، وقف تدخل الأجهزة الأمنية في الاقتصاد، الحد من الاحتكارات، فلم ينجز منها شيء، وبقيت اتفاقية باريس كما هي وتعززت سياسة الاحتكار.

الإصلاحات الأمنية

تحقق جزء من المطالبات في مجال الإصلاح الأمني، منها تعيينها لوزير الداخلية، لكن هذا الأمر بعد الانقسام، حيث ان تبعية الأجهزة الأمنية لوزير الداخلية كان احد الخلافات الأساسية بين حماس وفتح في حكومة الوحدة الوطنية، فبينما سعى الرئيس إلى السيطرة على الأجهزة، كانت حماس تطالب بما طالب به الرئيس عندما كان رئيسا للوزراء، ولعب المنسق الأمني الأمريكي دورا في وضع العقيدة الأمنية للأجهزة الأمنية، وطريقة انتقاء العناصر الجديدة، هذه المطالبات الدولية التي تغيرت طبقا لمن هو في رئاسة الوزراء، فمثلا في ظل رئاسة الدكتور سلام فياض للحكومة، فلا مانع من الأطراف الدولية أن تكون الأجهزة تابعة لوزير الداخلية، بينما عندما كانت حماس في الحكومة كان المطلب الدولي بإعادتها للرئيس. أما المطالبات الفلسطينية بالإصلاحات الأمنية والتي

تحدثت عن وقف التنسيق الأمني او قنونته، وتحديد ولاية رؤساء الأجهزة، ومنعهم من التدخل في الحياة السياسية، ووقف التشبيك الأمني على مقدمي طلبات التوظيف فلم ينجز منها شيئاً.

لقد عملت السلطة وضمن إصلاحاتها على إرضاء الأطراف الدولية، في كافة مجالات الإصلاح السياسية والأمنية والاقتصادية والمالية والقانونية، بينما أدارت الظهر للمطالبات المحلية، لقد كانت الأطراف الدولية أكثر تأثيراً على صانع القرار الفلسطيني، وذلك يعود إلى القوة التي تتمتع بها الدول المانحة، وخصوصاً أن السلطة تعتمد بشكل أساسي على المعونات الدولية، وعدم قدرة السلطة على وضع أولوياتها نتيجة عدم إدراكها الصحيح لآلية التعامل مع النظام الدولي الجديد.

توصيات للمستقبل وكافة الأطراف الوطنية

في ظل التحليل في الثلاثة فصول السابقة فان الدراسة وجدت بعض القضايا الهامة التي تعتبرها مفصلية ويجب الإشارة إليها والتعامل معها:

1. خضع النظام السياسي الفلسطيني لنقاشات ودراسات متعددة، وتمحورت حول النظام السياسي الذي يناسبنا وبشكل استراتيجي، لكن هذه الدراسات والنقاشات تعاملت من النظام القائم، ولم تبحث في الأنظمة السياسية المختلفة وما هو النظام الذي يناسب الوضع الفلسطيني خصوصاً أننا ما زلنا تحت الاحتلال، ولم نصل الى مرحلة الدولة كاملة السيادة، ولذا فان النظام السياسي يجب ان يتناسب وواقعنا كشعب تحت الاحتلال، ومن هنا فان الدراسة تقترح نظاماً يقوم على منهج جديد، يستطيع ان يشمل

مرحلة بناء الدولة وإدارة معركة التحرر الوطني، بحيث يكون قادر على التعامل مع المجتمع الدولي انطلاقاً من النظام الدولي الجديد، وكذلك مع شروط الدول والمؤسسات المانحة، بدون التأثير على القرار السياسي الفلسطيني:

منظمة التحرير الفلسطينية

تعزيز دور منظمة التحرير الفلسطينية، أو إعادة الاعتبار للمنظمة كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، وصاحب الدور السياسي الأساسي مع الحكومة الإسرائيلية ومع المجتمع الدولي، بحيث تلعب منظمة التحرير دوراً أساسياً في مرحلة التحرر الوطني، وإدراكاً أن المنظمة بوضعها الحالي لا يمكنها القيام بذلك، بسبب تغير الأوضاع وظهور حركات سياسية جديدة واختفاء حركات أخرى، فإن المنظمة تحتاج إلى إشاعة الروح الديمقراطية في مؤسساتها المختلفة، وبحيث يضمن هذا التغير تمثيل الشعب الفلسطيني في الأراضي المحتلة عامي 1948 و 1967، إضافة إلى الدول العربية وكافة بقاع العالم، أن هذا التمثيل يجعل المنظمة هي صاحبة الكلمة في شؤون الفلسطينيين في كافة القضايا الآنية والمصيرية، ودخول الحركات السياسية والاجتماعية الجديدة إلى المنظمة، يضيف لدورها ومكانتها التمثيلية بعداً لعبته سابقاً قبل تعرضها للإهمال، بسبب قيام السلطة الوطنية، ومن المهم أن تعاد صياغة الميثاق الوطني الفلسطيني بمشاركة الاطراف السياسية المختلفة، بحيث يمثل الأساس الذي تحاور المنظمة إسرائيل والعالم انطلاقاً منه.

السلطة الوطنية الفلسطينية

تميز النظام السياسي بعد توقيع اتفاقية أوسلو، ومر بثلاث مراحل، الأولى نظام رئاسي كامل، يدير الحياة الداخلية الفلسطينية بشكل كامل، لكن هذا النظام تعرض لتدخل خارجي من أجل تعديله، واستحدث منصب رئيس الوزراء، وتم تقسيم المهام ما بين الرئيس ورئيس الوزراء، لكن تقاسم السلطة التنفيذية بين الموقعين لم ينجح، بسبب أن كلا الموقعين يطالب حقه الدستوري في صلاحياته، وبانتهاء مرحلة الرئيس الراحل ياسر عرفات، أصبح من الممكن أن يتناغم الرئيس ورئيس وزرائه عبر اتفاقات غير مكتوبة، لكن هذا بسبب انتمائهما إلى نفس الحركة. بعد الانتخابات التشريعية الثانية ودخول حركة حماس، وتحقيقها لفوز لم يكن متوقع وتشكيلها الحكومة بشكل منفرد، في ظل رئيس ينتمي إلى حركة فتح، أصبح التناغم بعيد وحل محله الخلاف على الصلاحيات، وكان للدول المانحة دوراً في تأجيج هذا الخلاف. بناءً على التحليل السابق فإن حركة حماس لم تختلف عن حركة فتح في تعاملها مع السلطة الوطنية الفلسطينية، فكلا الحركتين اعتبرت أن السلطة هي المرجع للشعب الفلسطيني، وكلا الحركتين تعاملت مع مسؤوليات السلطة على أساس مسلم به، رغم إدراك الطرفين أن ما تقوم السلطة به من مسؤوليات لا تتعدى القضايا التي تقوم بها الهيئات المحلية، باستثناء الدور الأمني والذي يختلف حوله الطرفان، خصوصاً مسألة التنسيق مع الاحتلال الإسرائيلي، وحماية الاتفاقيات الموقعة مع الحكومة الإسرائيلية، عدا ذلك فلا خلاف جوهري سوى بمن له المسؤولية على هذا الأمر أو هذه القضية. واجهت حركة حماس أزمة في بداية تسلمها للحكومة، تمثل ذلك بتوقف

المانحين عن تمويل موازنة السلطة التي بدأت مع أوصلو، الا اذا ما غيرت حركة حماس برنامجها وميثاقها، وتعاملت الحركة مع الموقف الجديد برفض الشروط، والطلب من المانحين الالتزام بتمويل السلطة، مع بعض التنازلات السياسية، لا ترتقي الى شروط اللجنة الرباعية، لكن الحركة وغيرها من الحركات لم تتقدم برؤية بعيدة المدى الى كيف يمكن حماية القرار الوطني من شروط الدول المانحة. اعتمادا على التحليل الذي جاء في الفصول السابقة من الدراسة فان المقترح يتمحور حول دور ومسؤوليات السلطة الوطنية قبل قيام الدولة، والمقترح ان تتحول السلطة من كيان سياسي الى كيان خدماتي، بحيث تكون مسؤولة عن تقديم الصحة والتعليم وتنظيم الشؤون اليومية في المعاملات التجارية، وشرطة مدنية تسهل وتنظم حياة المواطنين، وتتخلى السلطة عن أي دور سياسي لصالح منظمة التحرير بشكل فعلي وليس قولاً، حينها لا يوجد حاجة الى انتخاب رئيس للسلطة، إنما انتخاب مجلس تشريعي ليتابع ما تقوم به الحكومة الخدماتية ويسائلها في هذا الشأن .

2. ما يتعلق بمؤسسات القطاع العام الفلسطيني، نحن لسنا بحاجة إلى تقرير روكارد جديد، لتفحص حال المؤسسات العامة الفلسطينية، فالمراجعة والتحديث والتطوير عملية مستمرة، يجب ان لا تكون مرتبطة بضغط ما حتى نقوم بها، إن الإدارة الحديثة والمؤسسات العصرية لها إجراءاتها الخاصة والتي تقيم نفسها وتطور من دورها باستمرار، لكن منذ أن غضت الأطراف الدولية عينها عن واقع المؤسسات ما زال التضخم الوظيفي مستمر، وخلال السنوات السبعة فقط تم إضافة قرابة الخمسين ألف موظف للقطاع العام، هذا على الرغم من الخطط الوطنية الرسمية والمبادرات المدنية

التي اعتبرت ان القطاع العام متضخم بشكل كبير، لكن استمرت التعيينات وما زال الانتماء السياسي هو الأساس المعتمد لتوظيف شخص سواء لدى حركة حماس او لدى حركة فتح، فكلتا الحركتين تستخدم التوظيف على أسس سياسية وليس أسس مهنية، رغم الإجراءات التي تتم لتتوافق مع قانون الخدمة المدنية إلا أن الواقع مختلف، وما إضراب النقابات العمومية خلال حقبة رئاسة حماس للوزارة سوى دليل على الواقع الحزبي للموظفين في القطاع العام، ليس ذلك فحسب انما تشكيل المكاتب الحركية في كل وزارة هو المؤشر الأخطر على واقع مؤسساتنا الوطنية. ولا بد من التعرض لقضية الفصل على خلفية سياسية حيث قامت حكومة الدكتور سلام فياض بفصل مجموعة من العاملين في القطاع العام بسبب انتمائهم لحماس، وماذا لو عادت حماس إلى رئاسة الوزراء وقامت بفصل كل من هو فتحاوي من وظيفته، ان هذا الشكل من التعامل في المؤسسات العامة، هو ثغرة حقيقية في أسس الحكم الرشيد، لذا لا بد من إعادة النظر في قانون الخدمة المدنية بحيث تبتعد الأجهزة الأمنية بشكل تام عن مسألة الوظيفة في القطاع العام، وكذلك اعادة بناء ديوان الموظفين على أسس جديدة بعيدا عن الانتماء السياسي. شهدت الساحة الفلسطينية تطورا ايجابيا في مكافحة الفساد، منذ اطلاق ورشة الإصلاح في العام 2002، الا ان عدد القضايا التي وصلت إلى القضاء لا تكاد تذكر مقارنة بالعدد الذي اعلن عنه النائب العام في اكثر من مناسبة، رغم هذا التطور الا ان شكلا جديدا من الفساد ظهر وتعزز وهو الفساد السياسي، ومن مظاهره أن خمسة وتسعون شخصا يحملون درجة وزير في الضفة الغربية، ربما ان هذا ليس مخالفة دستورية لان القانون الأساسي

لا يتطرق إلى من هم بدرجة وزير، لكن هذا العدد الهائل ممن يحملون هذه الرتبة لهم استحقاقات مالية، وجزء منهم بلا ادوار او يعمل لصالح حزب معين، فلماذا يصرف له من الخزينة العامة وليس من خزينة الحزب.

3. لقد شكل لانقسام الفلسطيني اخطر ازمة مر بها شعبنا منذ الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، ان ما حدث يستدعي البحث في آليات تضمن عدم تكرار هذا الحدث المؤذي، لذلك فان المصالحة التي تؤدي الى اقتسام الغنائم بين الحزبين الكبيرين غير مقبولة، لان ذلك من شأنه ان يعزز الانقسام ، خصوصا اننا مررنا باقتسام السلطة بعد اتفاق مكة، ورغم ذلك حدث الاقتتال وحدث الانقسام، اننا بحاجة إلى بناء مؤسسات قادرة على تلافى هذا الوضع وبالتأكيد ليس المقصود مؤسسات أمنية فقط، انما نحن بحاجة إلى إعادة صياغة عقد اجتماعي جديد تشارك فيه إلى جانب الاحزاب والقوى الجامعات الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني والشخصيات المستقلة، بحيث يضمن هذا العقد اتفاق على القضايا الأساسية والخلافية التي ظهرت وتعززت خلال الخمسة اعوام الماضية، نحن بحاجة أيضا إلى محكمة دستورية مبينة على اسس غير حزبية تحكم في الاختلافات.

4. يجب اعتماد دورية الانتخابات بغض النظر عن رأي هذا الفصيل او ذلك، ان تجاوز الولاية القانونية للرئاسة او المجلس التشريعي او الهيئات المحلية، أمر خطير، ويبرهن أي انتخابات بزوال هذا السبب او ذلك، ان مسألة شرعية الحكم يجب ان تكون مكفولة فقط من خلال انتخابات حرة ونزيه، تؤدي الى تداول السلطة بطريقة سلمية، وتعزز من ثقة

الجمهور بقيادته وبمؤسساته، لذا يجب ان تكون الانتخابات دورية، ولا يحق لاي طرف فلسطيني من وضع فيتو بشأنها، انها حق للمواطن مكفول بالقانون الأساسي .

5. على صعيد العلاقة بين المنظمة والسلطة، تأسست السلطة بقرار من قبل المجلس المركزي الفلسطيني، لكن القرار كان بحاجة الى تحديد للأدوار بشكل دقيق، بحيث تبقى المنظمة هي الأساس، لكن السلطة تعاملت مع المنظمة بشكل تكتيكي، وحاولت القيادة الفلسطينية على نقل صلاحيات المنظمة الى السلطة الوطنية، هذا التعامل جعل المنظمة هيكل بلا محتوى، لقد أسست المنظمة من اجل العمل على تحرير فلسطين، وبما ان الهدف لم يتحقق بعد، وبسبب ذلك يجب إعادة الاعتبار لدور المنظمة البيت الجامع لكافة الفلسطينيين وفي كافة أماكن تواجدهم، يجب ان تعود المنظمة لتلعب دورها الوطني، وتلعب الدور السياسي الأساسي، بما يتضمنه ذلك من المسؤولية الفعلية في مسألة المفاوضات وفي العلاقات الخارجية، وفي بناء اقتصاد وطني. فيما يكون دور السلطة إدارة القضايا المدنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومجلس تشريعي يشرع ويراقب السلطة التنفيذية، وقضاء ينظر في القضايا المدنية التي تهم المواطنين. ويكون لها جهاز شرطي مدني يسير ويطبق القانون، بينما تعود تبعية الأجهزة الأمنية الأخرى الى منظمة التحرير الفلسطينية.

6. على صعيد الاقتصاد، رغم المعوقات الإسرائيلية إلا أن بقائنا ملتزمين باتفاقية باريس الاقتصادية لا يؤسس لبناء دولة كما يطمح رئيس الوزراء الدكتور سلام فياض، فرغم النمو الذي تتحدث عنه المؤسسات الدولية، الا ان هذا النمو مرتبط بالمساعدات الخارجية

وليس بالاقتصاد الإنتاجي الفلسطيني، اننا بحاجة لتوفير البيئة المناسبة للمستثمرين الفلسطينيين من الخارج، وتشجيع الصناعة والزراعة كمصدرين رئيسيين لاقتصاد قوي، لذا لا بد من بناء علاقات اقتصادية ندية مع إسرائيل، بحيث تمنع المنتجات الإسرائيلية في حالة منع المنتجات الفلسطينية، وتطوير أنظمة وتطوير مؤسسة المواصفات والمقاييس حتى نستطيع الانفكاك من التبعية الاقتصادية لإسرائيل، لذا فان مشروع الميناء والمطار يشكلان أساس لبناء اقتصاد ودونها وبقاء السيطرة على المعابر للإسرائيليين فسبقي اقتصادنا تابع، ان قوة الاقتصاد توفر قوة سياسية.

7. انطلاقا من الوضع الاقتصادي واعتمادنا على الدول المانحة في توفير دعم للموازنة العامة ودعم للمشاريع يمكن ان يكون ايجابيا على المدى المنظور، لكن يجب ان نتذكر ان العام 2002 شهد ضغط سياسي كبير على القيادة الفلسطينية واستخدمت فيه الأموال بما فيها اموال الضرائب التي تجبها إسرائيل، يجب ان ندرك ان التآزم السياسي في المفاوضات وهو الحال الموجود الان، يمكن ان تجد الدول الغربية نفسها مضطرة لدفعنا بالقبول بحلولها الوسط، لاستمرارها في توفير الأموال للسلطة وللشعب الفلسطيني، او معاقبتنا على موافقتنا وتمسكنا بحقنا، لذا فان الاقتصاد القادر على توفير الحد المقبول من الدخل يجب تعزيزه وإدارته بشكل رشيد. ويجب وضع الخطط البديلة في حال توقف التمويل لا ان نطلب الصبر كما حدث في العام 2006، او تكون حساباتنا غير مدروسة.

8. ان مراحل تآزم المسيرة السياسية فرضت علينا سابقا اتخاذ إجراءات ربما لولا هذه الضغوط لما اتخذناها، لذا فلدى أي أزمة في المفاوضات علينا ان نكون مستعدين للتعامل

مع الضغوط، ان استمرار الواقع الحالي ربما ستعود الأطراف الدولية مرة أخرى مطالبة منا العودة إلى تعزيز مكانة رئيس الوزراء، من خلال إضعاف دور الرئيس، وربما نقل ملف المفاوضات من منظمة التحرير والرئيس إلى رئيس الوزراء، ان إدراكنا بان الأطراف الدولية تحاول ان تدير الأزمة لا ان تحلها، وبسبب ضعفنا واعتمادنا على دعم هذه الدول السياسي والمادي، يجعلنا خاضعين ويدفعنا لاتخاذ قرارات جديدة في هيكل نظامنا السياسي لا نكون مستعدين اليها بشكل كافي، لذا يجب الدخول في ورشة عمل مفتوحة بين كافة الأطياف السياسية والمجتمعية لوضع إستراتيجية دائمة وليست أنية .

9. في الجانب الأمني، يشكل التنسيق الأمني مع الاحتلال أزمة مستمرة، وتعارضه معظم الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية، وهو لمصلحة الاحتلال فقط ولا يحقق سوى رضا المحتل، ان هذا التنسيق يجب ان يخضع بشكل مباشر بالتقدم السياسي لا ان يكون جزء من واجباتنا اليومية. ولذا يجب أن تكون تبعية الأجهزة الأمنية للمنظمة وليس للسلطة الوطنية، باستثناء الشرطة المدنية، ويجب ان تكون أجهزتنا الأمنية بعيدة عن التجاذبات السياسية، من خلال الاتفاق على قانون متفق عليه بين كافة مكونات المجتمع ، بحيث يكون موقف الأمن لصالح المواطن وليس لصالح الحزب او الحركة، لذا يجب إبعاد رجال الأمن عن العمل السياسي، بحيث يبلور جسم امني محصن من التدخلات الخارجية، وهدفه تحقيق طموح الشعب الفلسطيني.

المراجع

الكتب

أبو عرام، عيسى، وإبراهيم المصري. 2004. بيرزيت. واقع وصلاحيات الأجهزة الامنية
ارتباطا بقضية الإصلاح. معهد إبراهيم ابو لغد للدراسات الدولية.

الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية- الاسرائيلية : قراءات في النص. 1994. نابلس. مركز
البحوث والدراسات الفلسطينية.

الأزعر، محمد. النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين. رام الله. مواطن
المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 1996. ط1.

أزمة الحزب السياسي. رام الله. مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 1996.
ط1.

الإصلاح وجهة نظر فلسطينية بين الواقع والطموح. رام الله. مؤسسة الملتقى المدني
وفريدريش ناومان الألمانية، رام الله. 2003.

الانتخابات الفلسطينية الأولى، البيئة السياسية، السلوك الانتخابي، والنتائج. نابلس.
مركز البحوث والدراسات والفلسطينية، دائرة السياسة والحكم. 1997.

البسط، أسامة. دور حركة فتح (الحزب الحاكم) والكوادر الفتاوية العاملة في الوزارات في تعزيز عملية الإصلاح، اوراق سياساتية حول الاصلاح في المؤسسات الفلسطينية(3). بير زيت. معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية. 2004.

الجرباوي، علي. كي نتخطى الازمة نحو خطة إستراتيجية جديدة للعمل الفلسطيني. ط1. بيرزيت. معهد أبو لغد للدراسات الدولية. 2001.

حلي، أسامة. رام الله. سيادة القانون، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 1995.

د. ابراهيم، سعد الدين. المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية. 1993.

الدولة المستقلة والسيادة الوطنية. 1999. بيروت. دار التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر.

ديفور، جوزيف وعلاء الترتير. رام الله. تتبع الدعم الخارجي للمنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة 1999-2008. مركز تطوير المؤسسات الاهلية. 2009.

الزبيدي، باسم. الاصلاح جذوره ومعانيه وأوج استخداماته، الحالة الفلسطينية نموذجاً، معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية، جامعة بير زيت.

سليم، جمال وجمال منصور. **المعارضة الإسلامية والانتخابات**. نابلس. مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. 1995.

الشيخ علي، ناصر. **دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين**، بيت ساحور. المركز الفلسطيني للدراسات وحوار الحضارات. 2010.

صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. 2007.

عبد الهادي، عزت. **بيرزيت. المؤسسات غير الحكومية وغير الحكومية اشكاليات العلاقة والتنسيق**. ط1. معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية. 2004.

غليون، برهان وآخرون. **رام الله. حول الخيار الديمقراطي دراسات نقدية**. ط1. مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 1993.

غليون، برهان. **حول الخيار الديمقراطي، دراسات نقدية، في برهان غليون وآخرون، رام الله، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية مواطن. 1993.**

قضايا فلسطينية حول الانسداد السياسي وآفاق الاعتاق. بيرزيت، معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية. 2004.

كارتر، جيمي. **فلسطين سلام لا تفرقة عنصرية، ترجمة عادل نجيب. 2007.**

كايد، عزيز. حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 1999.

ما بعد الأزمة التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وآفاق العمل. رام الله. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 1999. ط1.

المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس 1998- مارس 1999). ط1. غزة. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. 1999.

المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الاداء خلال دورتي الانعقاد الاولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). ط2. غزة. المركز الفلسطيني لحقوق الانسان. 1999.

محمد، جبريل. الهيئات المحلية وتطوير المشاركة المجتمعية. رام الله. مركز بانوراما. 2009 .

المغربي، فؤاد. سياسة الولايات المتحدة الخارجية والقضية الفلسطينية. بير زيت. معهد إبراهيم ابو لغد للدراسات الدولية. 2002.

المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين. الدولة المستقلة والسيادة الوطنية. بيروت، دار التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر. 1999.

المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين. خمس سنوات على اتفاق أوسلو.. بيروت، دار التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر. 1999.

النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد. رام الله. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. 2007.

النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. رام الله. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. ط1. 2007.

هلال، جميل. رام الله. النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو دراسة تحليلية نقدية. 1998.

اليتسور، يوفال. الحرب الاقتصادية (100) عام من المواجهة الاقتصادية بين اليهود والعرب، ترجمة محمد الدويري وبدر عقيلي. عمان، در الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية. ط1. 1998

النشرات

حق المواطن في الحصول على المعلومات العامة. 2006. رام الله. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان.

الفساد والفئات المهمشة في المجتمع الفلسطيني. 2007. رام الله. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان.

التقارير

التقرير السنوي الثاني. 1997. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

- التقرير السنوي الثالث. 1998. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- التقرير السنوي الرابع. 1999. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- التقرير السنوي الخامس. 2000. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- التقرير السنوي السادس 2001. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- التقرير السنوي السابع 2002. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- التقرير السنوي الثامن. 2003. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- التقرير السنوي التاسع. 2004. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- التقرير السنوي العاشر. 2005. رام الله. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

مجلة شؤون تنمية، ملتقى الفكر العربي، القدس، العدد 27، صيف 2003

مجلة شؤون تنمية، ملتقى الفكر العربي، القدس، العدد 26، صيف 2002

التحول الديمقراطي في فلسطين. 1999، القدس، الملتقى الفكري العربي

التقرير السنوي لجمعية القانون حول خروقات حقوق الإنسان في فلسطين 1997. 1998.

القدس. الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)

فلسطين تقرير التنمية البشرية. 1998-1999. 2000. بير زيت. برنامج دراسات التنمية.

الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية. 2006. رام الله. مؤسسة الملتقى المدني. 2006.

الانتخابات الرئاسية الثانية 2005. رام الله. مؤسسة الملتقى المدني. 2006.

عوض، طالب. العملية الانتخابية 2002-2004. حزيران 2004. دائرة السياسة والحكم.

المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

الانتخابات المحلية 2004-2005. رام الله. مرصد العالم العربي للديمقراطية

والانتخابات. 2010.

اللامركزية في الحكم المحلي. رام الله. مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات.

2010

أوراق غير منشورة

ابو شعبان، عمر، ورقة مقدمة الى مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب

الاسرائيلي، نحو توظيف افضل للتمويل الدولي في التنمية في فلسطين، في الفترة 13-

15 فبراير 2006.

الانتخابات الرئاسية الفلسطينية. 2005. رام الله. اللجنة الاهلية لرقابة الانتخابات.

وثائق رسمية

القانون الاساسي المعدل 2003.

قانون الهيئات المحلية

المراجع الانجليزية

AID, DIPLOMACY AND FACTS ON THE GROUND the case of Palestine. 2005. london. Royal institute of international affairs.

Belloni, Robert. state building and international intervention in Bosnia, 2007, Rutledge, New York

Crawford, Gordon. Foreign aid and political reform analysis of democracy assistance and political conditionality, 2001, Palgrave, New York.

Dallas, George. Governance and Risk: An Analytical Handbook for Investors, Managers, 2004 McGraw-Hill Companies, New York.

Dobbins, James and others, Occupying Iraq: A History of the Coalition Provisional Authority, 2009, RAND National Security Research Division, Santa Monica.

Egere, Sam. Promoting Good Governance: Principles, Practice and Perspectives, W.D. Management and Training Services Commonwealth Secretariat, London.

George Ritzer, Globalization: A Basic Text 2010, Oxford.

www.unclef.com/ar/document/charter/chapter1

Hansen, Bjørn. UNIPOLARITY AND THE MIDDLE EAST, 2001, St. Martin's Press Scholarly and Reference Division, New York.

Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy .2002. West Bank and Gaza Office. THE WORLD BANK .

Manning, Nick. Current Good Practice and New Development in Public Sector Services Management, Commonwealth Secretariat, London, 2002.

Olson, David M.. Democratic legislative institutions comparative view. 1994. Untited stats M.E.shrape. Inc.

Robinson, Glenn.1997.indiana.building a Palestinian State the incomplete Revolution. INDIANA University PRESS

الصفحات الالكترونية

الصفحة الالكترونية لوزارة الحكم المحلي www.molg.pna.ps

الصفحة الالكترونية لصندوق النقد الدولي www.imf.org

الصفحة الالكترونية للأمم المتحدة www.un.org

الصفحة الالكترونية للمجلس التشريعي الفلسطيني www.pal-plc.org

الصفحة الالكترونية لهيئة الإذاعة البريطانية www.bbc.co.uk/arabic

الصفحة الالكترونية لجريدة الشرق الأوسط www.aawsat.com