ضرر وغموض المساعدات الدولية للفلسطينيين (2017-2021)

د. جيريمي وايلدمان ود. علاء الترتير

صدرت بالتنسيق ولصالح شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

2023

خلاصة الدراسة:
أُنفق أكثر من 45 مليار دولار من المساعدات الدولية في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام 1993. وعلى الرغم من حجم التمويل إلا أنه صرفه يتم برقابة وسيطرة محدودة من قبل الحكومة الفلسطينية، في ظل اقتصاد ممزق يعتمد على المساعدات علاوة على وجود الاحتلال الإسرائيلي المسيطر على منافذ التمويل كافة.
يحتاج الفلسطينيون في الأساس، إلى فهم مصدر هذا التمويل، ومقدار ما يتم إنفاقه، وعلى ماذا يتم إنفاقه، لممارسة السيطرة على أنظمة الحوكمة الخاصة بهم، والمصالح *السيادية*، والرفاهية العامة.
تم إعداد هذه الدراسة لتقديم لمحة عامة عن تمويل المانحين الدوليين في الأرض الفلسطينية المحتلة للسنوات 2017-2021، مع التركيز على 41 جهة مانحة بارزة، سواء كانت بلداناً أو منظمات متعددة الأطراف، حيث تشكل المساعدات الفلسطينية الغالبية العظمى من الإنفاق.
كشفت الدراسة عن نقصٍ واضح في شفافية المساعدات، والذي كان أسوأ بشكل ملحوظ مقارنة بالاستطلاعات السابقة المماثلة التي أجراها الباحثون في هذه الدراسة. ومما يثير القلق هو الافتقار الواضح إلى شفافية المعونة وعدم استعداد المانحين أو عدم قدرتهم وعدم رغبتهم في تزويد الباحثين بالبيانات اللازمة لفهم ما يتم تمويله في فلسطين. وكل ذلك يثير تساؤلات حول التزام المانحين بفعالية المعونة ويعكس نقصا هيكليا أعمق في الطريق التي يحتاج إليها الفلسطينيون لتلقي المعونة ويحتاج إلى إعادة النظر فيه على وجه السرعة.

ملخص تنفيذي
في اقتصاد يعتمد على المساعدات مثل اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة حيث يكون للتمويل الخارجي تأثير كبير على تحديد الأولويات المؤسسية وجوانب المجتمع التي تحصل على التمويل، من الضروري أن يفهم الفلسطينيون من يمول ماذا، وكيف يؤثر ذلك على حياتهم اليومية من خلال البرامج والخدمات والحوكمة. إن معرفة هذه الحقائق الأساسية هي نقطة الانطلاق للمعونة الإنمائية الفعالة. ومن خلال الوصول إلى هذه المعلومات فقط، يمكن للفلسطينيين فهم أنماط التمويل التي تشكل حياتهم وحكومتهم والخدمات التي يتلقونها، وتحديد كيفية هيكلة اقتصادهم ومن المستفيد منه. ويمكن فقط للفلسطينيين من خلال الوصول إلى هذه المعلومات المطالبة بملكية احتياجاتهم وأولوياتهم الفعلية، وفي نهاية المطاف الحكم في مجتمعهم.

ويزداد هذا الأمر حدة بشكل خاص في ضوء فشل أكثر من 45 مليار دولار من تمويل المانحين الذي أنفق في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام 1993، في دعم عملية سلام مع إسرائيل، ولكنه بدلا من ذلك تزامن مع التراجع الحاد في رفاه الفلسطينيين وسلامة أراضيهم واستقلالهم الاقتصادي وآفاق السلام مع إسرائيل واستقلالهم الذاتي عنها، ويبدو أن التمويل ساهم في هذا التراجع أيضا. وعلى هذه الخلفية، بحثت الدراسة في التمويل الذي صرفه المانحون الدوليون في الأرض الفلسطينية المحتلة من عام 2017 إلى عام 2021، ثم تحليل كيفية إنفاقه والتعرف على ما إذا كان يلبي الاحتياجات الفلسطينية الحقيقية.

وشملت أهداف الدراسة تجميع مقدار الأموال التي ينفقها المانحون على المساعدات الخارجية للأرض الفلسطينية المحتلة، والإشارة إلى نوع البرامج التي يتم توجيه التمويل نحوها، وتحليل ما إذا كانت هذه البرامج تتوافق مع الأولويات الفلسطينية، وتقييم إلى أي مدى يمارس الفلسطينيون الملكية على التمويل الذي يتلقونه. وركزت الدراسة في تحليلها على 41 جهة مانحة، إما بلدان أو منظمات متعددة الأطراف، قدَّرنا، استنادا إلى تحليل تمويل المانحين السابق، أنها ستمثل الغالبية العظمى من التمويل الموجه إلى الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة في الفترة 2017-2021.

وعلى هذا النحو، تناولت الدراسة جمع البيانات بثلاث طرق:

(أ) الاتصال بالجهات المانحة وبعثاتها مباشرة للحصول على معلومات حول تمويل مساعداتها، من خلال رسائل رسمية موقعة ومختومة ترسل عبر البريد الإلكتروني من شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية.

(ب) مراجعة المواقع الإلكترونية للمانحين وفهرسة التقارير عبر الإنترنت عن تفاصيل تمويلهم لفلسطين؛
(ج) إجراء استقراء لمجموعات البيانات من قاعدة بيانات QWIDS (معالج الاستعلام عن إحصاءات التنمية الدولية) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والبحث عن تقييم للمساعدات الإنمائية الرسمية الشاملة للجهات المانحة البالغ عددها 41 جهة فاعلة للفترة من 2017 إلى 2021.

وبشكل أساسي، كانت هذه الدراسة تختبر إلى أي مدى كانت بيانات المساعدات متاحة بسهولة في بيئة مساعدات معقدة للغاية، حيث تعمل الجهات الفاعلة الأجنبية في الأرض الفلسطينية المحتلة من جميع أنحاء العالم دون أي إشراف أو تنسيق مركزي من قبل الفلسطينيين. كنا نحاول وضع بعض النظام في تلك الفوضى من خلال إنشاء خريطة واحدة محدثة لأنماط تمويل المساعدات الخارجية، من خلال تحليل 41 جهة مانحة فاعلة، للسنوات 2017-2021. هذه المعلومات جوهرية للفلسطينيين الذين لديهم سيطرة على ميزانياتهم، حتى يتمكنوا من الانخراط في الحكم الرشيد، وتطوير مؤسساتهم الخاصة، وإدارة شؤونهم الخاصة، وبناء دولتهم.

ولكي يتم جمع البيانات وتحليلها بشكل صحيح، سنحتاج إلى أن نكون قادرين على الوصول إلى المعلومات من قبل الجهات المانحة حول ما تموله في الأرض الفلسطينية المحتلة. وبرزت أربع ملاحظات رئيسية:

1. أقلية صغيرة فقط من الجهات المانحة ال 41 كانت مستعدة أو قادرة أو راغبة في تزويدنا (شبكة الباحثين وشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية) بالبيانات اللازمة لفهم ما تموله هي والمجتمع الدولي في فلسطين.
2. قد يكون من الصعب جدا تحديد البيانات المتاحة على المواقع الإلكترونية للجهات الفاعلة المانحة، وقد استغرق التنقل فيها وقتا لا يصدق، ولم تلب احتياجاتنا للشفافية وسهولة الوصول في إنشاء خريطة لتمويل المانحين في الأرض الفلسطينية المحتلة.
3. وعلى الرغم من محدوديتها، فإن قاعدة بيانات QWIDS مفيدة كوسيلة للتحقق من البيانات عبر مصادر متعددة وفهم ما ينفقه المانحون في الأرض الفلسطينية المحتلة على مستوى أعلى. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى عمق التفاصيل يعني أنها أداة محدودة لفهم المساعدات المقدمة لفلسطين، مما يوفر القليل من الإحساس بكيفية إنفاق الأموال وإلى أي غاية. كما وجدنا أن العديد من الجهات الفاعلة المانحة لم تكن مدرجة في قاعدة البيانات.
4. ولجمع البيانات التي نحتاجها للحصول على نظرة عامة كاملة على مساعدات المانحين الدوليين في الأرض الفلسطينية المحتلة للفترة 2017-2021 يحتاج الأمر وقتا طويلا ومسحا بحثيا موسعا. وهذا يعني أن معلومات المساعدات لا يمكن الوصول إليها على الإطلاق بالنسبة للفلسطينيين، وهم الذين يحتاجون إلى فهمها لإلقائها تحت سيطرتهم، حتى تكون تلك المساعدات فعالة.

عبر الطرق الثلاث المختلفة لجمع البيانات التي استخدمناها، وجدنا فقط معلومات محدودة يسهل الوصول إلى كل منها. في الواقع ، كان من الصعب العثور على بيانات المساعدات وجمعها لدرجة أنها أعاقت قدرتنا على إجراء التحليل الذي خططنا له في البداية حيث اضطررنا إلى إعادة تشكيل الدراسة نفسها. أي أننا توقعنا في البداية أن نكون قادرين في الغالب على تطوير خريطة شاملة للمساعدات الخارجية في الأرض الفلسطينية المحتلة فقط من خلال استخدام قاعدة بيانات QWIDS والتواصل مع الجهات المانحة، مع قضاء وقت محدود في البحث عن وجودها على الإنترنت. وقد افترضنا ذلك استنادا إلى أبحاثنا السابقة التي تحدد خريطة المساعدات الفلسطينية في الأرض الفلسطينية المحتلة، وحقيقة أن جميع الجهات المانحة ال 41 تقريبا، إن لم يكن جميعها، قد التزمت بمبادئ فعالية المساعدات في الأرض الفلسطينية المحتلة[1]، ومبادئ دعم تطوير المؤسسات الفلسطينية، وسيادة القانون، وأنظمة الحكم الرشيد. وتوقعنا حينئذ أن نجري تحليلا لإنفاق المانحين، بعد وضع تلك الخريطة الأولية. وبدلا من ذلك، كان علينا إجراء تحديد نطاق واسع لوجود الجهات المانحة ال 41 على شبكة الإنترنت بحثا عن البيانات، والتي وجدنا أنها لا تزال تقدم نتائج محدودة فقط.

وهذا يعكس الافتقار إلى شفافية الجهات المانحة ويمثل تدهورا ملحوظا مقارنة بجمع البيانات السابقة وتحليلها الذي أجراه الباحثان الرئيسيان في هذا الاستطلاع ، مؤخرا في 2018/2017. إن الافتقار إلى الشفافية من الجهات المانحة وعدم استعدادها أو عدم قدرتها أو عدم رغبتها في تزويدنا (الباحثون وشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية) بالبيانات الموضوعية اللازمة لفهم ما يمولونه في فلسطين، يعني أننا لم نتمكن من تحقيق أهداف البحث الأولية.

وهذا أمر مثير للقلق ويثير تساؤلات حول مصداقية التزام المانحين بفعالية المعونة في فلسطين ومستقبل الحكم والرفاه الفلسطينيين. وهذا يعكس نقصا هيكليا أعمق في طريقة تقديم المعونة إلى فلسطين يحتاج على وده السرعة إلى إعادة النظر فيه. وفي الوقت نفسه، ينبغي للمانحين أن يستجيبوا لطلبات المجتمع المدني الفلسطيني للحصول على معلومات عن معوناتهم؛ وهذا أمر حيوي للشفافية المالية المناسبة، ومهم

[1] () منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 'إعلان باريس بشأن فعالية المعونة وبرنامج عمل أكرا'، 2008، http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf.

لدعم المجتمع المدني الفلسطيني وممارسات الحكم الرشيد. وفي حين قد يشعر المانحون بأنهم يقدمون معروفا للفلسطينيين، فإن تقاعسهم عن حل سياسات السلام الفلسطيني الإسرائيلي وحماية حقوق الإنسان الفلسطيني هو الذي يساهم في العنف في الوضع الراهن، في ظل إبقاء الفلسطينيين معتمدين على المساعدات واستمرار الخطر المرتبط بالاستقرار الإقليمي. ومن الواضح أن على المانحين مسؤوليات لا يتحملونها تجاه الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

التوصيات

إن تأثير المانحين الأجانب على الدولة الفلسطينية والمجتمع الفلسطيني كبير. ومن المهم، انطلاقا من روح فعالية المعونة، قياس المعونة التي يقدمونها بدقة حتى يتسنى للفلسطينيين الحصول على المعلومات اللازمة لفهم وتولي زمام حكمهم، والتأكد من أن المعونة تلبي احتياجاتهم الفعلية.

وينبغي للجهات المانحة أن تخصص الموارد اللازمة لتتبع وتيسير الوصول إلى المعلومات المتعلقة بإنفاقها على المعونة في الأرض الفلسطينية المحتلة. وهذا حاليا لا يحدث ولا يوجد نظام للتأكد من قيامهم بذلك.

يجب أن تكون جميع المعلومات حول مساعدات المانحين متاحة باللغتين العربية والإنجليزية، وخاصة باللغة العربية، من أجل الوصول الأقصى من قبل الجمهور الفلسطيني الأوسع والمجتمع المدني والحكومة والمتخصصين.

على المانحين الاستجابة لطلبات المجتمع المدني الفلسطيني للحصول على معلومات حول شرائح المساعدات الخاصة بهم، ومثال على ذلك عندما يتم الاتصال بهم عبر البريد الإلكتروني من قبل المنظمات الأهلية الفلسطينية. وهذا أمر حيوي للشفافية المالية السليمة، ولكنه مهم أيضا لدعم المجتمع المدني الفلسطيني وممارسات الحكم الرشيد.

والمعلومات الجغرافية المتعلقة بالإنفاق على المعونة لا تقل أهمية عن المعلومات المتعلقة بالمخصصات القطاعية، وينبغي للمانحين أن يتيحوا هذه المعلومات. على سبيل المثال، إذا كان هناك تمويل أقل يذهب إلى المناطق الحساسة الأكثر تضررا من بناء المستوطنات الإسرائيلية أو الأنشطة العسكرية، كما هو الحال في القدس الشرقية أو المنطقة (ج) في الضفة الغربية، يجب على الفلسطينيين معرفة هذه الاختلافات للرد عليها. إن أماكن مثل المنطقة (ج) في حاجة ماسة إلى المساعدات للحفاظ على المجتمعات الفلسطينية المحلية ومقاومة نمو المستوطنات الإسرائيلية غير القانونية.

وبشكل عام، يمثل الافتقار إلى شفافية الجهات المانحة للفترة 2017-2021 تدهورا ملحوظا في السنوات الأخيرة، مقارنة بالتقارير السابقة التي أجراها الباحثون الرئيسيون مؤخرا في 2018/2017. وهذا أمر مثير للقلق ويثير تساؤلات حول أي التزام من المانحين بفعالية المعونة في فلسطين.

ولأصحاب المصلحة دائما الحق في السيادة على عمليات المعونة الخاصة بهم حتى لو كان هذا التمويل قادما من مصدر خارجي. ويثير الافتقار إلى الشفافية في المعونة القلق من منظور امتلاك الفلسطينيين لبرامجهم الخاصة، وهو أمر أساسي للحكم الذاتي، ولا سيما في اقتصاد يعتمد على المعونة. نوصي بتوسيع نطاق هذا البحث بشكل كبير لتحديد المساعدات التي يتم إرسالها إلى فلسطين، وكيف يتم هيكلتها، وما هي آثارها. وهذا أمر حيوي كضابط لأنشطة المانحين في الأرض الفلسطينية المحتلة للتأكد من أن المساعدات الخارجية تلبي الاحتياجات الفلسطينية وللمساعدة في التأكد من أنها لا تسبب أي ضرر من خلال تمويل الأنشطة التي تجعل حياة الفلسطينيين والحكم الذاتي أسوأ.

وفي حين قد يشعر المانحون بأنهم يساعدون الفلسطينيين، فإن تقاعسهم عن حل العنصر السياسي للسلام الفلسطيني الإسرائيلي وحماية حقوق الإنسان الفلسطيني هو الذي يساهم في العنف في الوضع الراهن، مما يجعل الفلسطينيون يعتمدون على المساعدات واستمرار الخطر في الاستقرار الإقليمي. وقد رعى العديد من هؤلاء المانحين عملية السلام في الشرق الأوسط الفاشلة الآن وأقنعوا الفلسطينيين بالمشاركة فيها. لعبت بعض الدول مثل كندا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة أدوارا رئيسية في إنشاء إسرائيل والنكبة الفلسطينية في 1947-49، في حين تبرع معظم المانحين الغربيين بأموال كبيرة لإسرائيل دون مطالبة إسرائيل بالاعتراف بالحقوق الفلسطينية الأساسية. حتى أن مساعدات المانحين قد تمت هيكلتها الآن بطريقة تساعد إسرائيل على تعويض تكاليف الاحتلال والاستعمار في فلسطين.

ويمكن اعتبار أن المانحين ملزمون بتوفير تمويل فعال للمعونة للفلسطينيين بعد عقود من الفشل في تحقيق الحكم الذاتي الفلسطيني، على الرغم من عقود من المشاركة الفلسطينية في عملية المعونة. ويشمل ذلك تآكل السلامة الإقليمية الفلسطينية خلال عملية أوسلو للسلام. ومن شأن تخصيص تمويل للمعونة الفلسطينية يلبي احتياجاتهم الفعلية أن يسهم أيضا في وقف تلك العمليات المدمرة.

وسيكون من المفيد وضع مصفوفة تتضمن لمحة عامة عن مجالات تركيز وأولويات مختلف الجهات المانحة، بما في ذلك تجميعها معا حسب المواضيع.
وينبغي توسيع نطاق هذا البحث ليشمل أكثر من 41 جهة فاعلة مانحة.

وتوفر منظمات المجتمع المدني الفلسطينية الخدمات الإنسانية والإنمائية في مجالات الصحة والزراعة والتعليم للمجتمعات المحلية الضعيفة[2]. كما توفر منظمات المجتمع المدني فحصا ضروريا لسلطة الحكومة ومدخلات حول كيفية تلبية المؤسسات الحاكمة للاحتياجات الفلسطينية في الوقت الفعلي. وتؤدي أيضا دورا هاما في رصد انتهاكات حقوق الإنسان والإبلاغ عنها، وتعزيز دورها في النضال الوطني وعملية إرساء الديمقراطية في فلسطين، استنادا إلى مبادئ العدالة الاجتماعية وسيادة القانون، فضلا عن احترام القانون الدولي والقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان. وتعتمد منظمات المجتمع المدني الفلسطينية أيضا اعتمادا كبيرا على تمويل المانحين الدوليين. وفي السنوات الأخيرة، وبسبب الأزمات المستمرة مثل جائحة كوفيد-19 والصراعات مثل أوكرانيا، انخفض تمويل منظمات المجتمع المدني الفلسطينية مما أدى إلى تداعيات خطيرة على المجتمع المدني.[3] يجب زيادة تمويل منظمات المجتمع المدني والحفاظ عليه عند مستوى قوي حتى يتمتع الفلسطينيون بحرية إقامة دولتهم على أراضيهم المستقلة.

[2] بينوا شالاند (2009) المجتمع المدني الفلسطيني: المانحون الأجانب والقدرة على الترويج والإقصاء، روتليدج، لندن. علاء الترتير وبينوا شالاند (2023) فلسطين، الطبعة 15 من "الشرق الأوسط" تحرير إلين لوست، سي كيو برس.
[3] الشبكة (2019) تحت المجهر: المساعدات الدولية لفلسطين، الشبكة: شبكة السياسات الفلسطينية. متوفر في https://al-shabaka.org/focuses/focus-on-international-aid-to-palestine/