



معهد السياسات العامة

تقييم أداء الحكومة الثانية عشرة بعد مضي سنة على تشكيلها

إعداد الدكتور
أحمد مصباح

تشرين أول ٢٠٠٨

سلسلة "أوراق تقييم أداء" (٥)

جميع الحقوق محفوظة

تصدر هذه السلسلة عن:



معهد السياسات العامة

فلسطين - رام الله

المصيون ، عمارة ابن خلدون ، فلسطين ، تلفاكس: ٢٩٥٩٣٠٦-٠٢

بريد الكتروني: Info@ipp-pal.org

موقع الالكتروني: www.Ipp-pal.org



وتصدر هذه السلسلة بالتعاون مع مؤسسة فريدرش إيبرت

الإخراج والطباعة



رام الله - فلسطين

ص.ب: ١٩٨٧

هاتف: ٢٩٨٧٣٤١/٤ ٩٧٢ ٢ فاكس: ٢٩٨٧٣٤٢/٦ ٩٧٢ ٢



فهرس

٧.....	ملخص
١٠.....	مقدمة
١٣.....	أولاً - مدخل: بيئة عمل الحكومة
١٧.....	ثانياً - البرنامج الوزاري: الأهداف والأولويات
١٩.....	ثالثاً - اجتماعات مجلس الوزراء والقرارات الصادرة عنه
٢٠.....	رابعاً - أداء الحكومة في المجال السياسي:
٢٠.....	• الأبعاد السياسية في برنامج الحكومة.
٢١.....	• الأداء الداخلي للحكومة (العلاقات الداخلية).
٢٢.....	• الأداء الخارجي للحكومة (العلاقات الدولية).
٢٣.....	• دور الحكومة في العملية السلمية.
٢٤.....	خامساً - الأداء الحكومي في المجال الاقتصادي والمالي:
٢٤.....	- الأداء الاقتصادي للحكومة:
٢٥.....	• الناتج المحلي الإجمالي.
٢٥.....	• القوى العاملة.
٢٥.....	• البطالة.
٢٦.....	• مستوى المعيشة والأسعار.
٢٨.....	- الأداء المالي للحكومة:
٢٨.....	• الموازنة العامة.
٢٨.....	• الإيرادات العامة.
٢٩.....	• النفقات العامة.
٢٩.....	• المساعدات والمنح الخارجية.
٣٢.....	سادساً - الأداء الإداري والخدماتي:
٣٢.....	• إدارة الخدمة المدنية وتعديل الهيكليات.
٣٣.....	• إدارة الأمن.
٣٥.....	• الخدمات العامة: (صحة، تعليم، شؤون اجتماعية).
٣٩.....	سابعاً - الأداء في المجال التشريعي:
٣٩.....	• تعطل عمل المجلس التشريعي.



-
- الخطة التشريعية للحكومة. ٤٠
 - التشريعات المقررة من الحكومة والمنسبة للرئيس لإصدارها. ٤٠
 - ثامناً - الصعوبات والتحديات التي تواجه الحكومة. ٤٥
 - خاتمة ٤٧



ملخص

قام الرئيس الفلسطيني في أعقاب سيطرة حركة حماس على قطاع غزة بإعلان حالة الطوارئ وأقال حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية وشكّل حكومةً جديدةً لإنفاذ حالة الطوارئ برئاسة د. سلام فياض، وبعد انتهاء حالة الطوارئ أعاد الرئيس الفلسطيني محمود عباس تكليف د. سلام فياض تشكيل الحكومة الثالثة عشرة، حيث قام د. سلام فياض بتقديم البيان الوزاري للمجلس التشريعي، إلا أن تعطل المجلس حال دون مناقشة هذا البيان؛ الأمر الذي أدى إلى استمرار الحكومة الثانية عشرة كحكومة تسيير أعمال.

وبعد مرور عام على عمل الحكومة الثانية عشرة تبرز الحاجة إلى تقييم أداء هذه الحكومة سواء في المجال السياسي أو المجال الاقتصادي والمالي، أو المجال الإداري والخدماتي أو في المجال التشريعي.

وهو ما تناولته هذه الدراسة، حيث يمكن إجمال أبرز ملامح أداء الحكومة في المجالات سابقة الذكر على النحو التالي:

١. على المستوى السياسي: تضمّن البرنامج السياسي للحكومة الثالثة عشرة الذي تبنته الحكومة الثانية عشرة "حكومة تسيير الأعمال" التأكيد على التزام الحكومة بالبرنامج السياسي للرئيس الفلسطيني محمود عباس والالتزام بالاتفاقيات الدولية التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية بما فيها الموقعة مع إسرائيل، والعمل على إعادة الوحدة الوطنية وإنهاء الانقسام الداخلي.

ورغم كل الجهود المبذولة على مستوى العلاقات الداخلية وتأييد الحكومة مبادرات الحوار الوطني: (المبادرة اليمينية، مبادرة الرئيس محمود عباس، المبادرة المصرية) إلا أن الانقسام الداخلي الفلسطيني ما زال قائماً.

أما فيما يتعلق بالعملية السلمية، فقد كانت الجهود الأساسية في هذا المجال لمنظمة التحرير الفلسطينية رغم الجهود الكبيرة التي بذلتها الحكومة في مؤتمر أنابوليس، ودعمها المفاوضات السلمية.

وعلى مستوى العلاقات الدولية استطاعت الحكومة إنهاء الحصار الدولي الذي كان مفروضاً على الأراضي الفلسطينية وتلقت دعماً وتأييداً دولياً سياسياً واقتصادياً.

٢. على المستوى الاقتصادي والمالي: شهد الاقتصاد الفلسطيني خلال السنة الأولى من عمر الحكومة الثانية عشرة تحسناً ملحوظاً؛ فارتفع الناتج المحلي الإجمالي وبدأ الاقتصاد

الفلسطيني يخرج من حالة الركود التي سيطرت عليه في السنوات الثلاث الماضية، ومع ذلك فإن مؤشرات البطالة والفقر والأسعار لا تزال بمستويات عالية.

وعلى المستوى المالي: أعدت الحكومة موازنةً جزئيةً للشهور التي تبقت من العام ٢٠٠٧ (من شهر أيلول - شهر كانون الأول) وموازنة للعام ٢٠٠٨، وتفيد المؤشرات المتعلقة بالإيرادات والنفقات بارتفاع مهم في كليهما، ويعود ذلك إلى زيادة حجم المساعدات والمنح الخارجية بعد أن التزم المانحين بمبلغ ٧.٥ مليار دولار للسلطة الوطنية لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية ٢٠١٠/٢٠٠٨ وقيام إسرائيل بتوريد أموال المقاصة إلى الخزينة الفلسطينية بعد احتجاجها طيلة فترة الحكومة العاشرة.

وكذلك الحال ارتفعت النفقات العامة وحجم الإقراض العام ٢٠٠٧ بنسبة ١٠٠٪ عما كان عليه الحال في العام ٢٠٠٦ ويزيد على ذلك، وفق تقديرات موازنة ٢٠٠٨.

٣. الأداء الإداري وتقديم الخدمات العامة: صدر عن الحكومة الثانية عشرة نحو ٣٨٠ قراراً تتعلق بالشأن الإداري من تعيينات وترقيات وإحالة على التقاعد وإقرار هيكلية وإنهاء عقود وفصل من الخدمة العامة، ولكن الملاحظ أن القرارات الإدارية للحكومة لا تزال في مجملها روتينيةً تتعلق بالتعيينات والترقيات؛ وهو ما يزيد من حجم فاتورة الرواتب والأجور، على الرغم من وضع الحكومة لنفسها هدفاً معاكساً وهو خفض فاتورة الرواتب والأجور.

وفي مجال إدارة الأمن طبقت الحكومة خطة أمنية في معظم محافظات الضفة الغربية وحققَت نجاحاتٍ مهمةً في حفظ الأمن والنظام العام رغم المعوقات التي يضعها الاحتلال في هذا المجال، فقد استمرت قوات الاحتلال باجتياح المدن الفلسطينية والاعتقالات والاعتقالات ووضعت الحواجز.

وفي مجال الخدمات العامة: ضاعفت الحكومة من الإنفاق على هذه الخدمات: (صحة، تعليم، دعم الفئات الفقيرة والمهمشة) ووضعت إستراتيجيات لتطوير هذه الخدمات ضمن خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٨ - ٢٠١٠.

إلا أن الضغط على هذه الخدمات خاصة الخدمات الصحية لا يزال كبيراً؛ بسبب الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يعاني منها المواطنون.

٤. الأداء التشريعي، أدى تعطّل المجلس التشريعي عن أداء مهامه؛ بسبب الصراع بين حركتي فتح وحماس، وسيطرة حماس على قطاع غزة؛ إلى تولي الحكومة مهمة إعداد وإقرار التشريعات ورفعها إلى رئيس السلطة الوطنية لإصدارها، فقد أقرت عشرات مشاريع القوانين ونسبتها للرئيس، حيث أصدر الرئيس بعضها ولا يزال البعض الآخر قيد البحث.



لقد عملت الحكومة الثانية عشرة وفي السنة الأولى من عمرها في ظل ظروف استثنائية - تعد الأصب على كافة المستويات الداخلية والخارجية، والسياسية والاقتصادية - واستطاعت أن تحقق الكثير من الإنجازات، إلا أنها، وفي الوقت نفسه، اصطدمت بمجموعة من العقبات والتحديات التي حدت من قدرتها على الإنجاز، فاستمرار سياسات الاحتلال الإسرائيلي القمعية من حصار وحواجز واجتياحات... يشكّل معيقاً أساسياً لعمل الحكومة، كما أن استمرار الانقسام الفلسطيني الداخلي أضعف من قدرة الحكومة على متابعة الأوضاع الداخلية وتنفيذ قراراتها في قطاع غزة، إضافة إلى الصعوبات المالية والإشكاليات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها الأراضي الفلسطينية من فقر وبطالة وارتفاع في الأسعار.

مقدمة

كلّف الرئيس الفلسطيني محمود عباس الدكتور سلام فياض تشكيل الحكومة الثانية عشرة "حكومة إنفاذ حالة الطوارئ" بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٤ بعد السيطرة العسكرية لحركة حماس على مقرّات وأجهزة السلطة في غزة، وبعد إعلانه حالة الطوارئ في الضفة الغربية وقطاع غزة وإقالة حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية، ومن ثمّ فقد جاءت حكومة الدكتور سلام فياض في ظل ظروف صعبة مرّت بها السلطة الوطنية بعد أحداث غزة وما نتج عنها من حالة الانقسام السياسي والجغرافي التي عاشها وما زال يعيشها الشعب الفلسطيني، ولما كان القانون الأساسي يمنح الرئيس إمكانية إعلان حالة الطوارئ مدّة شهر واحد وتجديدها شهراً آخر بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي؛ فقد أعاد رئيس السلطة الوطنية تكليف الدكتور سلام فياض تشكيل الحكومة الثالثة عشرة التي تقدّمت بدورها للمجلس التشريعي ببيان الثقة (برنامج الحكومة) إلاّ أنه وفي ظل غياب المجلس التشريعي فإن حكومة الطوارئ أصبحت حكومة تسيير أعمال حتى تاريخه.

وبعد مرور أكثر من عام على قيام هذه الحكومة؛ فإن الحاجة تبرز إلى تقييم أدائها مع الأخذ بالاعتبار الظروف التي شكلت في ظلها هذه الحكومة والمسؤوليات الجسام التي أوكلت إليها، فقد قامت هذه الحكومة في ظل وضع سياسي متأزم وتوقف تام في عملية التسوية، ووضع اقتصادي ومعيشي على شفى الانهيار؛ بسبب الحصار الإسرائيلي والدولي على الشعب الفلسطيني، وانقسام سياسي وجغرافي ناتج عن السيطرة العسكرية لحماس في قطاع غزة.

وعليه، فإن هذه الدراسة تسعى إلى تقييم أداء الحكومة الثانية عشرة "حكومة تسيير الأعمال" في المجالات الرئيسية التالية:

١. المجال السياسي، ويشمل: الأهداف السياسية للحكومة وبرنامجها السياسي، الإصلاحات في النظام السياسي، العلاقة مع القوى السياسية الفلسطينية، علاقة الحكومة بالسلطات الأخرى، وعلاقتها الخارجية، ودورها في المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية.
٢. المجال الاقتصادي والمالي؛ ويشمل: السياسات الاقتصادية للحكومة وأداء الاقتصاد الفلسطيني بقطاعاته المختلفة، والقوى العاملة ومستوى المعيشة والبطالة والفقر، وخطة التنمية ٢٠٠٨ - ٢٠١٠، والأداء المالي ممثلاً بموازنة السلطة (إيرادات ونفقات) والمساعدات الخارجية.
٣. المجال الإداري والخدماتي؛ ويشمل: السياسات العامة في هذا المجال وإدارة المرافق العامة،



والخدمة المدنية، والخدمات التعليمية والصحية والشؤون الاجتماعية. كما تقوم هذه الدراسة على منهج لتقييم الأداء مؤلف من مجموعة مؤشرات أعدت خصيصاً لتقييم أداء المؤسسات العامة من قبل متلقي الحكم الرشيد مع بعض التصرف من قبل الباحث؛ إذ سيتم اختيار المؤشرات التالية لتقييم أداء الحكومة الثانية عشرة في القطاعات الرئيسية سابقة الذكر، وفيما يلي أبرز هذه المؤشرات:

أولاً - في المجال السياسي:

- تحديد الأهداف السياسية للحكومة في بيانها الوزاري.
 - تحديد البيئة السياسية الداخلية والدولية لعمل الحكومة.
 - الإصلاحات التي تبنتها الحكومة على مستوى النظام السياسي.
 - الإنجازات الحكومية على المستوى السياسي.
 - العقوبات والقصور في الأداء على المستوى السياسي.
- ثانياً - في المجال المالي والاقتصادي:
- المؤشرات الاقتصادية (الناتج المحلي الإجمالي، الدين العام، البطالة والفقير).
 - المؤشرات على الأداء المالي:
 - وجود موازنة عامة.
 - الأداء في مجال الإيرادات والنفقات.
 - حجم المساعدات الخارجية.
 - الانتظام في دفع الأجور والرواتب.
 - الرقابة على الأداء المالي.
 - الشفافية في العمل المالي.
- ثالثاً - في المجال الإداري وتقديم الخدمات.
- الإصلاحات الإدارية.
 - إقرار الهيكليات.
 - التعيينات ونوعيتها.
 - إنشاء المرافق العامة.
 - نسبة المخصص من الموازنة للخدمات العامة.
 - وجود خطة معتمدة ومطبقة من الوزارات ذات العلاقة.



رابعاً - في المجال التشريعي:

- أداء المجلس التشريعي.
- جهة إعداد وإقرار مشاريع القوانين.
- وجود خطة تشريعية.
- حجم التشريعات المقررة.
- مدى الضرورة لإصدار قرارات بقوانين.

٤. المجال التشريعي: الخطة التشريعية للحكومة، وإعداد مشاريع القوانين، والقرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة، والعلاقة مع السلطات الأخرى في هذا المجال.



أولاً - مدخل: بيئة عمل الحكومة الثانية عشرة

تسلمت الحكومة الثانية عشرة مهامها وسط ظروف صعبة تمثلت في الفوضى العارمة التي سادت الشارع الفلسطيني من فلتان أمني وفوضى سلاح، وممارسات احتلالية قمعية، وانفصال بين جناحي الوطن بعد السيطرة العسكرية لحماس على قطاع غزة واستيلائها على مؤسسات وأجهزة السلطة الوطنية، إضافة إلى الظروف الاقتصادية والاجتماعية القاسية التي لم تشهد الأراضي الفلسطينية لها مثيلاً نتيجة الحصار الدولي والإسرائيلي المشدد، والتوقف التام في العملية السلمية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي.

فعلى مستوى السياسة الداخلية، فقد وصلت حالة الاستقطاب بين القوتين الأساسيتين فتح وحماس إلى مستوى الأزمة، ولم ينجح اتفاق مكة وتشكيل الحكومة الحادية عشرة (حكومة الوحدة الوطنية) في وقف التدهور المتسارع في العلاقات بين الجانبين واستمرار الاقتتال المسلح بينهما، وانتهى الأمر بسيطرة حماس بقوة السلاح على قطاع غزة ومؤسسات ومقرات السلطة فيه، وقيام رئيس السلطة الوطنية السيد محمود عباس بمجموعة من الإجراءات رداً على ذلك؛ فقد أصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً بإعلان حالة الطوارئ في مناطق السلطة الفلسطينية^١ وأقال حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية وكلف الدكتور سلام فياض تشكيل حكومة جديدة لإنفاذ حالة الطوارئ استمرت شهراً^٢، وهي الفترة القانونية المسموح بها وفقاً للقانون الأساسي، وتبع ذلك قيام رئيس السلطة الوطنية بإعادة تكليف الدكتور سلام فياض تشكيل حكومة عادية، حيث أنهى الدكتور سلام تشكيلها بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٣ وتقدم للمجلس التشريعي ببيان الثقة بالحكومة، إلا أن غياب المجلس التشريعي وعدم قدرته على الانعقاد بسبب الانقسام الحاد بين أعضائه من كتلتي فتح وحماس، ودعم معظم أعضاء المجلس التشريعي من حماس للسيطرة العسكرية للحركة على القطاع، وعدم استجابة كتلة حماس لدعوة رئيس السلطة لافتتاح الدورة العادية الثانية للمجلس التشريعي التي كانت مقررة بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١١؛ كل ذلك حال دون انعقاد المجلس التشريعي ومناقشة بيان الثقة بالحكومة الثالثة عشرة؛ ما أبقى على الحكومة الثانية عشرة "حكومة إنفاذ حالة الطوارئ" قائمة كحكومة تسيير أعمال حتى تاريخه^٤.

بينما استمرت الحكومة المقالة برئاسة إسماعيل هنية بالعمل في قطاع غزة بحكم الأمر الواقع وعملت على تعيين وزراء جدد بدلاً من أولئك الذين استجابوا لقرار الرئيس بإقالة الحكومة.

أما على المستوى الاقتصادي والمعيشي فقد تسلمت الحكومة الثانية عشرة مهامها في ظل وضع اقتصادي ومعيشي مترد نتيجة الحصار المفروض على الأراضي الفلسطينية، وتوقف تدفق أموال المانحين وتشديد إسرائيل من إجراءات الإغلاق والحصار، وإيقافها تحويل أموال المقاصة لخزينة السلطة الوطنية؛ ما أدى إلى تراجع إيراداتها، كما تناقصت عائدات الضرائب والرسوم الجمركية بما يزيد على النصف، وتراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تصل إلى ٢٤٪ خلال الربع الرابع من العام ٢٠٠٦؛ وهو ما أدى إلى ارتفاع بنسبة الفقر، حيث وصل عدد الفقراء في الأراضي الفلسطينية مع نهاية العام ٢٠٠٦ إلى حوالي ٢١ مليون شخص بعد أن كان عددهم ١٤ مليون شخص في نهاية العام ٢٠٠٥ وأصبحت معظم الأسر الفلسطينية تعتمد على المساعدات الاجتماعية (الغذائية العينية) الخارجية.

من جهة ثانية، شلت حركة القطاعات الخدمانية والإنتاجية كافة؛ بسبب إضراب الموظفين في القطاع العام؛ لعدم دفع الرواتب والأجور لما يزيد على ١٦٠ ألف موظف بشكل منتظم مدة تزيد على ١٦ شهراً.

كما تراجعت مساهمة مختلف القطاعات: (الصناعة، الزراعة، الإنشاءات والأبنية، الخدمات) في الناتج المحلي الإجمالي، ووصلت نسبة البطالة في الأراضي الفلسطينية إلى معدلات غير مسبقة.

وفيما يتعلق بالإدارة المالية فقد عملت السلطة الوطنية خلال الفترة التي سبقت الحكومة الثانية عشرة في ظل غياب موازنة مقررّة حسب الأصول، بعد أن أقر المجلس التشريعي قانوناً بشأن تقديم وإقرار الموازنة للعام ٢٠٠٦ ومنح الحكومة حق الصرف بنسبة ١٢/١ لكل شهر من موازنة السنة المالية ٢٠٠٥، وهو ما استمر العمل به، أيضاً، حتى منتصف العام ٢٠٠٧؛ وذلك بحجة عدم وضوح إمكانيات التمويل بعد قطع المساعدات الدولية عن الحكومة واتخاذ إسرائيل قراراً بوقف تحويل أموال المقاصة لوزارة المالية؛ وهو ما أضعف بدوره رقابة المجلس التشريعي على الأداء المالي للحكومة.

وبالنسبة للمساعدات الخارجية للسلطة الوطنية خلال الفترة التي سبقت تشكيل الحكومة الثانية عشرة، فهناك تضارب في البيانات حول حجمها وإن كانت المؤشرات تفيد بأنها زادت في العام ٢٠٠٦ على ما وصل السلطة الوطنية خلال العام ٢٠٠٥، إلا أن غياب التنسيق بين



الجهات المانحة والحكومة العاشرة وتعدّد القنوات التي تابعت المساعدات فيما بين الحكومة والرئاسة والأليات المباشرة للمانحين: (الآلية المؤقتة للاتحاد الأوروبي والبنك الدولي، ووكالة التنمية الأميركية "USAID") أفقدت الحكومة القدرة على الاستخدام الأمثل لهذه المساعدات.^٧

أما فيما يتعلق بالإدارة العامة لمؤسسات السلطة، فإن معظم القرارات التي اتخذها مجلس الوزراء في الفترة السابقة للحكومة الثانية عشرة في قطاع الخدمة المدنية تمحور حول تعيين موظفين جدد ونقل آخرين وإلغاء قرارات خاصة بالترقية والتسكين، والطلب من الوزارات دراسة هيكلاتها، وفي المجمل لم تتضمن هذه الفترة وضع خطط إصلاح لنظام الخدمة المدنية أو اعتماد خطط للإصلاح الإداري، ولم يقرّ مجلس الوزراء خلال العام ٢٠٠٦، تحديداً، خطاً خاصةً بعمل الوزارات.

من جهة أخرى، فقد تم تركيز الوظائف الأساسية ومراكز صنع واتخاذ القرار في وزارات السلطة الوطنية في قطاع غزة؛ ما أدى إلى إضعاف أداء الوزارات في الضفة الغربية، وترهل كادر الموظفين العامل في الوزارات والمؤسسات في الضفة الغربية.

كما أدى تشديد الحصار والإغلاق على الأراضي الفلسطينية وانقطاع رواتب الموظفين وما تبعه من إضراب مفتوح؛ إلى شلّ عمل وزارات ومؤسسات السلطة بشكل شبه كامل خاصة في جانب الإدارة المالية، حيث فقدت الحكومة القدرة على متابعة هذا المجال وتعددت أساليب التعامل مع المساعدات الدولية والإنفاق الحكومي وتعددت الحسابات المصرفية؛ الأمر الذي غيّب القدرة على المساءلة والتدقيق وفتح المجال واسعاً أمام الفساد الإداري والمالي.^٨

أما فيما يتعلق بالوضع الأمني؛ فقد احتدت وتوسّعت حالة الفلتان الأمني وزاد الأمر تعقيداً الاقتتال الداخلي الذي شهدته الأراضي الفلسطينية، وعلى وجه التحديد في قطاع غزة، حيث ذهب ضحيته العشرات من المواطنين بين قتيل وجريح إضافة إلى عمليات التخريب والنهب للوزارات والمؤسسات العامة والخاصة.

وذلك في أعقاب الصراع على مرجعية الأجهزة الأمنية بين الحكومة والرئاسة، ويعد أن قامت الحكومة العاشرة المشكّلة من حركة حماس بتشكيل قوة أمنية جديدة (القوة التنفيذية) من ٦٥٠٠ عنصر والتي شكّلت فيما بعد الذراع العسكرية لحركة حماس داخل المؤسسة الأمنية الفلسطينية وقادت مع الجناح المسلح للحركة (كتائب القسام) الانقلاب في قطاع غزة.^٩

أما على المستوى التشريعي فمنذ انتخاب المجلس التشريعي الثاني بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦ وحتى توقف المجلس عن العمل، تماماً، بعد الأحداث في قطاع غزة في شهر حزيران ٢٠٠٧ لم ينتج عن المجلس التشريعي الفلسطيني سوى قانون واحد فقط، وهو قانون تقديم وإقرار الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٦. حيث طغى الصراع بين حركتي فتح وحماس على عمل المجلس منذ الجلسة الأولى بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٦ وبعد اعتقال قوات الاحتلال الإسرائيلي عدداً كبيراً من أعضاء المجلس التشريعي خاصةً من كتلة الإصلاح والتغيير التابعة لحركة حماس؛ الأمر الذي أدى إلى شلّ عمل المجلس وقدرته على أداء مهامه التشريعية والرقابية.^{١٦}

وعليه فقد ورثت الحكومة الثانية عشرة وضعا فلسطينياً يعدّ الأصعب. على كافة المستويات: الداخلية والخارجية السياسية والاقتصادية. منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤، وهو ما يضاعف من حجم المسؤوليات الملقاة على كاهلها ويزيد من صعوبة تقييم أدائها بشكل موضوعي في ظل كل التعقيدات سابقة الذكر.



ثانياً. البرنامج الوزاري، والأهداف والأولويات؛

١. البرنامج الوزاري

صدر عن رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٣ مرسوم يقضي باستمرار الحكومة الثانية عشرة التي قدّمت استقالتها بعد انتهاء حالة الطوارئ في العمل كحكومة تسيير أعمال، كما قام رئيس السلطة الوطنية بتكليف الدكتور سلام فياض بتشكيل الحكومة الجديدة (الثالثة عشرة) وقدّم رئيس الوزراء المكلف د. سلام فياض بيان الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة للمجلس التشريعي الفلسطيني، إلا أن غياب المجلس حال دون مناقشة هذا البيان؛ الأمر الذي أبقى على الحكومة الثانية عشرة كحكومة تسيير أعمال تبنت في عملها البيان الوزاري للحكومة الثالثة عشرة.

وقد تضمّن البيان الوزاري الذي جاء في خطاب رئيس الوزراء د. سلام فياض بعد تكليفه تشكيل الحكومة الثالثة عشرة مجموعة من المحاور السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ففي المحور السياسي تضمن البرنامج الوزاري عدداً من المبادئ التي تتعلق بالعملية السلمية والعلاقات والاستحقاقات الدولية وتعزيز الممارسة الديمقراطية وأسس الحكم الصالح، وحماية وحدة الشعب الفلسطيني وإعادة الولاية الفعلية للسلطة على قطاع غزة.

كما تضمّن المحور السياسي التزامات بالعمل على إنهاء الاحتلال الإسرائيلي وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وتوفير الدعم لإعادة المكانة السياسية والاقتصادية والثقافية لمدينة القدس باعتبارها عاصمة الدولة الفلسطينية واستعادة دورها كمدينة للسلام والتسامح والصلاة، وإيلاء اهتمام خاص بملف الأسرى في السجون الإسرائيلية ومعاناتهم.

وفي المحور الأمني:

يتضمّن البرنامج الوزاري التزامات بتوفير الأمن والأمان للمواطن الفلسطيني، وإعادة الثقة بالسلطة الوطنية وإنهاء حالة الفلتان الأمني والمظاهر المسلحة والإبقاء على سلاح واحد هو سلاح السلطة وفرض سيادة القانون واحترام النظام.

وفي المحور الاقتصادي والتنموي:

تضمّن البرنامج الوزاري التزامات بمواجهة مشاكل الفقر والبطالة والركود الاقتصادي وتوفير الموارد المالية وتوجيهها نحو الأولويات الوطنية، وتطوير قطاع الزراعة ودعمه، وحماية الأراضي

الزراعية من الزحف الاستيطاني.

وفي المحور الاجتماعي الثقافي تضمّن البرنامج الوزاري تعهدات بمكافحة السياسات التخوينية والتكفيرية ومكافحة استغلال الدين لأغراض سياسية فتوية وتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، وتعزيز دور الأسرة، ومضاعفة الاهتمام بالشباب وتنمية قدراتهم، والاهتمام بالمنتديات الثقافية ودعم دور وإنتاج الأدباء والصحافيين والإعلاميين.

وفي محور الخدمات، التزمت الحكومة بتطوير الخدمات الصحية وتوفير البنية التحتية والتجهيزات اللازمة والاستغناء عن العلاج في الخارج، وتطوير التعليم بكافة مراحله وتلبية احتياجاته المادية والبشرية وتطوير مناهج التعليم ودعم الجامعات والمؤسسات التعليمية ومراكز الأبحاث¹¹.

٢. أهداف الحكومة وأولوياتها

حددت الحكومة لنفسها مجموعة من الأهداف والأولويات على النحو التالي¹²:

- تحقيق الأمن والأمان والعيش الكريم للمواطن الفلسطيني عبر فرض سيادة القانون والإنعاش الاقتصادي.
- إعادة الهبة والدور للمؤسسات الرسمية وإعادة الثقة بالسلطة الوطنية وتعزيز موقفها السياسي.
- إعادة الوحدة العضوية والقانونية والسياسية لشقي الوطن في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- الاستمرار في تقديم الخدمات للمواطنين في قطاع غزة.
- مواجهة السياسة الإسرائيلية وانعكاساتها السلبية على الشعب الفلسطيني.
- مواجهة تحديات الفقر والبطالة والركود الاقتصادي.



ثالثاً: اجتماعات مجلس الوزراء والقرارات الصادرة عنه

عقد مجلس الوزراء خلال السنة الأولى من عمر الحكومة (حزيران ٢٠٠٧ - حزيران ٢٠٠٨) نحو ٦٥ اجتماعاً، وقد لوحظ الاستمرار في انتظام جلسات المجلس، حيث تعقد جلسة للحكومة في يوم الإثنين من كل أسبوع.

وصدر عن مجلس الوزراء ما يزيد على ٦٠٠ قرار شملت مختلف المجالات الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فقد شكلت القرارات في المجال الإداري نحو ٦٠% من مجمل القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، وكان ما نسبته ١٦% منها يتعلق بالتعيينات والترقيات و٦% منها يتعلق بالفصل من الخدمة العامة والإحالة على التقاعد، إضافة إلى مجموعة أخرى من القرارات التي تتعلق بإقرار هيكلية الوزارات والمؤسسات العامة والسياسات الإدارية.

وصدر عن مجلس الوزراء نحو ١٥٠ قراراً تتعلق بتقديم دعم مالي لمواطنين ومؤسسات متضررة من الكوارث الطبيعية أو من السياسات القمعية للاحتلال الإسرائيلي أو بهدف تغطية علاج حالات مرضية لا يغطيها التأمين الصحي الحكومي أو لدعم مشاريع البنى التحتية.

كما صدر عن مجلس الوزراء نحو ٢٢ قراراً تتعلق بمنح أذونات شراء أموال غير منقولة للأجانب (الفلسطينيين غير الحاملين الهوية الفلسطينية) الطبيعيين والمعنويين.

وصدر عن مجلس الوزراء، أيضاً، نحو ٢٢ قراراً تتعلق بالمجال التشريعي من خلال إقرار وتنسيب مشاريع قوانين لرئيس السلطة الوطنية لإصدارها بقرارات بقوانين.

كذلك صدر عن مجلس الوزراء التقرير الربعي الأول لعمل الحكومة الثانية عشرة، والتقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الثانية عشرة والتقرير الربعي الثالث لعمل الحكومة الثانية عشرة.

علماً أن قرارات مجلس الوزراء والتقارير الخاصة بأداء الحكومة تنشر على الصفحة

رابعاً. الأداء الحكومي في المجال السياسي

١. الأبعاد السياسية في برنامج الحكومة

تضمّن برنامج الحكومة المكلفة والتي عملت على أساسه الحكومة الثانية عشرة "حكومة تسيير الأعمال) العديد من المبادئ التي تحكم عمل الحكومة في المجال السياسي ويمكن إجمالها على النحو التالي:

- الالتزام بالبرنامج السياسي للرئيس محمود عباس ومن ضمنه برنامج السلام وإعلان الاستقلال ومبادرة السلام العربية وجميع قرارات الشرعية الدولية.
- اعتبار أن خيار السلام ليس خياراً إستراتيجياً فقط بل ضرورة ملحة تفرضها "الأوضاع السياسية" الراهنة والعلاقات والاستحقاقات الدولية.
- تبني سياسة خارجية منفتحة ومنسجمة مع الشرعيات الفلسطينية والعربية والدولية.
- الالتزام بكل الاتفاقيات الموقعة من قبل منظمة التحرير باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني والسلطة الوطنية بما فيها الاتفاقيات الموقعة مع إسرائيل.
- تعزيز الممارسة الديمقراطية كمفهوم وواقع من السلطة الوطنية والأحزاب ومختلف القوى الفلسطينية والالتزام بأسس الحكم الصالح.
- العمل على إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف على كامل الأراضي المحتلة العام ١٩٦٧ وإيجاد حل عادل لقضية اللاجئين على أساس القرار ١٩٤ والعمل على إنهاء الاستيطان وجدار الفصل.
- العمل على إعادة الولاية الفعلية للسلطة الشرعية على جميع أرجاء قطاع غزة وإعادة وحدة الوطن.
- دعم مدينة القدس وإيلاء اهتمام خاص بملف الأسرى في السجون الإسرائيلية ومعاناتهم ومعاناة أسرهم.
- توطيد العلاقة مع الشعوب والحكومات العربية والأجنبية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية لأية دولة أو الدخول في تحالفات ضد بلد آخر.
- تنشيط العمل الدبلوماسي للسلطة الوطنية الفلسطينية^{١٤}

ومن الواضح أن البرنامج السياسي للحكومة يشير إلى توافق في الآراء والمواقف والاتجاهات بين مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء خاصة فيما يتعلق بالعملية السلمية والالتزامات



بالاتفاقيات الموقعة والشرعية الفلسطينية والعربية والدولية، إضافة إلى توحيد المواقف فيما يتعلق بالأحداث في قطاع غزة وضرورة إعادة سيطرة السلطة الوطنية على القطاع.

٢. الأداء الداخلي للحكومة (العلاقات الداخلية)

كان العام ٢٠٠٧ من أصعب الأعوام فيما يتعلق بإدارة الفلسطينيين شؤونهم الداخلية، فقد أحبطت كل الآمال بالتوافق الوطني رغم طرح وثيقة الوفاق الوطني (وثيقة الأسرى) والتوصل إلى اتفاق مكة، وتشكيل حكومة الوحدة الوطنية، إلا أن ذلك لم يمهّد للفلتان الأمني والصراع على السلطة والانقسام السياسي الذي وصل ذروته بسيطرة حماس على قطاع غزة، وقد شكل هذا الوضع فرصةً سانحةً لإسرائيل لاستثماره لصالحها بتكثيف سياستها القمعية والاستيطانية ومحاولة فرض الحقائق على الأراضي الفلسطينية.^{١٥}

وقد استمر الانقسام الفلسطيني وتعمّق بين جناحي الوطن خلال السنة الأولى من عمر الحكومة الثانية عشرة؛ الأمر الذي يهدد وحدة الوطن والنظام السياسي الفلسطيني، فقد اتخذت حركة حماس عدة إجراءات في أعقاب سيطرتها على غزة؛ فقد استمر وزراء حماس في الحكومة المقالة في قطاع غزة على رأس عملهم، وتم في مرحلة لاحقة توسيع هذه الحكومة بتعيين وزراء بدلاً من أولئك الذين استجابوا لقرار رئيس السلطة الوطنية بإقالة حكومة الوحدة الوطنية، كما رفضت حركة حماس دعوة رئيس السلطة الوطنية لعقد الدورة العادية الثانية للمجلس التشريعي بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١١، وأخذت تعقد جلسات المجلس بحضور كتلتها البرلمانية فقط ودون نصاب قانوني وبالاعتماد على توكيلات من أعضاء الكتلة المعتقلين في السجون الإسرائيلية لزملائهم من أعضاء الحركة في قطاع غزة، ومن ثم أصبح للمجلس التشريعي مؤسستان منفصلتان ومنقسمتان إحداهما في غزة تمثل أعضاء حركة حماس والأخرى في رام الله تمثل فتح والقوى الوطنية الأخرى في المجلس.

ولم يسلم الجهاز القضائي من الانقسام، أيضاً، فقد أقامت حكومة حماس في غزة مجلس عدل أعلى مقابل مجلس القضاء الأعلى في السلطة الوطنية ليمثل هيئة قضائية خاصة بالقطاع، وكذلك جرى الحال في بقية الوزارات والمؤسسات والأجهزة الأمنية، وأصبحت في غزة بنية حكم منفصلة تماماً عن بنية السلطة والحكومة في الضفة الغربية^{١٦}

وفي مجال معالجة الانقسام الداخلي أيدت الحكومة الثانية عشرة المبادرة اليمينية التي تم التوصل إليها بين ممثلي حركتي فتح وحماس والتي تضمّنت النص على عودة الأوضاع إلى

ما كانت عليه قبل سيطرة حماس على قطاع غزة ومؤسسات السلطة، وإجراء انتخابات نيابية ورئاسية مبكرة، واستئناف الحوار على قاعدة اتفاق القاهرة ٢٠٠٥، والعودة إلى تطبيق اتفاق مكة ٢٠٠٧، واعتبار أن الشعب الفلسطيني لا يتجزأ والالتزام بالشرعية الفلسطينية بكل مكوناتها. كما أيدت مبادرة الرئيس محمود عباس لبدء الحوار الوطني الشامل. وطرح رئيس الوزراء العديد من الأفكار لتنفيذ مبادرة الرئيس؛ حيث وصفها البعض بمبادرة خاصة برئيس الوزراء وهو ما نفاه بشدة رئيس الوزراء د. سلام فياض.

فقد أجرى رئيس الوزراء الفلسطيني الدكتور سلام فياض مباحثات مع الرئيس اليمني علي عبدالله صالح في صنعاء بتاريخ ٢٠٠٨/٨/٩ تركزت على الترتيبات المتعلقة بتنفيذ المبادرة اليمنية ومبادرة الرئيس محمود عباس قيام حكومة توافق انتقالية من خارج الفصائل الفلسطينية لتدبير شؤون السلطة الوطنية لفترة انتقالية وتمهيداً لإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية، واستكمال الحوار على ما تم الاتفاق عليه في المبادرة اليمنية، كما طرح رئيس الوزراء د. سلام فياض أفكاراً أخرى من قبل إرسال قوات عربية إلى قطاع غزة تشرف على إعادة بناء الأجهزة الأمنية على أسس مهنية.^{١٧}

وحول الموقف الشعبي من أداء الحكومة الثانية عشرة أجرى المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية استطلاعاً للرأي العام خلال الفترة من ٥ - ٧ حزيران ٢٠٠٨، أي بعد عام تقريباً من تشكيل الحكومة الثانية عشرة، حيث أشار نحو ٣٣% ممن استطلعت آراؤهم إلى أن أداء حكومة سلام فياض جيد أو جيد جداً وذلك مقابل ٣٠% في استطلاع أجري في شهر آذار ٢٠٠٨ ومع ذلك فإن نسبة ٣٨% من العينة قالت إن أداء هذه الحكومة سيئ جداً، وهي نسبة مرتفعة.^{١٨}

٣. الأداء الخارجي للحكومة (العلاقات الخارجية)

أعلن وزراء خارجية الاتحاد الأوروبي في اجتماعهم في لوكسمبورغ بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٨ دعمهم السياسي للحكومة الفلسطينية برئاسة الدكتور سلام فياض، كما أبدى الاتحاد الأوروبي استعداداً لتقديم الدعم المالي للحكومة الفلسطينية الجديدة.^{١٩}

أنهت الدول المانحة الحصار الذي كانت فرضته على السلطة بعد تشكيل حماس الحكومة العاشرة من أعضائها ورفضها الاعتراف بالاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، ورفضها، أيضاً، شروط اللجنة الرباعية خاصة شرط الاعتراف بإسرائيل، والتزمت الدول المانحة في مؤتمر باريس الذي عقد في كانون الأول ٢٠٠٧ بتقديم ٧.٤ مليار دولار لحكومة الدكتور سلام فياض خلال السنوات الثلاث المقبلة ٢٠٠٨ - ٢٠١٠.



كذلك فقد شهدت السنة الأولى من عمر الحكومة أحداثاً سياسية بارزة في علاقاتها الخارجية فقد انعقد مؤتمر أنابوليس حول الشرق الأوسط؛ بهدف تقديم دعم للسلطة الوطنية وإطلاق مفاوضات السلام بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي وذلك بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٧ بمشاركة أكثر من ٤٠ دولة ومنظمة دولية^{٢١}.

٤. عملية السلام

أعقب سيطرة حماس على قطاع غزة، والإجراءات التي اتخذتها السلطة الوطنية برئاسة محمود عباس - من إقالة حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية وإعلان حالة الطوارئ وتشكيل حكومة جديدة برئاسة د. سلام فياض - استئناف مفاوضات السلام التي كانت قد توقفت منذ كانون الثاني ٢٠٠١، كما أبدت الولايات المتحدة استعداداً أكبر للتقدم في العملية السلمية، وبرزت الجهود الأميركية بعقد لقاء أنابوليس في نهاية تشرين الثاني من العام ٢٠٠٧؛ الأمر الذي نتج عنه بيان فلسطيني إسرائيلي مشترك تضمّن إطلاق مفاوضات رسمية بين الطرفين للتوصل إلى حل دائم للصراع الفلسطيني الإسرائيلي حتى نهاية العام ٢٠٠٨، والتزام الطرفين بتطبيق خارطة الطريق^{٢٢}.

وفي إطار مساهمة الحكومة، أيضاً، في العملية السلمية، عقدت اللجنة الثلاثية (الأميركية الفلسطينية الإسرائيلية) اجتماعها الأول بتاريخ ١٤/٣/٢٠٠٨ برئاسة الجنرال الأميركي ويليام فريزر وبمشاركة رئيس الحكومة الفلسطينية د. سلام فياض وبمشاركة إسرائيلية منخفضة المستوى ممثلة برئيس الهيئة الأمنية والسياسية في وزارة الدفاع عاموس جلعاد بدلاً من وزير الدفاع أيهود باراك؛ وهو ما رأى فيه الجانب الفلسطيني تهريباً إسرائيلياً من تطبيق المرحلة الأولى من خريطة الطريق، خصوصاً تجسيد الاستيطان، وتمت في هذا الاجتماع مناقشة قضايا أمنية واقتصادية وآليات التنسيق بين إسرائيل والسلطة.

كما عُقد لقاء بين د. سلام فياض ووزير الدفاع الإسرائيلي أيهود باراك بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٨ تركّز حول تنفيذ الالتزامات الواردة في خطة خريطة الطريق والأوضاع الأمنية والاقتصادية في الأراضي الفلسطينية المحتلة^{٢٣}.

خامساً - الأداء الحكومي في المجال الاقتصادي والمالي:

١. الأبعاد الاقتصادية والمالية في البرنامج الحكومي

تسلمت الحكومة الثانية عشرة مهامها في ظل ظروف اقتصادية هي الأسوأ منذ قيام السلطة الوطنية، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وقد جاء في البيان الوزاري للحكومة الثالثة عشرة الذي تبنته حكومة تسيير الأعمال وتضمنه الخطاب الذي ألقاه رئيس الوزراء الدكتور سلام فياض بعد تكليفه رئاسة الحكومة في الشأن الاقتصادي والمالي ما يلي: تركيز الجهود التنموية والاقتصادية على مواجهة مشكلات الفقر والبطالة والركود الاقتصادي، وتوفير التمويل اللازم لذلك، والتعاون مع المؤسسات الاقتصادية وممثلي القطاع الخاص لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والاهتمام بتطوير الزراعة ودعمها وحماية المنتج الزراعي وتوفير سبل تسويقه، وتوسيع رقعة الأراضي المزروعة، والاعتناء بمناطق الأغوار والأراضي خلف الجدار، وحماية مصادر المياه.

وقد أعدت الحكومة خطة الإنعاش السريع للاقتصاد الفلسطيني خلال الأشهر الستة الأولى من عملها، كما أعدت خطة متوسطة المدى للسنوات ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ تتضمن الخطة العاجلة للأشهر الستة الأولى.

كما تضمنت خطة التنمية والإصلاح هدفاً أساسياً وهو بناء اقتصاد ومؤسسات الدولة الفلسطينية المستقلة وتحديد هوية الاقتصاد الفلسطيني ودوره إقليمياً ودولياً وترجمة ذلك بإقامة التكامل بين الخطة التطويرية والموازنة، على أن تشترك في تنفيذها كافة المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتستجيب للأولويات التنموية في مختلف القطاعات.^{٢٣}

وبادرت الحكومة إلى إعداد موازنة عامة للأشهر الستة المتبقية من العام ٢٠٠٧، وعملت على توفير إيرادات كافية لدفع الرواتب كاملة وبانتظام ودفع المتأخرات من رواتب الموظفين، وكذلك المستحقة للموردين من القطاع الخاص.^{٢٤}

٢. أداء الاقتصاد الفلسطيني

هناك مجموعة من المؤشرات التي يمكن من خلالها تحديد أداء الاقتصاد الفلسطيني ومنها: حجم الناتج المحلي الإجمالي، والدين العام، والاستثمار ودور القطاع الخاص، وسوق العمل



والبطالة والأسعار، والفض، وفيما يلي استعراض لهذه المؤشرات:^{٢٥}

• الناتج المحلي الإجمالي

شهد الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠٠٧ زيادة بسيطة وبنسبة ٠,٧% مقارنة بما كان عليه الحال في العام ٢٠٠٦ حيث وصل إلى ٤,١٣٥,٨ مليون دولار بعد أن كان العام ٢٠٠٦ (٤,١٠٧,٠٠٠) وتراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٢% وتشير التقارير الدولية إلى أن الوضع القائم في قطاع غزة قد أدى إلى وجود فروقات واضحة بين المستوى المعيشي القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة وأن الوضع الاقتصادي المتدهور في القطاع قد أصبح من الصعب تداركه.

وبشكل عام كانت السنوات الثلاث الماضية سنوات انكماش وتراجع في النشاط الاقتصادي؛ نتيجة سياسات الاحتلال الإسرائيلي، وتدهور الأوضاع الأمنية، والانقسام السياسي الفلسطيني، وتوقف إسرائيل عن تحويل مستحقات المقاصة والإيرادات الضريبية والجمركية التي تجبها الحكومة الإسرائيلية نيابة عن السلطة الفلسطينية، إضافة إلى المقاطعة الدولية التي منعت المصارف من تحويل المساعدات العربية إلى وزارة المالية،

وقد انعكس هذا التراجع الاقتصادي على مستوى معيشة الفرد الفلسطيني؛ فقد تراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١١% العام ٢٠٠٧ عمّا كان عليه في العام^{٢٦} ٢٠٠٥،

• سوق العمل

كان معدل تزايد القوة العاملة في السنوات السبع الماضية أعلى من معدل تزايد العاملين؛ وهو ما يشير إلى ارتفاع معدل البطالة بمعدل سنوي ٧,٥% على مدى السنوات الثلاث الماضية وفي السنتين الأخيرتين ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ بلغ عدد العاملين (٦٦٦ عاملاً) و(٧٢٢ عاملاً)، على التوالي، وكانت نسبة العاملين في القطاع الخاص منهم ٦٦,٦% العام ٢٠٠٦ و ٦٧,٣% العام ٢٠٠٧ أي بزيادة ٥,٧% مع الأخذ بالاعتبار، أيضاً، الزيادة في قوة العمل، وبلغ عدد العاملين في القطاع العام ٢٣,٧% العام ٢٠٠٦ بزيادة ٥,٧% عن العام ٢٠٠٥ و ٢٣,٣% العام ٢٠٠٧ أي بتراجع بنسبة ٥,٠٤% عن العام^{٢٧} ٢٠٠٦،

• البطالة

بلغ عدد العاطلين عن العمل من إجمالي المشاركين في القوى العاملة (١٥ سنة فأكثر) في الأراضي الفلسطينية ٢١٧ ألف عامل في العام ٢٠٠٧، ٩٩ ألفاً منهم في قطاع غزة و١١٨ في الضفة

الغربية مقارنة بـ ٢٠٢ ألف عامل العام ٢٠٠٦.

وبلغت نسبة البطالة في الربع الرابع من العام ٢٠٠٧ نحو ٢٢,٢٪ مقابل ٢٢٪ في الربع الرابع من العام ٢٠٠٦ وبلغت النسبة في الضفة الغربية ١٩,٢٪ مقابل ٢٩٪ في قطاع غزة، بينما كانت للفترة نفسها من العام ٢٠٠٦ نحو ١٦,٢٪ في الضفة الغربية و٣٥٪ في قطاع غزة.^{٢٨}

• الأسعار

شهدت أسعار السلع في الأراضي الفلسطينية ارتفاعاً حاداً خلال العام ٢٠٠٧ بعد موجة ارتفاع الأسعار العالمية؛ نتيجة ارتفاع أسعار النفط والمواد الغذائية الأساسية، فقد ارتفعت الأسعار في العام ٢٠٠٧ بنسبة ٦٧,٦٪ عما كانت عليه في العام ٢٠٠٦، كما أن ارتفاع الأسعار في قطاع غزة كان أكثر حدةً بسبب الحصار المفروض على القطاع.^{٢٩}

• تسجيل الشركات

شهد العام ٢٠٠٧ تحسناً ملموساً في عدد الشركات المسجلة لدى وزارة الاقتصاد الوطني حيث بلغ عددها خلال الربع الثالث من العام ٢٠٠٧ نحو ٥٢١ شركة مقابل ٢٣٤ شركة خلال الفترة نفسها من العام ٢٠٠٦،^{٣٠}

• مستوى الفقر

شهدت مستويات الفقر في الأراضي الفلسطينية المحتلة ارتفاعاً غير مسبوق خلال السنوات الأخيرة، فالتقديرات تشير إلى أن ٨٠٪ من الفلسطينيين في قطاع غزة و٤٧٪ في الضفة الغربية يعيشون تحت خط الفقر (١,٢ دولار للفرد يومياً)، وأظهر مسح لشركة الشرق الأدنى في نهاية شهر كانون الثاني ٢٠٠٨ أن ٩١٪ من الفلسطينيين يتلقون مساعدات بصرف النظر عن أهميتها لهم.^{٣١}

• أداء المؤسسات الاقتصادية

تشير نتائج مسح اتجاهات أصحاب / مدراء المؤسسات الاقتصادية في القطاع الخاص بشأن الأوضاع الاقتصادية، والذي أجري في شهر حزيران ٢٠٠٨ إلى أن ٢٨,٦٪ من أصحاب / مدراء المؤسسات الصناعية يرون أن أداء مؤسساتهم بشكل عام في شهر حزيران ٢٠٠٨ أصبح أسوأ مما كان عليه خلال شهر أيار ٢٠٠٨.



وأشار ٩٦،٦٪ من أصحاب / مدراء المؤسسات الصناعية العاملة إلى تأثير ارتفاع الأسعار والمواد الخام على تكاليف الإنتاج، وأشار ٩١،٢٪ إلى قوة تأثير الأوضاع السياسية الحالية، ويتوقع ٣٢،٥٪ من أصحاب/ مدراء المؤسسات الصناعية العاملة أن أوضاع إنتاج مؤسساتهم سيكون أفضل بشكل عام بعد شهر مما هو عليه حالياً.^{٣٣}

• دعم القطاع الخاص وبيئة الاستثمار

شهد القطاع الخاص انتعاشاً ملحوظاً خلال فترة الحكومة الثانية عشرة، حيث التزمت الحكومة بسداد مستحقات الموردين إليها من القطاع الخاص، كما تضمنت خطة التنمية والإصلاح الفلسطينية للسنوات ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ جانباً يهدف إلى تسويق الاقتصاد الفلسطيني والفرص الاستثمارية في القطاعات الاقتصادية المختلفة.

كما أعدت الحكومة لمؤتمر فلسطين للاستثمار الذي عُقد في الفترة بين ٢١ - ٢٣ أيار ٢٠٠٨ في محافظة بيت لحم، وتأمل الحكومة أن يشكل هذا المؤتمر فرصة لبناء شراكة بين المستثمرين في فلسطين وخارجها، والتشبيك بين رجال الأعمال الفلسطينيين ونظرائهم العرب والأجانب، وفي سبيل ذلك شكل وزير الاقتصاد الوطني لجنة برئاسته وتضم ممثلين عن القطاعين العام والخاص لمتابعة مخرجات مؤتمر فلسطين للاستثمار.^{٣٣}

من الاستعراض السابق للمؤشرات الاقتصادية يتضح وجود بعض التحسّن في الأداء الاقتصادي الفلسطيني وإن كان الوضع الاقتصادي لا يزال صعباً ويعتمد بالدرجة الأولى على المساعدات والمنح الخارجية التي تغطي حتى الرواتب والأجور وهو ما برره رئيس الوزراء الفلسطيني د. سلام فياض بأن الحكومة تعمل وفق رؤية اقتصادية تقوم على أربعة مكونات هي: الانتظام بدفع الالتزامات وتسديد المتأخرات على السلطة وهو ما من شأنه أن يحرك الاقتصاد بعد فترة من الانحباس، وإطلاق عدد كبير من المشاريع التنموية الصغيرة والقابلة للتنفيذ (٦٠٠ مشروع موزعة على كل المناطق) وتشمل شق طرق زراعية وبناء غرف صفية، وتحسين شبكات الكهرباء والماء، وبناء عيادات صحية، بمعدل ١٣٠ ألف دولار للمشروع؛ وهو ما من شأنه توفير خدمات مطلوبة للمواطنين وفتح سيولة نقدية في السوق وتشغيل العمال. بينما المرحلة الثالثة تشمل تنفيذ مشاريع كبيرة تبلغ كلفتها الملايين، أما المكون الرابع فيتعلق بالقطاع الخاص من خلال زيادة نشاط هذا القطاع وقيامه بدور مهم في الاقتصاد الوطني.^{٣٤}

٣. الأداء المالي للحكومة

• الموازنة العامة

تشير المعلومات والبيانات المعلنة حول الأداء المالي للحكومة الثانية عشرة إلى تحقيق انطلاقة مهمة في مجال العمليات المالية للسلطة الوطنية من إيرادات ونفقات ومصادر تمويل ودعم خارجي، وهو أمر منطقي بعد أن تم إنهاء الحصار الدولي على التعامل مع الحكومة الفلسطينية برئاسة د. سلام فياض بعد أحداث غزة، وتقديم المجتمع الدولي تعهدات بتمويل خطة التنمية والإصلاح الفلسطينية ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ بنحو ٧,٤ مليار دولار على مدى ثلاث سنوات، كما بدأت إسرائيل توريد أموال الجمارك والرسوم التي تجمعها نيابةً عن السلطة الوطنية إلى الحكومة الفلسطينية بعد توقفها عن ذلك مدةً تزيد على سنة، مع دفعة شهرية من الأموال المحتجزة لديها وهو ما منح الحكومة القدرة على الالتزام بتعهداتها المالية وزيادة الإنفاق العام سواء فيما يتعلق بالالتزام بالرواتب والأجور للموظفين التي أصبحت تدفع بشكل كامل وبانتظام، أو سداد الديون المستحقة للموردين من القطاع الخاص، ودفع النفقات التشغيلية للوزارات والمؤسسات العامة، وتخصيص جزء لمشاريع البنى التحتية والتطويرية في مختلف المناطق الفلسطينية. وفيما يلي استعراض لأهم التطورات التي شهدتها العمليات المالية للسلطة الوطنية خلال السنة الأولى من عمل الحكومة:

• الإيرادات

بلغ إجمالي صافي الإيرادات للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال النصف الثاني من العام ٢٠٠٧ - وهي الفترة التي تمثل نصف السنة الأولى من عمر الحكومة - نحو (١,٠٤٧) مليون دولار مقارنةً بـ (٥٦٩) مليون دولار هي إيرادات السلطة خلال النصف الأول من العام ٢٠٠٧، ووصل المبلغ إلى (١,٣٧٨) دولار حتى نهاية الربع الأول من العام ٢٠٠٨، أي بعد مرور نحو ٩ أشهر من السنة الأولى من عمر الحكومة.

من ناحية أخرى، فقد بلغ إجمالي إيرادات السلطة الوطنية خلال العام ٢٠٠٧ نحو ١,٦١٦ مليون دولار مقارنةً بـ (٦٧٦) مليون دولار خلال العام ٢٠٠٦.

وهي زيادة مبررة؛ إذا ما عدنا إلى الأسباب التي أدت إلى انخفاض إيرادات السلطة في ظل الحكومات السابقة، فعلى سبيل المثال بلغ إجمالي إيرادات المقاصة في العام ٢٠٠٦ نحو (٢٩٧) مليون دولار وبلغ (٣٨٦) مليون دولار خلال النصف الأول من العام ٢٠٠٧ في حين ارتفع إلى (٩٣٢) مليون دولار خلال النصف الثاني من العام ٢٠٠٧،^{٣٥}



• النفقات

شهدت الفترة التي تبعت تشكيل الحكومة الفلسطينية الثانية عشرة ارتفاعاً ملحوظاً في الإنفاق الحكومي، فقد بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض خلال النصف الثاني من العام ٢٠٠٧ نحو (١،٤٨١) مليون دولار، مقارنة بنحو (١،٠٨٦) مليار دولار خلال النصف الأول من العام ٢٠٠٧، ونحو (١،٣٩٠) مليون دولار خلال العام ٢٠٠٦، وبمقارنة إجمالي النفقات وصافي الإقراض خلال عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ يلاحظ أنها ارتفعت بنسبة تزيد على ١٠٠٪ حيث بلغت ٢،٥٦٧ مليون دولار.

وقد شكلت الرواتب والأجور الجزء الأكبر من النفقات، وذلك بعد أن انتظمت الحكومة في دفع الرواتب بعد أكثر من ستة أشهر من الدفعات غير المنتظمة أو الكاملة، كما بدأت الحكومة دفع جزء من المستحقات المتأخرة للموظفين، حيث وصل المبلغ الذي خصص لهذا القطاع خلال ثلاثة أرباع السنة الأولى من عمر الحكومة الثانية عشرة نحو ١،٣٢٨ مليون دولار، مقارنة بمبلغ ٦٦٠ مليون دولار رواتب وأجور العام ٢٠٠٦ وبمعدل ٤٧،٦٪ من المستحقات للموظفين.^{٣١}

• المساعدات والمنح الخارجية

أما فيما يخص الدعم الخارجي لموازنة السلطة، فقد بلغ خلال النصف الثاني من العام ٢٠٠٧ نحو ٤٣٨ مليون دولار، وتلقت الحكومة دعماً خارجياً حتى شهر أيار من العام ٢٠٠٨ بقيمة ٨٠٢ مليون دولار، مقارنة بـ ٢١٩ مليون دولار خلال الفترة نفسها من العام ٢٠٠٧،^{٣٢}

• خطة التنمية والإصلاح الفلسطينية ٢٠٠٨ - ٢٠١٠

تضمّنت وثيقة بناء الدولة الفلسطينية على طريق السلم والازدهار - التي قدمت لمؤتمر المانحين المنعقد في باريس في ١٧ كانون الأول ٢٠٠٧ والتي تعدّ جزءاً من خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٠ - إطاراً لموازنة وخطة شاملة للإصلاح والتنمية في فلسطين خاصة في المجال المالي والاقتصادي، وشملت هذه الخطة تقدير التكاليف التي يتطلبها الاقتصاد الفلسطيني خلال السنوات الثلاث المقبلة بـ ٥،٦ مليار دولار، حيث يخصص ثلث الموارد المطلوبة لدعم الموازنة العامة للسلطة الوطنية وبالتحديد لدفع رواتب الموظفين والنفقات الجارية وتحقيق الإصلاحات المالية والاستقرار الاقتصادي وفتح المجال لزيادة الاستثمارات الرأسمالية وتنمية الإنفاق، وتقليص العجز في الميزانية بنسبة ١١،٣٪ خلال السنوات الثلاث المقبلة. من جهة أخرى، تتضمن الخطة سلسلة من الإصلاحات المالية وتشمل: تخفيض فاتورة

الرواتب وتخفيض الدعم المقدم لاستهلاك المواطنين للطاقة والخدمات التي تشكل استنزافاً للموارد المالية الحكومية (٥١١ مليون دولار لدعم استهلاك الكهرباء)، كما تشمل الإصلاحات تفعيل آليات جباية الضرائب والرسوم الجمركية ودفع المتأخرات على الحكومة سواء الرواتب والأجور أو التقاعد الحكومي أو متأخرات القطاع الخاص وإعادة تأسيس حساب الخزينة الموحد وإعداد الموازنات العامة السنوية للسلطة في مواعيدها وتعيين محاسب عام للإشراف على الخزينة (تنفيذ الموازنة) وتطبيق نظام كالمحاسبة يمكن من خلاله مراقبة إدارة الأموال في الوزارات ومؤسسات السلطة.^{٣٨}

ويمكن طرح مجموعة من الملاحظات على الأداء الاقتصادي والمالي للحكومة الثانية

عشرة على النحو التالي:

١. بالرغم من إعداد الحكومة مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للفترة المتبقية من العام ٢٠٠٧ وإصدارها من رئيس السلطة الوطنية، وكذلك إعداد مشروع قانون موازنة السلطة الوطنية للعام ٢٠٠٨ والمصادقة عليه من رئيس السلطة الوطنية، إلا أن هذه العملية لم تجر في الإطار الدستوري المحدد لها في القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم ٧ لسنة ١٩٩٨، حيث تعد الموازنة من قبل وزارة المالية وتُعمد من قبل الحكومة وتُقدم إلى المجلس التشريعي الذي يقوم بإقرارها في جلسة خاصة، ويجري ذلك كله في إطار مجموعة من الإجراءات والمواعيد المحددة، وهو ما لم يتم؛ نتيجة تعطيل عمل المجلس التشريعي، وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لم يجر إقرار موازنة عامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً للأصول الدستورية منذ الانتخابات التشريعية الثانية ٢٥/١/٢٠٠٦.

٢. استمرار اعتماد تنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية على التمويل الخارجي، فإذا كان عدم وضوح مصادر التمويل قد منع تقديم مشروع الموازنة العامة، فإن الاعتماد التام على المنح والمساعدات الخارجية يمكن أن يمنع تنفيذ أية موازنة خلال السنوات المقبلة.

٣. التوسع المستمر في فاتورة الرواتب والأجور واستحوادها على ما يزيد على ربع الناتج المحلي الإجمالي وبما يزيد على ١٠٠٪ من إجمالي الإيرادات المحلية، وعلى الرغم من عدم تحمل الحكومة الثانية عشرة المسؤولية عن هذا الشأن؛ الذي جاء نتيجة سياسة حكومية اتبعتها الحكومات المتعاقبة منذ تأسيس السلطة الوطنية، إلا أن الهدف المعلن للحكومة بتخفيض فاتورة الرواتب لم يتحقق بل على العكس تبلغ قيمة فاتورة الرواتب والأجور وفقاً لتقديرات الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨ نحو (١،٤٨١) مليون دولار أي ما نسبته ٦١٪ من إجمالي



النفقات الجارية و٥٢٪ من إجمالي الإنفاق العام.

من ناحية أخرى، لم تستطع الحكومة الوفاء بالالتزام المتعلق بسداد المتأخرات من الرواتب والأجور المستحقة للموظفين والذي كان مقرراً أن يتم حتى نهاية العام ٢٠٠٧.

٤. ارتفاع صافي الإقراض والذي يتمثل في المبالغ المحولة من الخزينة العامة بشكل مباشر لشركة توليد الكهرباء في غزة وكذلك المبالغ المقتطعة من إسرائيل من أموال المقاصة لصالح شركة الكهرباء الإسرائيلية وسداد ديون مستحقة على الهيئات المحلية وغيرها من الخدمات الأخرى، وبالرغم من بروز هذه الظاهرة منذ العام ٢٠٠٣ إلا أن الحكومة الثانية عشرة والتي وضعت ضمن برنامجها في الإصلاح المالي معالجة آليات الجباية وتحسينها، ورغم الخطوات التي قامت بها مؤخراً في هذا الشأن إلا أن صافي الإقراض في تصاعد مستمر، فمن مبلغ ٣٣٠ مليون دولار صافي الإقراض العام ٢٠٠٥، إلى ٣٧٠ مليون دولار العام ٢٠٠٦، إلى ٥٣٥ مليون دولار العام ٢٠٠٧، إلى ٤٠٠ مليون دولار وفق تقدير موازنة ٢٠٠٨.

٥. الزيادة الكبيرة في حجم النفقات العامة، فقد تصاعد حجم النفقات العامة وصافي الإقراض من ١،٥٢٨ مليون دولار العام ٢٠٠٤، إلى ١،٩٩٤ مليون دولار العام ٢٠٠٥، إلى ٢،٣١٠ مليون دولار العام ٢٠٠٦، إلى ٢،٥٤٤ مليون دولار العام ٢٠٠٧، إلى ٢،٨٤٦ مليون دولار وفق تقدير موازنة ٢٠٠٨؛ الأمر الذي يتطلب التوقف أمام هذا التصاعد في حجم النفقات العامة، وما إذا كانت هناك سياسة حكومية واضحة لضبط وترشيد الإنفاق العام، فإذا كان هامش زيادة الإيرادات محدوداً فإن هناك مساحةً وهامشاً متاحاً لضبط الإنفاق، والدليل على ذلك الحجم الكبير لصافي الإقراض الذي ينبغي على الحكومة العمل على معالجته، كما تضمن برنامجها في مجال الإصلاح المالي، لما لذلك من تأثير سلبي على العجز في الميزان التجاري وعلى مستقبل الخطط التنموية للسلطة الوطنية.^{٣١}

سادساً. الأداء الإداري والخدمات العامة

١. الأداء في المجال الإداري

بدأ موظفو السلطة مع بدء الحكومة الثانية عشرة العودة إلى عملهم في القطاع العام بعد فترة من الإضرابات والاحتجاجات وعدم انتظام العمل في المؤسسات الرسمية خلال فترة الحكومة العاشرة؛ لعدم تلقيهم رواتبهم بشكل منتظم، والاعتماد على دفعات جزئية مدة ١٦ شهراً، ومن ثم فقد عادت كافة وزارات ومؤسسات السلطة إلى تقديم خدماتها للمواطنين بعد ضمان انتظام الرواتب ودفع جزء من المتأخرات، إلا أن الحكومة في إطار عمل كل وزارة أصدرت العديد من القرارات التي تعفي موظفيها من العمل في الوزارات والمؤسسات العامة في قطاع غزة بعد اتخاذ الحكومة المقالة بعض الإجراءات والتدابير الإدارية التي تضمن تبعية هذه المؤسسات إدارياً لها.

وخلال ٩ شهور من عمل الحكومة صدر عنها نحو ٣٧٩ قراراً تتعلق بالسياسات الحكومية والأمور الإدارية والتعيينات في مناصب مهمة والإحالة على التقاعد والفصل من الخدمة وإنهاء عقود العمل واعتماد عقود أخرى.

وقامت الحكومة مع بدء عملها بوقف كافة عقود العمل من تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٣١ وإلغاء تعيينات أفراد القوة التنفيذية وإلغاء القرارات الرئاسية الصادرة عن لجنة الشراكة السياسية التي شكّلت إثر اتفاق مكة وتم بموجبها اعتماد تعيينات وترقيات في مناصب عليا من الأعضاء والموظفين المنتميين لحركتي فتح وحماس^٤.

وسعت الحكومة لتصويب أوضاع قطاعي الطاقة والمياه مالياً وخدماتياً وإنهاء حالة الفوضى والمديونية المتراكمة على المواطنين والهيئات المحلية؛ لما لذلك من تأثير على قدرة الحكومة على مواصلة تقديم الدعم لهذه الخدمات، ونظراً للانعكاسات السلبية على الخزينة العامة، حيث وصلت الديون المتعلقة بهذه الخدمات إلى نصف مليار دولار، أي ربع موازنة السلطة، إذ تقوم إسرائيل بخصم هذه المبالغ من عائدات الضرائب والجمارك المستحقة للسلطة.

كما قامت الحكومة بتشكيل عشرات اللجان (٦٣ لجنة خلال ٩ شهور من عمل الحكومة)؛ وذلك لرسم الإستراتيجيات ووضع السياسات العامة في المجالات المختلفة^٥.

وصادقت الحكومة على عدد كبير من هيكليات الوزارات والمؤسسات العامة أو صادقت على إدخال تعديلات عليها، ومنها على سبيل المثال هيكليات: وزارة الصحة، ديوان الرقابة المالية والإدارية، وزارة الداخلية، وزارة التخطيط، وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة النقل والمواصلات،



الهيئة العامة للشؤون المدنية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة المالية، مجلس الوزراء^{٤٢}.

وفي مجال تعزيز الشفافية في عمل السلطة وخاصة في مجال الإدارة المالية تم إطلاق الصفحة الإلكترونية الخاصة بوزارة المالية حيث يمكن الاطلاع على أوجه إنفاق المال العام ومصادر التمويل.

وشكّلت الحكومة لجنة خاصة للحوار مع النقابات برئاسة د. سلام فياض رئيس الحكومة توصلت إلى عدة اتفاقات تتعلق بحقوق الموظفين كرفع أجور الموصلات والإسراع في إنجاز ملفات الموظفين الجدد ودفع مستحققاتهم، ودفع المتأخرات المتبقية للموظفين ... إلخ.

٢. إدارة الأمن الداخلي

شكّل الفلتان الأمني وفوضى السلاح اللذان سادا في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية الخطر الأكبر على السلطة وأمن المواطن وأملاكه، خاصة بعد أن قامت قوات الاحتلال الإسرائيلي باجتياح مناطق السلطة في عملية السور الوافي (٢٠٠٢) وتدمير كافة مقرات الأجهزة الأمنية، ووصل الفلتان الأمني ذروته مع أحداث غزة وما نجم عنها من استيلاء حركة حماس على مؤسسات وأجهزة السلطة في القطاع.

وعليه، فقد كانت المهمة الأولى أمام الحكومة هي إنهاء حالة الفلتان الأمني وإنهاء المظاهر المسلحة وبناء الأجهزة الأمنية وإعادة الهبة للسلطة الوطنية وأجهزتها الأمنية.

وفي سبيل ذلك، شرعت الحكومة بتطبيق خطة أمنية في الضفة الغربية؛ بهدف فرض الأمن والنظام العام وجمع السلاح غير الشرعي وحل المليشيات.

وشكلت الحكومة فريقاً برئاسة وزير الداخلية للإشراف على تدريب وإعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، كما قامت وزارة الداخلية بزيادة تسليح وتجهيز الأجهزة الأمنية ونشرها في معظم محافظات الضفة الغربية، وتم تحويل قادة الأجهزة الأمنية اتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضد العناصر التي تسهم في خرق القانون.

كما عقدت العديد من الدورات التدريبية الداخلية والخارجية لأفراد الأجهزة الأمنية في مجال مكافحة الشغب، والتوجيه السياسي، وتأهيل الضباط والشرطة النسائية، وبدأت الحكومة بناء وتأهيل معظم المقرات الأمنية التي دمرت من قبل قوات الاحتلال، وكذلك مراكز التأهيل والإصلاح والسجون في نابلس والخليل وأريحا^{٤٣}.

وتابعت أجهزة الشرطة تنفيذ أحكام القضاء ومحاربة الجريمة وعالجت نحو (٣٩٢١) قضية

جنائية خلال ٦ شهور من عمل الحكومة، كما تم تدمير معظم السيارات غير القانونية في مختلف المناطق وتمكنت الحكومة من تحقيق إنجازات ملموسة في مجال الأمن في العديد من المحافظات خاصة محافظتي نابلس وجنين.

وعالجت الحكومة معظم ملف المطاردين من كتائب شهداء الأقصى (أنهت الحكومة ملفات ٣٢٦ مطارداً من أصل ٥٥٧ مطارداً) من خلال التوصل مع الجانب الإسرائيلي إلى اتفاق على وقف ملاحقتهم واستهدافهم بعد التعهد بتسليم أسلحتهم للأجهزة الأمنية الفلسطينية، وعدم الخروج من مناطق (أ) التابعة للسلطة الوطنية واحتجاز البعض الآخر منهم في مقرات الأجهزة الأمنية إلى أن يتم إنهاء ملفاتهم.^{٤٥}

وفي مجال الإصلاح الأمني: نسبت الحكومة لرئيس السلطة الوطنية لإصدار مرسوم رئاسي بشأن اختصاصات القضاء العسكري ومحاكمة مرتكبي الجرائم، وعلى وجه الخصوص الجرائم الواقعة على موظفي ومؤسسات وممتلكات السلطة الوطنية، وتم تشكيل لجان من الاستخبارات العسكرية تتولى دراسة مدى ملاءمة العاملين في الكادر العسكري، والقيام بحصر العاملين في الأجهزة الأمنية والمقيمين خارج الوطن والذين ليسوا على رأس عملهم.

كما نسبت الحكومة لرئيس السلطة الوطنية لإصدار مرسوم بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العسكريين، ومنع الأخذ أو الإعادة أو الاستبدال على القيود وفصل العسكريين غير الملتزمين بقرارات القيادة، والذين ليسوا على رأس عملهم، ووقف التنقلات بين الجهازين العسكري والمدني، ومنع وجود أي موظف مدني تحت مسمى أي جهاز أمني، ومنع وجود أي عسكري مع القيود غير موجود في الأراضي الفلسطينية، كما شكلت لجنة من وزارة المالية وديوان الموظفين العام والتنظيم والإدارة العسكرية لتنفيذ هذا القرار.^{٤٦}

وتم توحيد الأجهزة الأمنية في ثلاثة أجهزة هي: الأمن الوطني والشرطة والمخابرات، وخصصت الحكومة في خطة التنمية والإصلاح الفلسطينية ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ مبلغ ٢٦٣ مليون دولار على مدى ثلاث سنوات منها ٨٩ مليون دولار في العام ٢٠٠٨، وبالاطلاع على كشف إجمالي النفقات الجارية في موازنة ٢٠٠٨ يظهر أن قطاع الأمن والنظام العام يحظى بمبلغ ٨٥٧،٢١٦ مليون دولار أي ما نسبته ٣٥،٢٥٪ من إجمالي النفقات الجارية وبالمقارنة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ فقد خصص لهذا القطاع مبلغ ٦٧٤ مليون دولار العام ٢٠٠٦ و ٧٤٥،٤٣١ مليون دولار العام ٢٠٠٧. وبالتحديد فقد بلغ ما خصص لوزارة الداخلية والأجهزة الأمنية نحو ٧٩٤ مليون دولار أي ما نسبته ٣٢،٦٧٪ من إجمالي النفقات الجارية ومن أصل ٣٥،٢٥٪ المخصصة لقطاع الأمن والنظام العام.^{٤٦}



إلا أن العراقيل التي تضعها إسرائيل أمام الحكومة تحد من هذا الإنجاز، فقد استمرت بل تصاعدت اجتياحات قوات الاحتلال للمناطق التي انتشرت فيها قوات الأمن الفلسطينية كما تصاعدت عمليات الاغتيال والتدمير وهدم المنازل واعتقال من تصفهم بالمطلوبين، ونشر الحواجز.

من ناحية أخرى، أخذ على الأجهزة الأمنية تعاملها برد الفعل على ما يجري في قطاع غزة من قبل الميليشيات التابعة للحكومة المقالة من قبيل عمليات الاعتقال السياسي لقيادات ورموز حماس في الضفة الغربية، وإغلاق الجمعيات والهيئات التابعة لها، واتهام الأجهزة الأمنية الفلسطينية باستخدام العنف والتعذيب ضد المحتجزين وفرض قيود مشددة ضد بعض الحريات مثل حرية التجمع والتظاهر وحرية التعبير عن الرأي.^{٤٧}

٣. الخدمات الاجتماعية

سعت الحكومة نحو تأسيس نظام ضمان اجتماعي يكفل وصول المساعدات اللازمة للطبقات الفقيرة والمهمشة وتشجيع التنمية الاجتماعية من خلال تحسين مستوى التعليم والخدمات الصحية وتطوير القوى العاملة وتمكينها من الانخراط في سوق العمل، وترى الحكومة أن توفير وتحسين مستوى الخدمات الصحية والتعليم يتطلب ٣٤٠ مليون دولار من النفقات الرأس مالية للسنوات الثلاث المقبلة، تم تخصيص ٨٩ مليون دولار منها للعام ٢٠٠٨.

كما ترى الحكومة أن تطوير البنية التحتية الفلسطينية بما فيها إعادة شبكة الطرق وتحسين قطاع المياه والصرف الصحي والكهرباء تتطلب ٤٠٣ ملايين دولار خصص منها ٩٨ مليون دولار خلال العام^{٤٨}، ٢٠٠٨.

وبإلقاء نظرة سريعة على كشف النفقات الجارية في مشروع الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام ٢٠٠٨ يبرز الاهتمام الملحوظ بقطاع الخدمات الاجتماعية، حيث خصص لهذا القطاع نحو ٩٥٤،٨١٢ مليون دولار، أي ما نسبته ٣٩،٢٦٪ من إجمالي النفقات الجارية مقارنة بمبلغ ٥٦٦ مليون دولار خصص لهذا القطاع في العام ٢٠٠٦، أي ما نسبته ٣٥،٣١٪ من إجمالي النفقات الجارية ومبلغ ٦٩٩ مليون دولار (مقدر) في العام ٢٠٠٧، أي ما نسبته ٣٦،٤٩٪ من إجمالي النفقات الجارية.^{٤٩}

• مجال التعليم

تضمن البرنامج الحكومي تطوير التعليم بكافة مراحلها كما ونوعاً والاهتمام بتلبية احتياجاته

المادية والبشرية وتطوير مناهج التعليم وجعلها تواكب روح العصر وتبتعد عن الجمود والانغلاق والتخلف كما تضمّن البرنامج الحكومي دعم الجامعات والمؤسسات الأكاديمية ومراكز الأبحاث لبناء الإنسان الفلسطيني القادر على توظيف المعرفة والتكنولوجيا الحديثة في الإنتاج وفي مختلف المجالات الأخرى.

واستطاعت وزارة التربية والتعليم العالي تجاوز آثار التشويش الذي مس العملية التعليمية بسبب إضراب المعلمين؛ لعدم تلقيهم رواتبهم طوال أشهر عديدة وكذلك تحديات الاحتلال والانقسام بين جزأي الوطن.

ووضعت الوزارة خطتها الخمسية للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠١٢ وهي خطة تعتمد على رؤية التعليم للجميع ودون أي تمييز بين المواطنين. وأطلقت الوزارة الإستراتيجية لإعداد وتأهيل المعلمين في فلسطين وذلك في شهر أيار ٢٠٠٨، كما قامت الوزارة ببناء وتوسعة وتجهيز عشرات الأبنية المدرسية، وتم تقديم مشاريع بقيمة ١٠٠ مليون دولار من خلال خطة التنمية والإصلاح لإنشاء مدارس جديدة خلال السنوات الثلاث المقبلة، وتوفير الكتب المدرسية لكافة الصفوف.

كما تم تقديم مساعدات عينية لطلبة المدارس، وإعفاء أبناء الأسر الفقيرة والعمال العاطلين عن العمل من الرسوم المدرسية وتم التوقيع على خمس اتفاقيات بقيمة ٣ ملايين دولار في مجال الصحة المدرسية وتم الانتهاء من إجراء امتحان الثانوية العامة ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ وامتحان الإكمال والامتحان الشامل للعام ٢٠٠٧ وتم تعيين نحو ٣ آلاف معلم ومعلمة في العام ٢٠٠٧، وتحويل مخصصات الجامعات من الدعم الحكومي المخصص للعام ٢٠٠٦ بمبلغ ١٠ ملايين دولار.^{٥٠}

• في المجال الصحي

اعتمد مجلس الوزراء هيكلاً تنظيمياً جديداً لوزارة الصحة كما تم وضع خطة تطويرية متوسطة للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ بدأت في تطوير نظام صحي، كما قامت الجهات المعنية في وزارة الصحة بحملات واسعة للكشف عن الأدوية المهربة، حيث تم الكشف عن كميات كبيرة من الأدوية المزورة وغير المسجلة والمهربة من إسرائيل إلى الأراضي الفلسطينية.

وقد خصص لقطاع الصحة مبلغ تقديري (٢٥٠،٣٢٩) مليون دولار أي ما نسبته ١٠،٢٩٪ من القيمة الإجمالية للموازنة وقد ارتفعت هذه النسبة عمّا كانت عليه في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ حيث كانت ٨،٨٥٪ و٩٪ على التوالي.^{٥١}

وبالرغم مما تقدم من الاهتمام الحكومي بالقطاع الصحي وزيادة المخصصات له، إلا أن هناك العديد من العقبات التي ما زال يعاني منها هذا القطاع ومن أهمها، زيادة الضغط الشعبي



على الخدمات الصحية الحكومية نظراً للأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يعانيها المواطنون، والنقص في العديد من أصناف الأدوية التي تقدر بـ ١٤٠ صنفاً من الأصناف التي على قائمة مشتريات الوزارة، وعدم وضوح السياسة العامة في مجال التأمين الصحي فتارةً يتم إلغاء تأمين انتفاضة الأقصى وتارة يتم العودة عن هذا القرار، وعدم وضوح السياسة العامة في مجال تحويلات العلاج الخارجية التي تستنزف جزءاً كبيراً من مخصصات الوزارة، يضاف إلى كل ما تقدم سياسات الاحتلال خاصة في قطاع غزة التي تضع الكثير من الصعوبات والعراقيل وتنتهك حقوق المواطن الفلسطيني وصحته؛ فقد أدى الحصار الإسرائيلي لقطاع غزة ومنع آلاف المرضى من السفر لتلقي العلاج إلى تهديد حياة العشرات منهم، حيث فارق الحياة أكثر من ٢٣٨ مواطناً، جراء منعهم من العلاج في خارج قطاع غزة.

٤. الشؤون الاجتماعية والدعم الحكومي

استمرت الحكومة في تقديم برامج المساعدات للأسر الفقيرة والمحتاجة وذلك من خلال توفير التأمين الصحي المجاني لنحو (٢,٠٠٠) أسرة، ومساعدات نقدية منتظمة لنحو ٤٦ ألف أسرة، ومساعدات عينية لنحو ٤٨ ألف أسرة، بالإضافة إلى رعاية المعوقين والمسنين، وتقديم خدمات التأهيل والتمكين الاقتصادي والإرشاد الاجتماعي والنفسي، وهناك تعاون بين وزارة الشؤون الاجتماعية والعديد من الجهات الدولية المانحة للمساعدات للشعب الفلسطيني مثل الاتحاد الأوروبي، وبرنامج الغذاء العالمي، ومنظمات دولية حكومية وأهلية أخرى.

وفي مجال الدعم المقدم لقطاع غزة، قامت الحكومة خلال النصف الثاني من العام ٢٠٠٧ بصرف نحو ٩٦٤ مليون دولار لصالح قطاع غزة، وهو ما يشكل ٥٨% من إجمالي الإنفاق الحكومي لهذه الفترة، إضافة إلى قرار الحكومة التنسيب لرئيس السلطة الوطنية بإعفاء مواطني قطاع غزة من دفع الضرائب والرسوم، ومنح كافة المواطنين إعفاءً كاملاً عن ضريبة القيمة المضافة على كافة الخدمات المقدمة من وزارات وهيئات السلطة الوطنية، ومن دفع ضريبة الدخل للشركات والأفراد.

ومع أن هناك جانباً سياسياً في الاستمرار بالإنفاق الحكومي والإعفاء الضريبي في قطاع غزة إلا أنه ووفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فإن هذا الإنفاق حال دون حدوث انهيار تام للوضع الاقتصادي والمعيشي للسكان في القطاع.

وعليه فقد حرصت الحكومة على تزويد القطاع بالاحتياجات الإنسانية الأساسية من أغذية وأدوية ووقود وتوفير المياه والكهرباء رغم الحصار الإسرائيلي المشدد على القطاع.^{٢٢}

كما قدمت الحكومة دعماً لنحو (١٠٧٥٠) أسيراً فلسطينياً في سجون الاحتلال، شمل رواتب الأسرى التي بلغت خلال الربع الأول من العام ٢٠٠٨ نحو ٤٣ مليون شيكل ودفعات الكانتينا للمعتقلين وإعانات لذويهم وأتاعاب محاماة بنحو ١٢ مليون شيكل.

كما قدمت الحكومة دعماً لتعزيز صمود المواطنين في مدينة القدس خاصة في مجال التعليم من خلال صرف نفقات العديد من المدارس، ومستحقات عدد من الموظفين، وتسديد الديون المستحقة على مديرية التربية والتعليم في القدس.

وخصصت الحكومة مبالغ مالية لإقامة مشاريع في المناطق المتضررة من جدار الفصل العنصري^{٥٣}.

وبالاطلاع على الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٨ فقد تم تخصيص نحو ١٦٥ مليون دولار لصالح وزارة الشؤون الاجتماعية ونسبة ٦,٧٨٪ من إجمالي النفقات الجارية مقارنة بنحو ١٠٠ مليون دولار العام ٢٠٠٧ و٤٧ مليون دولار العام ٢٠٠٦^{٥٤}.



سابعاً. الأداء في المجال التشريعي

• تعطل عمل المجلس التشريعي

واجه المجلس التشريعي منذ الانتخابات التشريعية الثانية ٢٥/١/٢٠٠٦ صعوبات عديدة حالت دون أدائه لدوره الدستوري في التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فقد بدأ الخلاف بين كتلتي فتح وحماس داخل المجلس منذ الجلسة الأولى بتاريخ ١٨/٢/٢٠٠٦، عندما حدث تضارب في وجهات النظر بين الجانبين حول قانونية الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي الأول بتاريخ ١٣/٢/٢٠٠٦ والقرارات المنبثقة عنها؛ الأمر الذي جعل أعضاء كتلة فتح ينسحبون من جلسة المجلس، وأعقب ذلك خلاف على تشكيل اللجان ورئاستها استمر ستة أشهر على الأقل، بعد أن قامت كتلة حماس بانتخاب هيئة مكتب رئاسة المجلس من بين أعضائها باستثناء النائب الثاني لرئيس المجلس، وما إن تم الاتفاق على هذه القضايا حتى قامت إسرائيل باعتقال معظم نواب كتلة حماس من الضفة الغربية.

لقد شلت كل هذه الأحداث المتتالية عمل المجلس وحالت دون القيام بمهمته الأساسية، ألا وهي إقرار مشاريع القوانين ومن ثم لم يصدر عن المجلس التشريعي منذ انتخابه وحتى تعطله بشكل تام عقب سيطرة حركة حماس على قطاع غزة ومؤسسات السلطة الوطنية فيها سوى قانون واحد وهو قانون معدل لقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

وفي أعقاب أحداث غزة في شهر حزيران ٢٠٠٧ قام رئيس السلطة الوطنية وبتاريخ ٥/٧/٢٠٠٧ بإصدار مرسوم وفقاً للقانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي يدعو فيه المجلس للانعقاد في دورته العادية الثانية لسنة ٢٠٠٧ في يوم الأربعاء الموافق ١١/٧/٢٠٠٧؛ الأمر الذي رفضته كتلة حماس في المجلس بدعوى أنها كانت قد دعت إلى دورة غير عادية للمجلس قبل إصدار رئيس السلطة مرسومه. والواضح أن كتلة حماس لم تكن ترغب بافتتاح دورة عادية للمجلس لما يترتب على ذلك من انتخاب هيئة مكتب جديدة للمجلس وفقاً لأحكام البند الثالث من المادة الثانية من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ومن ثم كانت ستفقد هيئة مكتب الرئاسة لعدم وجود أغلبية لها في المجلس بعد اعتقال أعضائها في الضفة الغربية من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلية^{٥٥}.

وبالرغم من محاولة كتلة حماس عقد المجلس دون نصاب قانوني في قطاع غزة بالاعتماد

على نظام التوكيلات من أعضاء المجلس المعتقلين إلى زملائهم أعضاء الكتلة في قطاع غزة، إلا أن الواقع يشير إلى دخول المجلس في حالة من الشلل التي تحول دون قيامه بمهامه؛ الأمر الذي فتح المجال أمام رئيس السلطة الوطنية لإصدار قرارات بقوانين ووفقاً للمادة ٤٣ من القانون الأساسي التي تعطي الرئيس هذا الحق في حال غياب المجلس التشريعي وفي حالات الضرورة التي لا تحتمل التأجيل.

• الخطة التشريعية للحكومة

وفي إطار الوضع السابق قامت الحكومة بإعداد خطة تشريعية للحكومة والمصادقة عليها بقرار مجلس الوزراء رقم (١٢/٤٠/٠١ م.و.س.ف) بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢، والذي نص، أيضاً، على إقامة لجنة وطنية عليا تقدم من خلالها كافة التشريعات لمجلس الوزراء، كما تضمنت الخطة آلية عمل ما بين مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة بشأن إعداد وتقديم التشريعات إلى مجلس الوزراء ومن ثم يقرها المجلس وينسب بها لرئيس السلطة الوطنية لإصدارها.

• التشريعات المقررة من الحكومة والمنسبة للرئيس لإصدارها

وفي الإطار التشريعي وفي ظل غياب المجلس التشريعي أقر مجلس الوزراء ونسب لرئيس السلطة الوطنية عدداً كبيراً من مشاريع القوانين التي أصدرها بقرارات بقوانين ومنها على سبيل المثال قرار بقانون بشأن مكافحة غسيل الأموال، وقرار بقانون بشأن إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية، وقرار بقانون بشأن الانتخابات العامة (انظر الجدول المرفق).

كما أن هناك العديد من مشاريع القوانين التي نسبها مجلس الوزراء لرئيس السلطة الوطنية وما زالت قيد البحث من قبل الرئاسة ومنها، على سبيل المثال، مشروع قانون تنظيم عمل سلطة المعابر والحدود، ومشروع قانون الأحزاب السياسية، ومشروع قانون بشأن التراخيص المعمول بها لدى الهيئة العامة للبترو، ومشروع قانون معدل لقانون تشجيع الاستثمار في فلسطين، ومشروع قانون الرياضة الفلسطيني، ومشروع قانون هيئة الحج والعمرة.

وارتفعت العديد من الأصوات التي ترى في قيام مجلس الوزراء بإقرار عدد كبير من مشاريع القوانين وتنسيبها لرئيس السلطة لإصدارها تجاوزاً لدور المجلس التشريعي صاحب المهمة الأساسية في هذا المجال، فمجلس الوزراء توسع في هذه الصلاحية، كما أن إصدار رئيس السلطة عدداً كبيراً من القوانين بقرارات قد تجاوز حالة الضرورة التي نص عليها القانون الأساسي في المادة ٤٣ منه.



وفي هذا الإطار، رفع ممثلو الكتل والقوائم في المجلس التشريعي الفلسطيني رسالة إلى رئيس السلطة الوطنية محمود عباس تشير إلى أن ما صدر وما يصدر من قرارات بقوانين من رئيس السلطة الوطنية وباقتراحات مقدمة من الحكومة وفق "الخطة التشريعية" التي أعدتها لنفسها يظهر وكأنها (أي الحكومة) قد أصبحت المشرع في السلطة الوطنية، وأن معظم ما صدر من قرارات بقوانين في ظل غياب المجلس جاء لأسباب سياسية. ولا حاجة ضرورية له. وطالب ممثلو الكتل والقوائم بتفعيل اللجنة التي دعا الرئيس لتشكيلها من الكتل البرلمانية والرئاسة لدراسة ما صدر وما يقترح من قرارات بقوانين لدراستها واتخاذ المناسب بشأنها^{٥٦}.



قرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

#	القرار	تاريخ الإصدار
٠١	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسيل الأموال.	٢٠٠٧/١٠/٢٥
٠٢	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٧ بشأن إلغاء التأمينات الاجتماعية.	٢٠٠٧/٨/٢٣
٠٣	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأمن الوقائي.	
٠٤	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥.	٢٠٠٧/٩/٩
٠٥	قرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٧.	٢٠٠٧/٩/٩
٠٦	قرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة.	٢٠٠٧/٩/٢
٠٧	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٧ بشأن الإعفاء الضريبي.	٢٠٠٧/١٢/١٢
٠٨	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٨ بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية.	٢٠٠٨/٤/٥
٠٩	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤.	٢٠٠٨/٣/١٨
٠١٠	مرسوم رقم () لسنة ٢٠٠٨ بشأن المعهد القضائي.	٢٠٠٨/٣/١
٠١١	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون المرور رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠.	٢٠٠٨/٦/١٦
٠١٢	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٨، بشأن تعديل قانون الشركات.	٢٠٠٨/٥/٢٠
٠١٣	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٧، بشأن تعديل قانون التأمين رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٥.	٢٠٠٧/٩/١٧
٠١٤	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٧، بشأن حظر القوة التنفيذية وميليشيات حركة حماس الخارجة عن القانون.	٢٠٠٧/٨/١٢
٠١٥	مرسوم رقم () لسنة ٢٠٠٧، بشأن إعادة مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن.	٢٠٠٧/٨/١١
٠١٦	قرار بقانون رقم () لسنة ٢٠٠٧، بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع دعم الطوارئ للتجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة نتيجة بناء الجدار.	٢٠٠٧/٧/٨

المصدر: المجلس التشريعي الفلسطيني.



ثامناً - الصعوبات والتحديات التي تواجه عمل الحكومة

يمكن إجمال أهم الصعوبات التي شكلت تحدياً أمام الحكومة كما يلي:

1. الأوضاع الأمنية الصعبة بسبب الاجتياحات الإسرائيلية المتكررة للأراضي الفلسطينية وما ينتج عنها من قتل وتدمير وحصار وحوادث.
2. استمرار سيطرة حماس على قطاع غزة واستيلائها على كافة مؤسسات السلطة الوطنية بما فيها الأجهزة الأمنية، وحالة الفلتان الأمني وفوضى السلاح والمليشيات المسلحة.
3. التضارب الناجم عن القرارات الصادرة من قبل الحكومة الثانية عشرة "حكومة تسيير الأعمال" والحكومة المقالة في قطاع غزة وانعكاساتها على المواطنين خاصة موظفي القطاع العام.
4. ضعف القدرة على التأثير على الاحتلال وإجراءاته القمعية خاصة فيما يتعلق باستمرار الاستيطان وتكثيفه وتهويد القدس وإقامة جدار الفصل العنصري، ومصادرة الأراضي والاعتقالات اليومية (وصل عدد الأسرى والمعتقلين نحو 11 ألف أسير) وإقامة الحواجز التي تقطع أوصال الأراضي الفلسطينية.

إضافة إلى ما تقدم هناك مجموعة من التحديات التي تواجه المؤسسات والقطاعات المختلفة التي تشرف عليها الحكومة ويمكن إجمالها على النحو التالي:

1. العقبات التي يواجهها قطاع الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية: وذلك من حيث المقار التي دمرها الاحتلال ونقص واستهلاك الأسلحة والذخيرة والمعدات ومحدودية أجهزة المواصلات والاتصالات، وغياب بعض التشريعات الأساسية لعمل هذه الأجهزة خاصة قانون الشرطة.
2. استمرار التدهور في الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بفعل سياسة الاحتلال والحصار واستهداف الاقتصاد الفلسطيني وما ينجم عن ذلك من ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وارتفاع الأسعار وزيادة الطلب على الخدمات الحكومية خاصة (الإعالة الحكومية) المقدمة من وزارة الشؤون الاجتماعية.
3. زيادة الضغط على القطاع الصحي الحكومي بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة للمواطنين، وتدني الإمكانيات المادية المخصصة لهذا القطاع.
4. العقبات التي تواجه قطاع التعليم ومنها: توقف العديد من مشاريع وزارة التربية والتعليم العالي خاصة في قطاع غزة (الأبنية المدرسية وتوسيع وصيانة المدارس) بسبب الحصار الإسرائيلي على القطاع وقلة الدعم المقدم لصندوق إقراض الطلبة، وعدم صرف مخصصات الجامعات من الدعم السنوي.
5. في مجال العمل والعمال: نسبة البطالة المرتفعة وضعف الدعم المقدم للعمال.



خاتمة:

بعد مرور عام على تشكيل الحكومة الثانية عشرة "حكومة تسيير الأعمال" لا بد من تقييم أداء هذه الحكومة خاصةً وأنها جاءت في ظل ظروف هي الأصعب على الشعب الفلسطيني منذ قيام السلطة الوطنية منذ العام ١٩٩٤.

اعتمدت هذه الدراسة مجموعة من المؤشرات لقياس الأداء في عدة مجالات: الشأن السياسي، الشأن الاقتصادي والمالي، الشأن الإداري والخدمي، والشأن التشريعي.

وفي التقييم النهائي لأداء الحكومة الثانية عشرة يمكن الإشارة إلى الملاحظات التالي:
١. استطاعت الحكومة تحقيق اختراق في مجال علاقاتها الخارجية والحصول على الدعم الدولي سياسياً واقتصادياً، إلا أن بقاء حالة الانقسام قائمة بين شقي الوطن شكل عقبة رئيسية أمام عمل الحكومة، كما لم يكن للحكومة دور سياسي أساسي في العملية السلمية التي تولتها منظمة التحرير الفلسطينية.

٢. شهد الاقتصاد الفلسطيني بعض التحسن وحققت الحكومة إنجازات مهمة في المجال المالي، إلا أن بعض المؤشرات الاقتصادية ما زالت تفتقر إلى الأرقام التي يحتاجها الاقتصاد الفلسطيني لم يخرج من أزيمته بعد، حيث لا تزال معدلات البطالة والفقر والإعالة الحكومية عالية ومستوى دخل الفرد متدنياً.

٣. رغم حرص الحكومة على العمل في إطار موازنة عامة معتمدة، وقيامها بإعدادها موازنة للشهور المتبقية من العام ٢٠٠٧، وموازنة للعام ٢٠٠٨ إلا أن هناك مشكلة حقيقية تتعلق بالأصول الدستورية لإقرار هذه الموازنات، (تقرر الموازنة وفق القانون الأساسي من المجلس التشريعي) كما أن مجال الرقابة على الأداء المالي للحكومة ما زال ضعيفاً نتيجة غياب جهة الإشراف الأساسية وهي المجلس التشريعي الفلسطيني.

٤. إن الأداء الإداري للحكومة لم يخرج عن النمط الذي ساد في هذا المجال منذ قيام السلطة الوطنية فمعظم قرارات مجلس الوزراء في هذا الشأن تتعلق بالتعيينات والترقيات وهو ما يرتب أعباء إضافية على خزينة الدولة.

٥. حققت الحكومة بعض النجاح في مجال إدارة الأمن فللمرة الأولى تقوم الحكومة بوضع خطة أمنية محددة وتقوم بتطبيقها، كما شددت من إجراءاتها الأمنية للحيلولة دون تكرار أحداث غزة في الضفة الغربية وعادت الاعتقالات السياسية للظهور إلى الواجهة مرة أخرى.

٦. إن غياب المجلس التشريعي الفلسطيني جعل الحكومة تتولى مهمة إعداد وإقرار التشريعات وتوسعت بشكل ملحوظ في هذا المجال؛ الأمر الذي جعل البعض يشكك في الغاية التشريعية للحكومة، ويوجه لها اتهاماً مباشراً بمصادرة دور المجلس التشريعي الفلسطيني.

وأخيراً لا بد من أخذ العديد من الصعوبات والتحديات التي واجهت الحكومة الثانية عشرة أثناء السنة الأولى من عملها بعين الاعتبار خاصة، السياسات القمعية للاحتلال من اجتياحات واعتقالات وحواجز واغتيالات ... إلخ. ثم استمرار حالة الانقسام الداخلي الذي يؤثر على مختلف مجالات الحياة والنظام السياسي برمته.



الهوامش

- ١ - ملتقى الحكم الرشيد، التقرير الدوري الأول، www.jmcc.org/goodgovern، arabic/governindexarab.htm/06
- ٢ - مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن إعلان حالة الطوارئ، رام الله، ١٤/٦/٢٠٠٧.
- ٣ - مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن تشكيل حكومة إنفاذ أحكام حالة الطوارئ، رام الله، ١٤/٦/٢٠٠٧، انظر أيضاً المرسوم الصادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن تشكيل مجلس الوزراء، رام الله، ١٧/٦/٢٠٠٧.
- ٤ - مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الثانية، رام الله، ٥/٧/٢٠٠٧.
- ٥ - أحمد مجدلاني، الأداء الاقتصادي للحكومة الفلسطينية العاشرة، رام الله، معهد السياسات العامة، ٢٠٠٧، ص ١٧-٢٢.
- ٦ - أحمد أبو دية، الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية: الإيرادات والنفقات خلال عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠٠٨، ص ٤. انظر، أيضاً، أحمد مجدلاني، المصدر السابق، ص ٣١-٣٣.
- ٧ - المصدر نفسه، ص ١٠.
- ٨ - محمود دودين، الأداء الإداري للحكومة الفلسطينية العاشرة، رام الله، معهد السياسات العامة، ٢٠٠٧، ص ٢٨-٣٤.
- ٩ - المصدر نفسه، ص ٣٥-٣٧.
- ١٠ - المجلس التشريعي الفلسطيني، القوانين ومشاريع القوانين في المجلس التشريعي ٢٠٠٦/٧/١٩.
- ١١ - خطاب رئيس الوزراء الفلسطيني د. سلام فياض بعد تكليفه تشكيل الحكومة الثالثة عشرة، رام الله ٢٢/٧/٢٠٠٧.
- ١٢ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الفلسطينية الثانية عشرة (١٦/٦/٢٠٠٧-٣١/١٢/٢٠٠٧) رام الله، الأمانة العامة لمجلس الوزراء ٢٠٠٨، ص ١٥.
- ١٣ - القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، www.palestinecabinet.gov.ps

- ١٤ - خطاب رئيس الوزراء د. سلام فياض بعد تكليفه تشكيل الحكومة الثالثة عشرة، رام الله، ٢٢/٧/٢٠٠٧.
- ١٥ - حسن بحيص (عرض كتاب)، التقرير الإستراتيجي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٧، بيروت، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات ٢٠٠٨. www.alzaytouna.net/arabic/ php
- ١٦ - أحمد أبو دية (مصلح)، السيطرة العسكرية لحماس على قطاع غزة: الآثار والمخاطر، مجلة سياسات، عدد ٣، ٢٠٠٧، ص ٦٦-٦٧.
- ١٧ - وكالة قدس نت للأخبار www.qudsnet.com/arabic.news
- ١٨ - المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، بيان استطلاع الرأي العام رقم ٢٨، ٧-٥ حزيران ٢٠٠٨ / ٩/٦/٢٠٠٨.
- ١٩ - www.mofa.gov.ps
- ٢٠ - مجلس الوزراء الفلسطيني، (التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الثانية عشرة)، مصدر سابق، ص ١٧.
- ٢١ - خليل الشقاقي، انفصال غزة السياسي، إلى متى وهل يمكن الرجوع عنه؟، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٠٨، ص ٢-٣.
- ٢٢ - مسار المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية ما بين أنابوليس والقمة العربية في دمشق: خريف ٢٠٠٧-ربيع ٢٠٠٨، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، ٢٠٠٨. www.alzaytouna.net/arabic
- ٢٣ - خطاب رئيس الوزراء د. سلام فياض، مصدر سابق.
- ٢٤ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الثالثة عشرة، مصدر سابق ص ١٢.
- ٠ معظم المؤشرات الاقتصادية يعبر عنها عادة بأرقام هي في معظمها على مدى سنة كاملة، وعليه فإن الأرقام التي ستتم الإشارة إليها في هذه المؤشرات تتعلق في معظمها بالعام ٢٠٠٧.
- ٠ إن تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٢٪ راجع لكون الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي أقل من تزايد عدد السكان السنوي.
- ٢٥ - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) المراقب الاقتصادي



- والاجتماعي، العدد ١٢، ٢٠٠٨، ص ٥-٦.
- ٢٦ - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) مصدر سابق، ص ١٠.
- ٢٧ - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، ١٩٩٩-٢٠٠٧ .
- ٢٨ - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، المصدر السابق، ص ٣٦-٣٧.
- ٢٩ - المصدر نفسه، ص ٤٧-٤٨.
- ٣٠ - المصدر نفسه، ص ٦٤.
- ٣١ - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح اتجاهات أصحاب / مدراء المؤسسات الصناعية بشأن الأوضاع الاقتصادية حزيران ٢٠٠٨، آب ٢٠٠٨ ص ٩-١١.
- ٣٢ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير الربعي الثالث لأعمال الحكومة الثانية عشرة (٢٠٠٨/١/١ - ٢٠٠٨/٣/٣١) رام الله، ٢٠٠٨، ص ٣٠.
- ٣٣ - حوار مع رئيس الوزراء الفلسطيني سلام فياض حول سنة في الحكم، مجلة سياسات، عدد ٤، ٢٠٠٨. من ص ٨١ - ٩٢.
- ٣٤ - وزارة المالية، قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية ٢٠٠٨، انظر، أيضاً، تقرير مقارنة للعمليات المالية للسلطة الوطنية - الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٨، وانظر، أيضاً، التقرير الربعي الثالث لعمل الحكومة الثانية عشرة، مصدر سابق، ص ٢٦.
- ٣٥ - تم تجميع الأرقام من المصادر السابقة نفسها.
- ٣٦ - وزارة المالية، الوضع المالي - التقرير ربع السنوي الأول ٢٠٠٨.
- ٣٧ - وزارة التخطيط، وثيقة بناء الدولة الفلسطينية المقدمة لمؤتمر باريس بتاريخ ١٧ كانون الأول ٢٠٠٧.
- ٣٨ - محمد صلاح الدين، قراءة تحليلية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨، المجلس التشريعي الفلسطيني، لجنة الموازنة ٢٠٠٨/٦/٣٠ ص ١-٥ انظر، أيضاً، نسيم شاهين، ملاحظات اقتصادية ومالية حول بنود مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨، المجلس التشريعي ٢٠٠٨.
- ٣٩ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الثانية عشرة، مصدر سابق، ص ٤٣-٤٤.

- ٤٠ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير الربعي الثالث لأعمال الحكومة الثانية عشرة، مصدر سابق، ص ٣٢-٣٣
- ٤١ - مجلس الوزراء الفلسطيني، القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني من جلسة المجلس رقم ١١ بتاريخ ٢٣/٧/٢٠٠٧ - جلسة رقم ٦٥ بتاريخ ٢٨/٧/٢٠٠٨.
- ٤٢ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الثانية عشرة، مصدر سابق، ص ١٨-٢٠.
- ٤٣ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير الربعي الثالث لأعمال الحكومة الثانية عشرة، مصدر سابق، ص ١٠-١٣.
- ٤٤ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير نصف السنوي، لأعمال الحكومة الثانية عشرة، المصدر السابق، ص ١٨-٢٣.
- يشمل قطاع الأمن والنظام العام وزارة الداخلية والإدارة العامة للمعابر ووزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى وسلطة الأراضي ووزارة الحكم المحلي وديوان قاضي القضاة ودار الإفتاء.
- ٤٥ - وزارة التخطيط، وثيقة بناء الدولة الفلسطينية المقدمة لمؤتمر باريس بتاريخ ١٧ كانون الأول ٢٠٠٧. انظر، أيضاً، قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية ٢٠٠٨.
- ٤٦ - هيومان رايتس ووتش، تقرير حول الاقتتال الداخلي: الانتهاكات الفلسطينية في غزة والضفة الغربية، تموز ٢٠٠٨، ص ٢-٧، www.hrw.org
- ٤٧ - بيان وزير المالية بتاريخ ١٤ آذار ٢٠٠٨، مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة ٢٠٠٨. انظر، أيضاً، وزارة التخطيط، وثيقة بناء الدولة الفلسطينية، مصدر سابق، ص ٦١-٦٤
- يشمل قطاع الخدمات الاجتماعية: التعليم، الصحة، الأسرى والمحربين والشؤون الاجتماعية والعمل.
- ٤٨ - قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨.
- ٤٩ - وزارة التربية والتعليم العالي، التقرير السنوي الأول للحكومة الثالثة عشرة، من حزيران ٢٠٠٧ ص حزيران ٢٠٠٨، رام الله ، حزيران ٢٠٠٨، ص ٢-٥.
- ٥٠ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير الربعي الثالث لأعمال الحكومة الثانية عشرة، مصدر سابق، انظر، أيضاً، قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨.



- ٥١ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الثانية عشرة، مصدر سابق، ص ٢٨.
- ٥٢ - مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير الربعي الثالث لأعمال الحكومة الثالثة عشرة، مصدر سابق ص ١٤-٢٥.
- ٥٣ - قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية ٢٠٠٨.
- ٥٤ - مرسوم بشأن دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية، رام الله، ٢٠٠٧/٧/٥.
- ٥٥ - رسالة من ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية موجهة لرئيس السلطة الوطنية السيد محمود عباس بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٨.

المراجع والمصادر

١. أحمد أبو دية (مصلح) المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية: الإيرادات والنفقات خلال عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠٠٨.
٢. أحمد أبو دية (مصلح)، السيطرة العسكرية لحماس على قطاع غزة: الآثار والمخاطر، مجلة سياسات، عدد ٣، ٢٠٠٧.
٣. أحمد مجدلاوي، الأداء الاقتصادي للحكومة الفلسطينية العاشرة، رام الله، معهد السياسات العامة، ٢٠٠٧.
٤. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح اتجاهات أصحاب / مدراء المؤسسات الصناعية بشأن الأوضاع الاقتصادية حزيران ٢٠٠٨، آب ٢٠٠٨.
٥. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، ١٩٩٩ - ٢٠٠٧.
٦. القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، www.palestinecabinet.gov.ps
٧. المجلس التشريعي الفلسطيني، رسالة من ممثلي الكتل والقوائم البرلمانية موجهة لرئيس السلطة الوطنية السيد محمود عباس بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٨.
٨. المجلس التشريعي الفلسطيني، القوانين ومشاريع القوانين في المجلس التشريعي ١٩/٧/٢٠٠٦.
٩. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، بيان استطلاع الرأي العام رقم ٢٨، ٥-٧ حزيران ٢٠٠٨، ٩/٦/٢٠٠٨.
١٠. حسن بحيص (عرض كتاب)، التقرير الإستراتيجي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٧، بيروت، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات ٢٠٠٨. www.alzaytouna.net/arabic/php
١١. حوار مع رئيس الوزراء الفلسطيني سلام فياض حول سنة في الحكم، مجلة سياسات، عدد ٤، ٢٠٠٨.



١٢. خطاب رئيس الوزراء الفلسطيني د. سلام فياض بعد تكليفه تشكيل الحكومة الثالثة عشرة، رام الله ٢٢/٧/٢٠٠٧.
١٣. خطاب رئيس الوزراء د. سلام فياض بعد تكليفه تشكيل الحكومة الثالثة عشرة، رام الله، ٢٢/٧/٢٠٠٧.
١٤. خليل الشقاقي، انفصال غزة السياسي، إلى متى وهل يمكن الرجوع عنه؟، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٠٨.
١٥. مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير الربعي الثالث لأعمال الحكومة الثانية عشرة (٢٠٠٨/١/١ - ٢٠٠٨/٣/٣١) رام الله، ٢٠٠٨.
١٦. مجلس الوزراء الفلسطيني، التقرير نصف السنوي لأعمال الحكومة الفلسطينية الثانية عشرة (٢٠٠٧/٦/١٦ - ٢٠٠٧/١٢/٣١) رام الله، الأمانة العامة لمجلس الوزراء ٢٠٠٨.
١٧. مجلس الوزراء الفلسطيني، القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني من جلسة المجلس رقم ١١ بتاريخ ٢٣/٧/٢٠٠٧ - جلسة رقم ٦٥ بتاريخ ٢٨/٧/٢٠٠٨.
١٨. محمد صلاح الدين، قراءة تحليلية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٨، المجلس التشريعي الفلسطيني، لجنة الموازنة ٢٠٠٨/٦/٣٠.
١٩. مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الثانية، رام الله، ٥/٧/٢٠٠٧.
٢٠. مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن تشكيل مجلس الوزراء، رام الله، ١٧/٦/٢٠٠٧.
٢١. مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن إعلان حالة الطوارئ، رام الله، ١٤/٦/٢٠٠٧.
٢٢. مرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن تشكيل حكومة إنفاذ أحكام حالة

- الطوارئ، رام الله، ١٤/٦/٢٠٠٧.
٢٣. مسار المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية ما بين أنابوليس والقمة العربية في دمشق: خريف ٢٠٠٧-
ربيع ٢٠٠٨، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، ٢٠٠٨. www.alzaytouna.net/arabic
٢٤. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) المراقب الاقتصادي
والاجتماعي، العدد ١٢، ٢٠٠٨.
٢٥. ملتقى الحكم الرشيد، التقرير الدوري الأول، www.jmcc.org/goodgovern
arabic/governindexarab.htm/٠٦
٢٦. محمود دودين، الأداء الإداري للحكومة الفلسطينية العاشرة، رام الله، معهد السياسات
العامّة، ٢٠٠٧.
٢٧. نسيم شاهين، ملاحظات اقتصادية ومالية حول بنود مشروع قانون الموازنة العامة
للسنة المالية ٢٠٠٨، المجلس التشريعي ٢٠٠٨.
٢٨. هيومان رايتس ووتش، تقرير حول الاقتتال الداخلي: الانتهاكات الفلسطينية في غزة
والضفة الغربية، تموز ٢٠٠٨، www.hrw.org
٢٩. وزارة التخطيط، وثيقة بناء الدولة الفلسطينية المقدمة لمؤتمر باريس بتاريخ ١٧
كانون الأول ٢٠٠٧.
٣٠. وزارة التربية والتعليم العالي، التقرير السنوي الأول للحكومة الثالثة عشرة، من
حزيران ٢٠٠٧ ص حزيران ٢٠٠٨، رام الله، حزيران ٢٠٠٨.
٣١. وزارة المالية، قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية ٢٠٠٨.
٣٢. تقرير مقارنة للعمليات المالية للسلطة الوطنية - الإيرادات والنفقات ومصادر
التمويل للسنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٨.



٣٣. وزارة المالية، الوضع المالي - التقرير ربع السنوي الأول ٢٠٠٨.

٣٤. وكالة قدس نت للأنباء www.qudsnet.com/arabic_news

٣٥. www.mofa.gov.ps.



internal, external, political, and economic levels. Nevertheless, it was able to accomplish many achievements. Meanwhile, it collided with a series of obstacles and challenges that have limited the ability to carry out its goals. The continuity of the Israeli occupation policies including checkpoints, blockades, and incursions is hindering the cabinet work. Moreover, the ongoing internal Palestinian split is weakening the government's ability to follow up the situation and preventing the implementation of its decrees in the Gaza Strip. In addition, the financial and economic difficulties, social problems of poverty, unemployment and the rising prices are afflicting the Palestinian territories



In the area of security management, the cabinet introduced a security plan in most governorates of the West Bank and has achieved a vital success in maintaining security and public order despite impediments established by the occupation in this field. The occupation forces continued the invasion of the Palestinian cities, arrests, assassinations, and checkpoints. In the field of public services, the cabinet stepped up spending on these services (health, education, support the poor and marginalized groups) and developed plans to improve these services within the Reform and Development Plan 2008–2010.

However, the demand on these services especially health services is still high because of the difficult economic conditions experienced by the Palestinian citizens.

4. Legislative Performance:

The disruption of the Legislative Council due to the conflict between Fatah and Hamas and the Hamas-controlled Gaza Strip brought the cabinet to undertake drafting and adopting legislations and bringing them before the PNA President for issuance.

The cabinet has approved dozens of bills and submitted them to the president for issuance.

The 12th cabinet worked in the first year of its life under exceptional circumstances which are considered to be the most difficult at



that dominated during the last three years, however, indicators of unemployment, prices, and poverty rates are still high.

Pertaining the financial level, the cabinet prepared a partial budget for the remaining months of 2007, and a new budget for 2008. The income and expenditure indicators are showing a substantial rise in this regard due to the increased foreign aid and grants after the donors had pledged the amount of 7.5 billion dollars to the PNA for the implementation of reform and development plan 2008/2010, and Israel resumed supplying the clearance funds (taxes collected by Israel for the benefit of the PA) to the Palestinian treasury after being suspended since the 10th cabinet period.

In 2007, the public expenditure and the volume of given loans increased by 100% compared to 2006, and continued to increase according to 2008 budget estimates.

3. Administrative performance and delivery of public services:

The 12th cabinet issued 380 decrees in the field of administrative affairs including appointments, promotions, retirement, adoption of structures, termination of contracts, and sacking from service. But it is noticed that the cabinet administrative decrees are still entirely on a routine concentrating on appointments and promotions which increases the salaries and wages bill despite the fact that the cabinet has devised an adverse target for itself to restrict appointments and promotions and reduce the taxes bill.



the 13th cabinet (the caretaker cabinet) stressed the government commitment to the political platform of the President Abbas and the commitment to the international conventions signed by the Palestinian Liberation Organization (PLO) including those with Israel. The political platform also stressed the importance of the work to retrieve the national unity and put an end to the national split. Despite of the paid efforts on the national level, and the cabinet consent of the national dialogue initiatives: the Yemeni initiative, President Abbas initiative, and the Egyptian initiative: the internal split is still existing.

Despite the considerable efforts made by the cabinet at the Annapolis conference and its support to the peace negotiations, the essential efforts in the field of the peace process were for the PLO

On the international relations level, the cabinet managed to end the international embargo which was imposed on the Palestinian territories and has received political and economic international support and consent.

2. Economic and financial performance:

During the first year of the 12th cabinet, the Palestinian economy experienced a remarkable improvement leading the GDP to rise and the Palestinian economy began to emerge from the recession



Summary

Pursuant to Gaza Strip being took over by Hamas, the Palestinian president, Mahmoud Abbas, declared the state of emergency, ousted the national unity cabinet headed by Ismael Haneyya, and appointed a new cabinet headed by Dr. Salam Fayyad to put the state of emergency into effect.

After the state of emergency came to an end, the Palestinian president reappointed Dr. Fayyad to form the 13th cabinet, where he formed the cabinet and brought the ministerial manifesto before the Palestinian Legislative council (PLC). However, failing to bring the PLC in session staved off discussing the ministerial manifesto and hindered the vote of confidence which led to keep the 12th cabinet as a caretaker cabinet.

After the elapse of one year of the 12th cabinet, a dire need arises to evaluate the performance of the cabinet on the political, economical and financial, administrative, and legislative avenues.

The study concentrated on the above mentioned avenues. The features of 12th cabinet performance can be summarized as follows:

1. Political performance:

The political platform of the 12th cabinet which was adopted by

