

2

أوراق  
تقييم  
أداء

# الأداء السياسي للحكومة الفلسطينية العاشرة

د. سمير عوض



معهد الدراسات السياسية العامة

# الأداء السياسي للحكومة الفلسطينية العاشرة

د . سمير عوض

استاذ العلاقات الدولية

رئيس دائرة العلوم السياسية في جامعة بيرزيت

رام الله - نيسان ٢٠٠٧

## سلسلة «أوراق تقييم أداء» (٢)

جميع الحقوق محفوظة

تصدر هذه السلسلة عن:



معهد السياسات العامة

عمارة النجمة، البيرة، فلسطين، تليفاكس: ٠٢-٢٤٠٦٣١٠  
[www.ipp-pal.org](http://www.ipp-pal.org)

الإخراج والطباعة

الأيام

رام الله - فلسطين

ص.ب: ١٩٨٧

هاتف: ٢٩٨٧٣٤١/٢٤ ٩٧٢ فاكس: ٢٩٨٧٣٤٢/٦ ٩٧٢ ٢



## المحتويات

٥	١,٠	مقدمة
٥	١,١	الأهداف العامة للحكومة
٦	١,٢	أولويات الحكومة السياسية والاقتصادية
٧	٢,٠	منظمة التحرير والنظام السياسي الفلسطيني
٨	٢,١	البيئة السياسية قبل الانتخابات
٨	٢,٢	تعددية المؤسسات أم تعددية الآراء
٩		الدائرة الفلسطينية
١٠		الدائرة الإسرائيلية
١١		الدائرة الدولية
١٢	٣,٠	البرنامج الحكومي
١٣	٣,١	حماس ومنظمة التحرير
١٥	٤,٠	إستراتيجية العمل لتحقيق الأهداف السياسية في البرنامج الحكومي
١٧	٥,٠	الإصلاحات والإجراءات اللازمة لتحقيق أداء أفضل على المستوى السياسي
١٩	٦,٠	تقييم إجمالي
٢٠	٧,٠	حول إصلاح النظام السياسي
٢٢		الهوامش



إثر الانتخابات الفلسطينية العامة في ٢٥/١/٢٠٠٦، وصلت حركة حماس وبأغلبية الأصوات إلى سدة الحكم في فلسطين، بطريقة ديمقراطية تعطيها كامل الشرعية، وعقب ذلك أعلنت كل من إسرائيل والولايات المتحدة الأميركية، ومعظم دول الاتحاد الأوروبي، مقاطعتها للحركة، وفرضت عليها طوقاً من الحصار، في سبيل إخضاع الحكومة وفرض الشروط الخارجية عليها، وبالأخص الاعتراف بإسرائيل.

لقد جاء وصول حماس المفاجئ إلى السلطة سلمياً وديمقراطياً ومتلائماً وكافة المواثيق الدولية، لتشكل حكومة بالنهاية لا تمثل إلا إرادة الشارع الفلسطيني، إلا أن إرادة القوة، ومقتضيات المصلحة الإسرائيلية والخارجية دفعت باتجاه زج الحركة في أزمة السلطة الفلسطينية الحالية. وقد قدمت الحكومة برنامجاً سياسياً طموحاً يقوم على تحسين الظروف في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية منطلقاً من البرنامج الانتخابي لقائمة التغيير والإصلاح التي شكلتها حركة حماس لخوض الانتخابات التشريعية الثانية.

### ١١ الأهداف العامة للحكومة

قدمت الحكومة الفلسطينية العاشرة خططاً ومشاريع عامة في مختلف المجالات الملحة والتي عازمت الحكومة على معالجتها على الفور. وأهم هذه الأوضاع وأكثرها إلحاحاً كان الفلتان الأمني الذي أعاق عمل المؤسسة الفلسطينية في كافة مجالاتها وبخاصة في المجال السياسي الأمني. وزاد من تفاقم الأزمة الحصار الاقتصادي الذي فرض على الحكومة الفلسطينية منذ لحظة تأسيسها والذي ترافق مع عدم دفع إسرائيل لمستحقات السلطة من الضرائب التي تحتجزها إسرائيل حتى الآن.

في المجال السياسي، ونتيجة لإملاءات الوضع الرافض لوجود حكومة بقيادة حماس المتهممة بالإرهاب، طرحت حركة حماس توجهاً مختلفاً مبنياً على تقسيم علاقاتها السياسية إلى ثلاث دوائر: الدائرة الفلسطينية، الدائرة العربية، الدائرة الإسلامية. واختارت أن تخط لنفسها مسلكاً مستقلاً إلى حد كبير عن منظمة التحرير الفلسطينية وإرثها السياسي وارتباطاتها الدولية واتفاقياتها الموقعة مع مختلف الأطراف الدولية وبخاصة إسرائيل.

## ١,٢ أولويات الحكومة السياسية والاقتصادية

تعتمد الرؤية السياسية للحكومة الحالية على محاولة إعادة تفعيل العلاقات العربية والإسلامية على أمل أن تبني تحالفات مستقلة تنهي حالة الحصار والمأزق السياسي والاقتصادي الذي تواجهه الحكومة. يبقى السؤال مفتوحاً حول جدوى الاعتماد على حلفاء نظريين للحكومة الفلسطينية فيما غالبيتهم يساهمون فعلياً في الحصار المفروض على الشعب الفلسطيني. لا خلاف على أن الدائرة الأولى والأهم في تخطيط السياسة العامة للحكومة هي الدائرة الفلسطينية والتي تعاني من حالة اضطراب واستقطاب ما بين القوتين السياسيتين الرئيسيتين أي حركة فتح وحماس، حيث يتجلى هذا الاستقطاب في الحديث عن سلطة برأسين أي الحكومة والرئاسة، ما أنشأ أزمة كان من آخر فصولها إضراب الموظفين الحكوميين الذي شل عمل الحكومة لمدة ١٣٥ يوماً والاحتتال الداخلي المسلح. يمكن تجاوز جزء رئيسي من الأزمة الحالية من خلال الحلول المطروحة داخلياً بدءاً بالإصلاح المؤسساتي وتعزيز المسائلة والشفافية داخل الأطر المؤسسات وانتهاءً بتشكيل حكومة وحدة وطنية تنهي حالة التناحر وتحقن الدم الفلسطيني تمهيداً لإنهاء الحصار الدولي وتحسين الأوضاع المعيشية وتعالج المسائل السياسية العالقة. يجب صياغة برنامج سلام محدد ومنطلق بدايةً من المصالح الوطنية العليا للشعب الفلسطيني<sup>١</sup>.

## ٢٠ منظمة التحرير والنظام السياسي الفلسطيني

هذه الورقة ستحاول النفاذ بشكل محدد في العلاقة الجدلية بين النظام السياسي والنظام المجتمعي. ولذلك ستسترشد بمفهوم إجرائي للنظام السياسي، باعتباره أحد النظم الاجتماعية الفرعية، إضافة إلى النظم الأخرى الاقتصادية والثقافية ... والتي بمجملها تؤثر فيه وتتأثر به. والأهم في دراسة علاقة النظام السياسي بالمجتمع، هو دراسة العلاقات السائدة بينهما من جهة، والعلاقة بين مؤسسات النظام السياسي من جهة أخرى وليس طبيعة هذه النظم وتركيبتها. ولعل الحالة الفلسطينية تبرر استخدام هذه النمط الإجرائي في تحديد المفاهيم متجاوزة بذلك إشكالية تبدل المصطلحات والمعاني وإشكالية تعريف المشهد الفلسطيني برمته بما في ذلك «الأنا» الفلسطينية و«الأخر» المحلي والإقليمي والدولي.

ومع تآكل فاعلية منظمة التحرير الفلسطينية وبالتالي إرثها السياسي التحرري، ومع نشوء السلطة الفلسطينية التي ارتبط نظامها السياسي بشكل مطلق بالفرد مشكلة بذلك نظاماً شعبوياً. توفرت الفرصة لتعود قوى جديدة على الساحة الفلسطينية وبخاصة قوى «الإسلام السياسي»، وترافق هذا بتقلص الفضاء السياسي الرسمي لفلسطين، بحيث أصبح يعني في أحسن الأحوال الضفة الغربية وقطاع غزة. ومع تحول النظام السياسي الفلسطيني بعد وفاة الرئيس عرفات، ومحاولة هذا النظام البحث عن شرعية شعبية لوجوده في ظل الأزمات المتلاحقة، خاصة في المستوى الفلسطيني الفلسطيني وأزمة عملية السلام، وجدت الحركات الصاعدة فرصة للانطلاق عبر المشاركة بالانتخابات التشريعية الثانية. وتعتبر هزيمة حركة فتح في الانتخابات التشريعية الثانية وتشكيل حماس للحكومة الفلسطينية مع بقاء مؤسسة الرئاسة بيد حركة فتح، التحول الأكثر أهمية في النظام السياسي منذ نشوئه<sup>٢</sup>.

وعلى الرغم من هذا التداول السلمي للسلطة، ورغم الاتفاق الفلسطيني الفلسطيني على احترام قواعد العملية الديمقراطية واحترام نتائج الانتخابات بهدف تشكيل الحكومة العاشرة، وذلك وفقاً للنظام الأساسي الفلسطيني، الذي ينص على أن النظام السياسي الفلسطيني هو نظام ديمقراطي نيابي. فقد ترافق تشكيل هذه الحكومة مع سياسات قمعية انتهجتها الحكومة الإسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني، وانطلاقاً من فكرة «أنك أخطأت في الاختيار.. ويجب أن تعاقب» تمحورت السياسة الإسرائيلية تجاه الفلسطينيين، حيث عمدت إلى تكثيف سياساتها العدوانية والاستيطانية، عبر الاستمرار في سياسات الاغتيال والاعتقال والإذلال اليومي للفلسطينيين على المعابر الدولية، والحواجز العسكرية، وتوسيع المستوطنات بالضفة الغربية. ومحاولات تهويد القدس وضم الأغوار. والإصرار على إكمال جدار الفصل حول الضفة

الغربية . الذي يقتطع مساحات كبيرة من الأراضي ويضمها للدولة الإسرائيلية . معززة بذلك حالة الفصل الجغرافي والاقتصادي والسياسي... بين الضفة الغربية وقطاع غزة. إضافة إلى المس بالرموز الدينية للشعب الفلسطيني عبر مواصلة الحفر أسفل المسجد الأقصى والتهديد باقتحامه من قبل «متطرفين يهود»، وانتهاء باقتحام سجن أريحا واختطاف الأمين العام للجنة الشعبية «أحمد سعادات» وتدمير مبنى المقاطعة في سياسة مستمرة وممنهجة لتدمير مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ بدء انتفاضة الأقصى<sup>٣</sup> .

## ٢,١ البيئة السياسية قبل الانتخابات

ومع هذه الانتفاضة التي اشتعلت بعد تعطل «عملية السلام» وكنتيجة مباشرة لزيارة أريئيل شارون للمسجد الأقصى. تعمقت أزمة النظام السياسي الفلسطيني وترهل الجسم المؤسساتي للسلطة الوطنية الفلسطينية كنتيجة حتمية للتدهور السياسي والاقتصادي والقانوني في مناطق السلطة، ونتيجة للسياسة الإسرائيلية في إغلاق المناطق الفلسطينية وسياسة الاجتياح وتدمير مؤسسات السلطة الوطنية. هذا التدهور في النظام السياسي انعكس على المجتمع الفلسطيني مع غياب النظام المؤسساتي والقانوني بحيث شهدت الأراضي الفلسطينية فوضى إدارية وأمنية حقيقية تمثلت بالفساد الإداري والمالي والمحسوبية وغياب العدالة. وارتفعت معدلات الجريمة والجريمة السياسية، وفقدت الأجهزة الأمنية دورها بالتوازي مع فقدان النظام القضائي لدوره لصالح الاحتكام للسلح والعائلة والأحزاب السياسية. هذا التدهور في جسد النظام السياسي والمجتمعي خلق أزمة حقيقية أمام الحكومة العاشرة التي طرحت برنامجاً للتغيير والإصلاح، عبر خطط ومشاريع عامة في مختلف المجالات الملحة. والتي عازمت الحكومة على معالجتها على الفور. وأهم هذه القضايا كان الفلتان الأمني الذي أعاق بشكل متبادل عمل المؤسسة الفلسطينية في كافة المجالات وبخاصة في شقيه الأمني والسياسي<sup>٤</sup>.

## ٢,٢ تعددية المؤسسات أم تعددية الآراء

الأزمة في النظام السياسي الفلسطيني لم تقتصر على المجال العمودي، بين مؤسسات النظام السياسي الفلسطيني والمجتمع، بل تركزت بشكل أكثر عمقاً في المجال الأفقي للنظام السياسي نفسه، فعلى الرغم من أن تفاهات القاهرة وجلسات الحوار الوطني الفلسطيني التي اهتمت بضرورة إعادة تشكيل النظام السياسي الفلسطيني، عبر تعزيز المشاركة وإصلاح منظمة التحرير الفلسطينية بدمج كافة القوى والفصائل الفلسطينية، إلا أن النظام السياسي الفلسطيني

عانى فعلاً من تضارب البرامج والصلاحيات والمسؤوليات بين مؤسساته الثلاث الكبرى: المنظمة ورئاسة السلطة والحكومة.

لم يكن هذا بالشيء الجديد على النظام السياسي الفلسطيني حيث شهدنا أزمات بين قيادة المنظمة في الخارج والسلطة الفلسطينية في الداخل وأزمات بين الرئاسة والحكومة، لكن هذه الأزمة تعمقت مع عدم تصريح حماس بأن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني قبل إصلاحها ومشاركة حماس فيها. واختلاف البرامج السياسية بين الرئاسة والحكومة والذي ظهر جلياً في اتهام الرئاسة للحكومة بعدم التزامها بخطاب التكليف في بيانها الحكومي أمام المجلس التشريعي. هذا الانقسام الحاد رسم قاعدة التنازع حول الصلاحيات بين هذه المؤسسات الثلاث وأعاق عملها بشكل حقيقي، ما عمق، أيضاً، من أزمة المجتمع الفلسطيني وحالة الفوضى الشاملة<sup>٥</sup>.

## الدائرة الفلسطينية

في رده على مقترح البرنامج الحكومي عبر الرئيس محمود عباس، عن أسفه لعدم تجاوب الحكومة مع ما نصّ عليه كتاب التكليف «مؤكد أن الانتخابات التي نعتز بنجاح شعبنا في إجرائها والتي نصرّ على ضرورة احترام العالم لنتائجها ونرفض أية محاولة لمعاكبة شعبنا على خياره الديمقراطي فيها، لا تعني انقطاعاً أو انقلاباً على الركائز والمسؤوليات والالتزامات القانونية والسياسية للسلطة الفلسطينية، وبرامج مرجعيتها المتمثلة في منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني في الوطن والشقات»<sup>٦</sup>.

فلم يكن التنافس وأحياناً الصراع بين هذه السلطة ومنظمة التحرير تنافساً أو صراعاً بين أفراد رغم أخذها هذا الشكل أحياناً، بل كان بين جوهريين مختلفين ووظيفتين مختلفتين وكذلك في حالة الخطاب السياسي، صراع بين قيادة وإدارة، بين هم وطني قومي وهم إداري شخصي<sup>٧</sup>، كذلك الحال في العلاقة بين رئاسة السلطة ورئاسة الوزراء التي شهدت علاقتهما منذ إقرار منصب رئيس الوزراء العديد من الأزمات السياسية الحادة والتي غالباً ما أفشلت البرامج السياسية للحكومة نتيجة وجود أيديولوجيتين ورؤيتين لتطبيقهما متعارضتين في التفاصيل مثلما في العموم نحو الوصول للأهداف الفلسطينية.

مع مطالبة الرئيس محمود عباس، للحكومة الفلسطينية بالالتزام بالاتفاقيات الموقعة من قبل السلطة الوطنية واحترام قرارات الشرعية الدولية ومطالب الرباعية بما فيها الاعتراف

بإسرائيل تعمقت هذه الأزمة خاصة في ظل إعلان حماس رفضها لهذه الشروط من منطلق أن الاعتراف يعبر عن ابتزاز سياسي دون مقابل، متعهدة بوقف هذا النهج التفاوضي في إدارة الصراع والحكم.

من الواضح أنه مهما ساء الوضع مع المستوى الخارجي يمكن تجاوزه إذا تراصت الجبهة الداخلية، وبالتالي فإن الأولوية تبقى ترتيب البيت الفلسطيني وحل المشكلات الداخلية، والانطلاق بعد ذلك إلى مجابهة الضغوط الخارجية. ولكن هذا الإدراك لإستراتيجية العمل الفلسطيني تزامن مع سحب صلاحيات الحكومة في بعض المجالات الإعلامية، والسلطة على المعابر، وعلى بعض الأجهزة الأمنية، في الوقت التي بدأت الحكومة تعاني فيه من حصار خانق هدد بانهييار كافة المؤسسات الفلسطينية.

الرئيس «عباس» كان في خطابه وأحاديثه الصحافية حتى ٢٠٠٦/١٢/١٦ يؤكد شقاً آخر غير مطالبة الحكومة بالاعتراف بالشرعية الدولية، وهو ضرورة منح حماس الفرصة الكافية لتحقيق برامجها، ومستنفراً إياها لفك الحصار عن الشعب الفلسطيني على اعتبار أنه أولوية، إلا أن هناك، أيضاً، تياراً راهن على حركة احتجاج شعبية، نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية بالأساس، ما يقود إلى انتخابات مبكرة تكون حماس وقتها فشلت في تحقيق وعودها الانتخابية.

## الدائرة الإسرائيلية

من جهة أخرى، اتخذت الحكومة الإسرائيلية موقفاً أكثر تطرفاً تجاه الحكومة العاشرة، مقارنة بالمواقف التي استمرت إسرائيل بالإعلان عنها خلال انتفاضة الأقصى من عدم وجود شريك فلسطيني لعملية السلام، رغم بعض المواقف اليسارية الراضة لهذا الطرح. ومع استلام حكومة حماس مقاليد الحكومة أعلنت إسرائيل أن السلطة الفلسطينية سلطة إرهابية معادية لإسرائيل وقد جاء نص البيان الإسرائيلي كالتالي<sup>٨</sup>:

- ١- السلطة الفلسطينية هي سلطة إرهابية معادية لإسرائيل.
- ٢- دولة إسرائيل، وجميع ممثليها الرسميين لن يجرؤوا اتصالات مع السلطة الفلسطينية وعناصرها.
- ٣- السلطة الفلسطينية هي سلطة واحدة، لذلك لا رئيس السلطة الفلسطينية ولا مكتبه

سيتم التعامل معهم بشكل مختلف. ولكن لن يكون هناك تجريد شخصي لأهلية رئيس السلطة الفلسطينية.

٤- المسؤولون الأجانب الذين يزورون المنطقة والذين يلتقون مع عناصر «حماس» لن يتم استقبالهم، خلال الزيارة ذاتها، من قبل مسؤولين إسرائيليين.

٥- إسرائيل ستنسق مع المجتمع الدولي فيما يخص المساعدات الإنسانية لاحتياجات المواطنين الفلسطينيين، وليس عبر مؤسسات السلطة الفلسطينية.

٦- طبقاً للاعتبارات الأمنية، سيتم فتح معابر قطاع غزة من أجل تمكين المساعدات الإنسانية من الدخول إلى قطاع غزة.

مجمّل هذه القرارات أدى لتعزيز حالة العزلة السياسية للنظام السياسي الفلسطيني وعمق الأزمة الاقتصادية خاصة في ظل استمرار احتجاج إسرائيل لأموال الضرائب المستحقة للسلطة، والتي كان يمكن استغلالها في تسديد رواتب موظفي القطاع العام والأمني، ونتيجة لذلك تفاقمت الفوضى الإدارية والمؤسسية.

## الدائرة الدولية

الموقف الأميركي جاء كصدى للموقف الإسرائيلي في عداته لتسلم حماس الحكومة العاشرة، إثر نتائج انتخابات ديمقراطية نزيهة رغم المطالبات الأميركية المستمرة بضرورة إجراء انتخابات فلسطينية، إلا أن نتائج هذه الانتخابات خلقت واقعا متعارضاً مع السياسات الأميركية في المنطقة وأمام تنفيذ تلك السياسات خاصة مشروع الشرق الأوسط الكبير والذي يواجه مخاطر أصلاً بسبب تأزم العلاقات السورية الأميركية والوضع اللبناني الداخلي.

هذه الدائرة لن توافق على أن تستمر إسرائيل بإجراءاتها الأحادية الجانب وتبقى حماس على برنامجها السياسي الحالي. الدائرة العالمية هي التي تشتمل على القوى الرئيسية في العالم بما فيها الولايات المتحدة الأميركية التي تتبنى مشروع الدولة الفلسطينية المتصلة جغرافياً والقابلة للحياة حسب رؤية الرئيس بوش واللجنة الرباعية. وكذلك دول الاتحاد الأوروبي وروسيا والصين واليابان وهي كلها دول تؤيد استقلال الشعب الفلسطيني. وتضم هذه الدائرة كذلك المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة والتي تشكل الغطاء المؤسسي للقانون الدولي الذي يرفض الاحتلال ويقبل بحق تقرير المصير لكل شعوب العالم ومن ضمنها الشعب الفلسطيني.

### ٣,٠ البرنامج الحكومي

في بيانها أمام المجلس التشريعي الفلسطيني أعطت الحكومة الفلسطينية أهمية لعدة تحديات: الاحتلال وممارساته ضد الأرض والشعب والمعاناة الاقتصادية وإنهاء حالة الفوضى الأمنية والفساد الإداري والمالي. والتأكيد على أهمية ترتيب البيت الفلسطيني، وحفظ أسس الديمقراطية والمشاركة عبر إعادة صياغة المؤسسات الفلسطينية، أما في البعد الدولي فنادت الحركة بأهمية تعزيز مكانة القضية الفلسطينية في عمقها العربي والإسلامي وتطوير العلاقة مع المحيط الإقليمي والدولي.

محمل هذه القضايا المهمة كان محور البرنامج السياسي للحكومة الفلسطينية الذي يمكن تقييمه على أنه طموح «في ظل ولادتها بهذه العزلة» ووفق تقدير الحكومة هي قضايا متفق عليها، لكن كردة فعل مباشرة، كان هناك توجه دولي لابتزاز حكومة حماس، بسرعة فائقة كي لا يترك لها متنفس للهروب من شروط واشتراطات كثيرة، المجتمع الدولي ظن أن هذه الورقة يمكن أن تنجح في دفع حماس للتخلي عن مواقفها والتي أعلنتها في برنامجها الانتخابي<sup>٩</sup>. حماس كحركة سياسية وفي برنامجها الانتخابي قدمت رؤية، أيضاً، طموحة نحو الإصلاح بكافة مستوياته، إلا أن الإعلان الحكومي للحكومة العاشرة لم يخط نفس الخطوة رغم أنه، أيضاً، أكد سيادة القانون والإصلاح الأمني والمالي والاقتصادي.

السؤال المبرر طرحه وفقاً لبعض الآراء. هو أن حكومة وحدة وطنية بمشاركة كافة القوى الفلسطينية أو معظمها خاصة «المعتدلة» قد تخفف من حجم هذه الضغوط. فلماذا لم تتشكل حكومة وحدة رغم الاختلافات خاصة أن ما رشح من ردود فعل سلبية كان قبل تشكيل حكومة حماس فعلاً؟ وأن حماس عندما كانت في المعارضة طالما نادت بضرورة المشاركة وطرحت هذه القضية في كافة جلسات الحوار الوطني؟ هذا الهدف حسب الناطق الرسمي باسم الحكومة غازي حمد أدركته حكومة حماس وسعت لتحقيقه فقد عبّرت عن رغبتها في تكوين حكومة ائتلافية واسعة تحقق لحماس الجمع بين السيطرة على مقاليد الأمور، وإفساح المجال أمام مشاركة أوسع من قبل الفصائل، وكذلك سحب المبررات من قبل الأطراف الدولية والإسرائيلية لفرض عقوبات على حكومتها أو عزلها دولياً<sup>١٠</sup>. لكن هذه المساعي فشلت نتيجة لتعارض في البرامج السياسية واستراتيجيات تحقيق الأهداف الوطنية وفي ظل توصية كتلة فتح بالمجلس التشريعي بعدم المشاركة في حكومة وفقاً للأسس التي اقترحتها حماس ورفض حماس إعطاء التزامات مسبقة دون مقابل.

لكن حماس أظهرت مرونة واسعة في قضايا إجرائية وأظهرت اعتدالاً في بعض المواقف

الثانوية التي لم تمس جوهر عقيدتها السياسية، وقد ظهرت هذه المرونة في قبولها لوثيقة الوفاق الوطني التي عبّرت عن اعتدال في مواقفها تجاه العمل المسلح ومنظمة التحرير ودور الرئيس عباس في المفاوضات مع إسرائيل والحاجة لتشكيل حكومة وحدة وطنية. كما أبدت حركة حماس استعداداً «لاحترام» الاتفاقات السابقة وقبول الشرعية العربية والدولية التي لا تجحف بحق الشعب الفلسطيني<sup>١١</sup>.

وفي المبادئ العامة التي طرحتها الحكومة تشبّثت بمجموعة من المواقف مثل الحق في المقاومة وحق العودة ومؤكدة أن قضية الاعتراف بإسرائيل هي قضية لا تخص فصيلاً دون آخر أو حكومة، بل تخص الشعب الفلسطيني<sup>١٢</sup>.

### ٣،١ حماس ومنظمة التحرير

من الممكن توضيح قضية مهمة تتعلق بالتغير الحقيقي في تعامل حركة المقاومة الإسلامية مع القضايا السياسية بتفهم أكبر مما كان سابقاً عبر تخليها عن مطالبها الراديكالية المتعلقة بالعلاقة مع إسرائيل. إضافة لذلك اهتمامها بتحقيق أكبر قدر من الإجماع بين مختلف القوى الفلسطينية ومراعاتها للبعد الدولي في تحقيق الأهداف الوطنية محددة مجالاتها عبر توجه مختلف مبني على تقسيم علاقاتها السياسية إلى ثلاث دوائر: الدائرة الفلسطينية، الدائرة العربية، الدائرة الإسلامية، واختارت أن تخط لنفسها مسلكاً مستقلاً إلى حد كبير عن منظمة التحرير الفلسطينية وإرثها السياسي وارتباطاتها الدولية والاتفاقيات الموقعة مع مختلف الأطراف الدولية وخاصة إسرائيل. مشرطة أن موقفها من الاتفاقيات السابقة مرتبط بمصالح الشعب الفلسطيني مع التمسك بحق إعادة النظر، فيها غير رافضة لمبدأ التفاوض إذا عرض ما يمكن القبول به. وأي متتبع لهذه المبادئ لا يجد غرابة في طرحها أو طرح ما هو متشدد أكثر منها خاصة في ظل المطالبات الدولية لحماس بتقديم تنازلات دون تقديم أية عروض حقيقية بهدف الوصول لعملية سلام عادلة.

لكن القضية التي كانت أكثر حساسية في العلاقة الفلسطينية الداخلية هي قضية منظمة التحرير الفلسطينية وعدم إقرار حماس لها بأنها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني معتبرة إياها حسب رئيس الوزراء في بيانه الحكومي «سنعمل معاً لنحافظ على منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الإطار المجسد لآمال شعبنا وتضحياته المستمرة لنقل حقوقه، والتي تشكل عنواناً نضالياً تراكمياً نعتز به ونسعى لتطويره وإصلاحه عبر التشاور والحوار». لكن رغم ذلك يمكن الاعتقاد أن حركة حماس غير راغبة فعلاً بالانضمام لهذه المنظمة السياسية في ظل

ما تعهدت به المنظمة من اتفاقيات مع الإسرائيليين تتعارض مع إستراتيجية حماس في إدارة الأهداف الوطنية وأنه حسب ما عبّر عنه موسى أبو مرزوق أحد قيادي الحركة في مقابلة مع مجلة الدراسات الفلسطينية: «العالم كله يحاول أن يركز على السلطة، وعلى الكيان الناشئ، وثمة توجه إقليمي ودولي فحواه أن تنحسر مكانة منظمة التحرير لمصلحة السلطة»<sup>١٣</sup>. وقد طرحت حركة حماس إستراتيجية واضحة للانضمام للمنظمة انطلاقاً من تفاهات القاهرة وفق الأسس الديمقراطية عبر إعادة تفعيل المنظمة الفلسطينية بحيث تضمن مشاركة كافة التجمعات الفلسطينية مع الاحتفاظ بحق مناقشة القضايا بدءاً من الثوابت الوطنية والميثاق الفلسطيني وانتهاء بخطط التحرك السياسي.

## ٤٠ ر إستراتيجية العمل لتحقيق الأهداف السياسية في البرنامج الحكومي

يمكن القول: إن الاستراتيجيات التي قدمتها الحكومة العاشرة لتحقيق أهدافها كانت إستراتيجيات طموحة رغم أنها تجاهلت موازين القوى عند تحديد علاقاتها بالأطراف الدولية، واقتصرت الأهمية على البعد العربي والإسلامي. ولكن بالشكل العام وضعت الحكومة هذه الإستراتيجيات كثوابت لا يمكن التنازل عنها على الأقل في مرحلة ولايتها.

فعلى مستوى الوضع الأمني وإن تجاهلنا التهديد الإسرائيلي المستمر للأراضي الفلسطينية، واجهت الحكومة معضلة حقيقية بتولي قوى الأمن لمسؤولياتها مع تفتي حالة الفوضى الأمنية، وكانت المعضلة الأمنية من أبرز القضايا التي واجهت الحكومة. ورغم ما طرحته الحكومة من تعزيز أداء الأجهزة الأمنية لأداء دورها إلا أنها لم تستطع ذلك. حيث تسيطر حركة فتح على قيادة تلك الأجهزة والتي لم يفلح وزير الداخلية بالحكومة العاشرة في عقد اجتماع مع كل قادتها لفترة ما. هذا دفع بالحكومة للإعلان عن نيتها تشكيل قوة تنفيذية تتبع لوزير الداخلية مباشرة. هذه القوة أثارت جدلاً حاداً في الوسط الفلسطيني حول شرعيتها وصلاحياتها وعلاقاتها مع الأجهزة الأمنية الأخرى. لكن الحكومة دافعت عن قرارها بأنها تهدف إلى إيجاد سلطة أمنية خاصة في ظل عدم استجابة قادة الأجهزة الأمنية لقرارات وزير الداخلية.

هنا، أيضاً، لا يمكن إنكار الأزمة التي حدثت بموجب هذا القرار للحكومة العاشرة، فمؤسسة الرئاسة تتمسك بحقها في تشكيل القوى الأمنية، والحكومة عبر وزير الداخلية تعتقد أن تشكيل أجهزة أمنية هو من صلاحيات الحكومة، وبصرف النظر عن مجمل هذه النقاشات، نستطيع القول إن هناك أزمة قانونية في هذا الخصوص تعمقت بسبب الفاعلين الدوليين، فالمطالبات الخارجية السابقة بضرورة الإصلاح الأمني في المناطق الفلسطينية وإعطاء مسؤولية الأمن للحكومة الفلسطينية جرى العمل بها في تعديلات دستورية عام ٢٠٠٣، ولكن مع تولي حماس الحكومة توقفت القوى الدولية عن تقديم المساعدات لإصلاح الأجهزة الأمنية وحولت مسارها نحو دعم قوى الأمن التابعة للرئاسة الفلسطينية. وقد كانت رؤية الحكومة بخلق جهاز أمني يغطي العجز الحاصل في أداء الأجهزة الأمنية الأخرى، إلا أن القوة الأمنية الجديدة عمقت من الأزمة خاصة بعد رفض القسم الأكبر من الفصائل والقوى الفلسطينية لها.

هذه الإستراتيجية، أيضاً، توازت مع إستراتيجية طموحة للإصلاح المالي والإداري وفق معايير النزاهة والشفافية وتعهد الحكومة بتوفير ضمانات للمجتمع الدولي والجهات المانحة حول كيفية استخدام أموال المساعدات الدولية ولكن لم تمنح الحكومة هذه الفرصة نتيجة انقطاع المساعدات عنها بمجرد تشكيلها.

وحول تعميق العلاقة مع العالم العربي والإسلامي جُوبهت إستراتيجية الحكومة العاشرة بضغوط من قبل أطراف دولية لدفعها إلى الموافقة على المبادرة العربية وتبنيها، وهذا أثر على جدول زياراتها الخارجية الهادفة لفك الحصار عن الحكومة والشعب الفلسطيني، ورغم هذه الجولة إلا أن الحكومة لم تنجح سوى في استقطاب بعض الأموال وتعاطف شعبي عربي معها. مع تشكيل هذه الحكومة ووفقاً لبيانها كانت هناك مجموعة من التحديات والمعوقات أمامها، ولكن أمام ذلك البرنامج برزت تحديات ومعوقات مهمة كان من أبرزها: التعارض بين برنامج الحكومة وبرنامج الرئاسة الفلسطينية؛ ما وضع الحكومة في حالة من عدم الاستقرار نتيجة للضغط الخارجي والداخلي المتزامنين وتدهور الحالة الأمنية في الأراضي الفلسطينية، ليس بسبب التهديد الإسرائيلي وسياسة الاجتياحات وتدمير البنى التحتية فحسب، بل بسبب الاشتباكات المسلحة التي دارت بين الفريقين الفلسطينيين المتعارضين. التدهور الأمني وصل ذروته مع نهاية العام الأول للحكومة الفلسطينية العاشرة في موجة جديدة ودامية من الاشتباكات المسلحة بين أنصار الفريقين، . ورغم النداءات المتكررة من قيادة الطرفين بوقف إطلاق النار وإعلان حالة التهدئة. إلا أن الأحداث استمرت حتى توقيع اتفاق مكة.

## ٥٠٥ الإصلاحات والإجراءات اللازمة لتحقيق أداء أفضل على المستوى السياسي

إن عجز الحكومة العاشرة عن توفير ميزانية لتغطية احتياجات المؤسسات العامة من مصروفات ورواتب أعاق عمل المؤسسات الفلسطينية بشكل كامل. كما أدت حالة الحصار الاقتصادي المفروض على قطاع غزة إلى تدهور القطاع الخاص، هذا عزز من سوء حالة أداء الحكومة التي أصبحت غير قادرة على تحصيل الضرائب في الوقت التي احتجزت فيه إسرائيل أموال الضرائب الفلسطينية، كما أن ارتباط الاقتصاديين الفلسطينيين والإسرائيلي، وارتباط البنية التحتية الفلسطينية في مجال الطاقة والمياه والمعايير بالكيان الإسرائيلي هدد فعلاً خطط الحكومة للتنمية والاستقرار خاصة في ظل رفض الطرفين الجلوس والتباحث حول هذه القضايا.

وفي البعد الدولي كان هناك فرض لحالة من العزلة على حكومة حماس رغم المحاولات الجدية من قبل الحكومة لكسر هذه الحالة، بالقيام بجولات متعددة إلى الدول العربية والإسلامية حيث حظيت بتعاطف الشعوب أكثر من تعاطف الحكومات وهذا لم يغير من واقعها السياسي. وكان للعرب موقف تمثل بحث الحكومة الفلسطينية على تبني المبادرة العربية كخطوة أولى في سبيل ممارسة علاقات طبيعية مع النظم العربية. فضلاً عن وجود أزمات سابقة بين تلك النظم وحركة حماس التي عادة ما اتهمت دولاً عربية بالتخاذل في دعم القضية الفلسطينية.

ويعتبر هذه التحدي هو الأصعب فحتى في ظل اتفاق فلسطيني داخلي سيقى الموقف الدولي مرتبطاً ببرنامج أية حكومة تنتج عن هذا الوفاق الفلسطيني ومدى تعاطفها مع شروط الرباعية، لكن هذا لا يعني عدم أهمية اتفاق كهذا، خاصة وأن منطلقات الحكومة العاشرة دوماً دعت لرص الصفوف ومجابهة التحدي الخارجي وكذلك سيعمل أي اتفاق على وقت الاقتتال الفلسطيني الفلسطيني.

وقدمت الحكومة لكسر هذا الحصار مبادرة تركز إلى هدنة بين الفلسطينيين والإسرائيليين ولكن هذه المبادرة قدمت في الأطر غير الرسمية، أو غير المعنية مباشرة بالصراع عبر ما عرف بـ «وثيقة الهدنة» لمستشار رئيس الوزراء «أحمد يوسف». ومع ذلك بقيت الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأميركية تنادي بالموافقة على شروط الرباعية وأهمها الاعتراف بإسرائيل.

إن برنامج الحكومة الفلسطينية كان طموحاً وربما حقق نجاحاً أكثر من اللازم في ظل الواقع السياسي للحكومة ولكن هذا لا ينفي تحملها جزءاً من فشل إدارة الشأن الداخلي وتعمق الأزمة بين الطرفين الرئيسيين في الحياة السياسية الفلسطينية وانعكاسها على المجتمع بأسره. ولكن في الحقيقة نجحت حماس في إبراز الانقسام الجذري في الخطاب السياسي الفلسطيني.



---

لذلك وفي ظل هذا الواقع يعتبر الحكم على أداء تلك الحكومة بالفشل أو النجاح بشكل مطلق ليس مبرراً.

## ٦٠ تقييم إجمالي

هذه الورقة في إجابة عن تساؤلاتها ومواضيعها الرئيسة حول تقييم أداء الحكومة العاشرة، ويعد هذا التحليل للبيئة السياسية والأمنية والاقتصادية التي أطاحت بالحكومة، يستطيع أي كان أن يدرك أن الأزمة هي فعلاً أزمة نظام سياسي تعمقت مع اختلاف البرامج السياسية بين أهم مؤسستين في النظام السياسي الفلسطيني، ما عمق من أزمة المجتمع التي هي موجودة، لكن وجودها بالأساس مرتبط بأزمة النظام السياسي الفلسطيني منذ اتفاقية أوسلو. ولا يمكن الحديث عن إصلاح دون الحديث عن شقيه السياسي والمجتمعي بالتوازي مع الإصلاح القانوني والقضائي بهدف المحافظة على أية خطوات إصلاحية مقبلة<sup>١٤</sup>.

لعل تشكيل حكومة ائتلاف وطني وعلى الأقل من الفصيلين الرئيسيين على الساحة الفلسطينية قد يشكل مخرجاً للأزمة المجتمعية، ولحالة الفلتان السائدة بالشارع الفلسطيني ليس أكثر من ذلك. ويكل الأحوال ينبغي الانتباه إلى الإصلاح المتوازي في كافة المجالات بهدف المحافظة على الاستقرار ودعم أي اتفاق داخلي فلسطيني. لكن صعوبة الوصول أو الحفاظ على أي اتفاق مستقبلي بين هذين النقيضين يجب أن يقوم على مجموعة محددة من الأسس ويمكن إجمالها بالتالي:

أولاً: إعادة تفعيل العلاقات التبادلية بين النظام السياسي والنظم المجتمعية كونها مصدر الشرعية لأي نظام سياسي حالي أو مقبل.

ثانياً: البحث عن سبل جسر الفجوة بين البرامج السياسية لحركة فتح وحركة حماس.

ثالثاً: إعادة الفعالية لمنظمة التحرير الفلسطينية عبر إرجاعها لصدارة النظام السياسي الفلسطيني وإعادة تشكيلها وفق أسس توافقية بشرط تمثيل اللاجئيين الفلسطينيين في الشتات والذين تعتبر قضيتهم أهم إشكاليات الصراع الفلسطيني الإسرائيلي.

رابعاً: مراجعة شاملة لبنية المؤسسات السياسية للسلطة الوطنية وإعادة تشكيل العلاقات فيما بينها عبر إصلاح النظام الأساسي الفلسطيني الذي يخلط بين الصلاحيات بقدر ما يخلط طبيعة النظام السياسي للسلطة.

## ٧,٠ حول إصلاح النظام السياسي

وهنا يجدر التركيز على أهمية إصلاح النظام السياسي الفلسطيني، وذلك عبر تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات ذلك بهدف توحيد آليات العمل في المستوى الخارجي بحيث يقترب النظام السياسي من الشكل الرئاسي وليس المختلط، إن الدور الذي تلعبه مؤسسة الرئاسة يمكن أن يشكل جسراً مفتوحاً يصل ما بين الحكومة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية ويقوم حينها بإعادة ترتيب أوراق البيت الفلسطيني وصولاً إلى توزيع فاعل للأدوار ما بين (م.ت.ف) والحكومة ومؤسسة الرئاسة. إلا أن النظام الدستوري المعمول به حالياً في فلسطين لا يعطي، إلى حد ما، الرئاسة تلك الصلاحية المطلقة في جسر الهوة ما بين الحكومة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية. حيث إن النظام الدستوري يقوم على أساس التوازن ما بين صلاحيات الرئيس وصلاحيات الحكومة، أو ما يسمى النظام المختلط والذي يأخذ من أسس النظام البرلماني وأسس النظام الرئاسي. وللمرور على النظام الفلسطيني المعرف بالنظام المختلط والذي كما ذكر سابقاً هو مزيج من النظام البرلماني والرئاسي.

كما أن النظام الرئاسي قد يؤدي لكفاءة أعلى في المستوى الإداري وخاصة فيما يتعلق باتخاذ القرارات حيث إنه من المعروف أن إحدى مزايا النظام الرئاسي توفير صلاحيات في مجال اتخاذ القرارات بسرعة أكبر مما هو معمول به في النظم البرلمانية، وتبدو الحالة الفلسطينية غير المستقرة مرجحة لكفة اختيار النظام الرئاسي بهدف الخروج من مرحلة الأزمة الحالية على الأقل.

أما على مستوى التفاعل مع الخارج فحكومة الوحدة قد تخفف من العزلة الفلسطينية في شقيها الإسلامي والعربي، ولكنها لن تخطو أبعد من ذلك في علاقتها بالولايات المتحدة وإسرائيل، إلا عبر اعتماد خطاب سياسي فلسطيني موحد في علاقتها «بالآخر» الإسرائيلي، فشبكة العلاقات التحالفية المصلحية وفق الأسس الغربية لن تسمح بالتخلي عن دعم الغرب لإسرائيل، ولذلك يجب خلق قواسم مشتركة ومصالح بديلة للغرب من خلال الخطاب الفلسطيني، والذي يجب أن يوجد بصرف النظر عن تشكيل حكومة وحدة أو غيرها، ووضع المجتمع الدولي في مواجهة التزاماته.

بقاء السلطة ضرورة دولية قبل أن تكون ضرورة فلسطينية، فالعالم الخارجي يهدف إلى إنهاء التعامل مع منظمة التحرير واستبدالها كلياً بالسلطة الفلسطينية كونها تختصر قضية اللاجئين بشكل أو بآخر، ورغم أن دعوات حل السلطة موجودة منذ وقت بهدف وضع العالم أمام التزاماته إلا أنها اليوم قد تبدو كارثية في ظل انتشار السلاح في أيدي العائلات وانتشار سلاح



المرتزقة وفقدان سلاح المقاومة لهويته. لذلك لم يعد هناك من خيار سوى الوصول إلى اتفاق وحدوي مهما كان الثمن الفصائلي نحو تحقيق المصلحة الفلسطينية العليا وضمان الحفاظ على القضية الفلسطينية.

## الهوامش

١. د. سمير عوض: البيئة السياسية في فترة ما قبل الانتخابات، في خليل الشقافي وجهاد حرب: الانتخابات الفلسطينية الثانية: (الرئاسة، والتشريعية، والحكم المحلي) ٢٠٠٥-٢٠٠٦. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، فلسطين، كانون الثاني ٢٠٠٧. ص ١٩
٢. جميل هلال ٢٠٠٦. النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو دراسة تحليلية نقدية، مواطن، الطبعة الثانية، ص ٢٩٣.
٣. صخر حبش: هدف الانتفاضة وشروط وآليات تحقيقه، آراء قادة سياسيين والملاحظين، مجلة الدراسات الفلسطينية، صيف ٢٠٠٣، ص ٦١.
٤. يزيد صايغ وجاريت شوبرا: في سياق خارطة الطريق وفك الارتباط: اعتبارات التخطيط لتدخل دولي في الصراع الفلسطيني- الإسرائيلي. تقارير ورشات عمل منتدى الخبراء دائرة التحليل الاستراتيجي، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين، آب ٢٠٠٥. ص ٢٨-٢٩.
٥. صلاح عبد العاطي: المجتمع الفلسطيني بين التقليد والحداثة، الإمكانيات والمحددات لدستور ديمقراطي تنموي. برنامج دراسات التنمية، جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠٠٤. ص ٦٤-٦٥.
٦. رسالة من الرئيس محمود عباس إلى رئيس الوزراء المكلف إسماعيل هنية رداً على برنامج الحكومة (٢٠٠٦). مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد (٦٦)، ١١٢-١١٣.
٧. إياد البرغوثي (٢٠٠٦). الخسارة والنجاح... لا حصانة لأحد. مجلة تسامح، عدد (١٢)، ١٣-٢٠.
٨. الموقف الإسرائيلي الرسمي من حكومة «حماس» (٢٠٠٦). مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد (٦٦)، ١١٤-١١٤.
٩. غازي حمد (٢٠٠٦). حماس.... مرحلة جديدة وتحديات كبيرة. مجلة تسامح، عدد (١٢)، ٨٥-٩١.
١٠. المصدر السابق.
١١. خليل الشقافي (٢٠٠٦)، المأزق الفلسطيني الراهن وآفاق الخروج منه، أربعة خيارات أمام رئيس السلطة الفلسطينية

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/policypapers/optionpaper.html>

١٢. المبادئ العامة لبرنامج حركة المقاومة الإسلامية «حماس» الحكومي (٢٠٠٦). مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد (٦٦)، ١٠٥-١٠٦.
١٣. ماجد كيالي (٢٠٠٦). الأزمة السياسية الفلسطينية والتطورات الراهنة (حوار مع موسى أبو مرزوق). مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد (٦٧)، ص ٧-٢٤.
١٤. مؤسسة الملتقى المدني، مؤسسة فريدريش ناومن: الإصلاح.. وجهة نظر فلسطينية بين الواقع والطموح. مؤسسة الملتقى المدني، القدس، فلسطين، ٢٠٠٤. ص ١٦٣-١٦٤.



## هذه السلسلة

تصدر سلسلة «أوراق تقييم أداء» عن «معهد السياسات العامة» (تأسس عام ٢٠٠٢)، ضمن سلسلة اصدارات سياسية وسياسية وبرامج تدريبية أخرى، تندرج في إطار محاولة جادة لتصليب دور المجتمع المدني الفلسطيني في تصويب الأداء المؤسسي، بما يخدم مهمة الارتقاء به الى مستويات أكثر فاعلية ونجاعة.

تركز هذه السلسلة على مراقبة الأداء عبر رصد علمي دقيق لحيثياته في قطاعات مهمة، ومن ثم مطابقته مع الالتزامات النظرية، ووضع ذلك كله في اطار معايير الشفافية والنجاعة والحكم الرشيد.

يأمل المعهد من هذه السلسلة واخواتها، المشاركة في اثراء السياسة العامة عبر رفدها بمعطيات واقعية وارقام دقيقة، تنأى بالنقاش السياسي عن مصيدة التسطيح والتهويمات والديماغوجيا.



معهد السياسات العامة