



واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في إعداد وتنفيذ خطة العناقيد الزراعية

سلسلة تقارير رقم 199



مكتب رئيس الوزراء

خطة تنمية العناقيد
العنقود الزراعي في قلقيلية



2021

AMAN
Transparency Palestine



**واقع النزاهة والشفافية والمساءلة
في إعداد وتنفيذ خطة العناقيد الزراعية**

أكتوبر 2021

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث ناصر قادوس لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه عليه ومراجعته وتحريره له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في إعداد وتنفيذ خطة العناقيد الزراعية. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

4	ملخص تنفيذي
5	مقدمة
5	خلفية حول نهج التنمية العنقودية:
6	التنمية العنقودية في فلسطين:
8	منهجية الدراسة وإعداد التقرير ومصادر المعلومات:
9	النتائج:
9	إنشاء العناقيد الزراعية في فلسطين
9	أسس الشفافية في إعداد وتنفيذ الخطط العنقودية
10	إشراك أصحاب العلاقة
10	توفر المعلومات والوصول إليها
11	الشفافية في التنفيذ
11	واقع قيم النزاهة
12	الامتثال للقوانين والإجراءات المتبعة في المجالات ذات الصلة
12	بناء قدرات أصحاب العلاقة
12	مراعاة قدرات العاملين والمستهدفين وأصحاب العلاقة
13	نظم المساءلة في إعداد وتنفيذ الخطط العنقودية
13	حوكمة الخطط أو العناقيد
13	نظام المتابعة والتقييم
13	تقديم التقارير الدورية
14	واقعية موازنات المبادرات العنقودية
15	الاستنتاجات
16	التوصيات
17	قائمة المصادر والمراجع والتقارير التي تمت مراجعتها:
18	أسئلة المقابلات مع الأشخاص ذوي العلاقة
18	قائمة بأسماء من تمت مقابلتهم في بحث واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في إعداد
19	وتنفيذ خطة العناقيد الزراعية

ملخص تنفيذي

عمل الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) على إعداد هذا التقرير لفحص واقع الالتزام بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إعداد وتنفيذ خطة العناقيد الزراعية، التي اعتمدها الحكومة الثامنة عشرة منذ توليها مهامها كنهج تنموي في القطاعات الصناعية والسياحية والتعليمية والزراعية. يهدف التقرير للمساهمة في تعزيز حوكمة إدارة العناقيد الزراعية من خلال تقديم توصيات لصناع القرار حول التحديات المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة ومدى التزامها بالموازنات المقدرة والأهداف المرصودة.

تم اعتماد مقارنة البيانات النوعية من خلال مراجعة الأدبيات ذات العلاقة بنهج التنمية العنقودية، ومراجعة الخطط ذاتها وما يتعلق بها من تقارير وأخبار صحفية، كما تمت مقابلة ذوي العلاقة لفحص مراعاة الخطط لتطبيق مؤشرات الشفافية والنزاهة والمساءلة المعتمدة من قبل ائتلاف أمان.

بينت النتائج أنه وخلال مرحلة التخطيط حاولت وزارة الزراعة إشراك المجتمع المحلي وذوي العلاقة، إلا أن المشاركة لم تكن بالمستوى الكافي، وعلى الرغم من توفر خطط العناقيد الستة على موقع مكتب رئيس الوزراء إلا أنها غير متوفرة على موقع وزارة الزراعة، وما عدا الخطط فإن المتوفر من بيانات ومعلومات هو تغطيات صحفية أو فيلم وثائقي عن إنجازات عنقود قليلية فقط. ومع ذلك فإن الوزارة تقوم بمتابعة تقدم سير العمل وترفع التقارير لمجلس الوزراء، في حين لم يتم مشاركة أو نشر هذه التقارير خارج إطار الحكومة وما زالت غير متاحة دون طلب رسمي. علماً أن طواقم الوزارة هي من قادت عملية التخطيط بمشاركة المحافظة وبعض المؤسسات الحكومية.

إن الخطط الست تشمل قوائم طويلة من المبادرات العنقودية المنوعة والموزعة على المناطق، وتم اختيارها لتتلاءم مع الخطط الوطنية الاستراتيجية وخطط المحافظات، حيث بلغت الموازنات التقديرية الإجمالية ما قيمته 240 مليون دولار على مدى ثلاث سنوات، وهذه أرقام متفائلة خاصة وأن الأموال غير متاحة والفجوة التمويلية عالية. وهذه المبادرات تقليدية تنفذ منذ سنوات بعيدة، وهي لا تتمحور حول موضوع معين على الرغم من أهميتها لتعزيز صمود المزارعين الفلسطينيين، كما لا يظهر فيها دور بارز للجامعات ومؤسسات البحث وإن كانت قدرات الأخيرة محدودة فتمنح يوليها أهمية قصوى في التنمية.

تعتمد الوزارة في التنفيذ والشراء على الإجراءات المتبعة من وزارة المالية، حيث يتم الإعلان في القنوات الرسمية، ويكون دور وزارة الزراعة فنياً بمتابعة التنفيذ وإجراءات الدفع للموردين والمقاولين أو المستفيدين مباشرة من وزارة المالية. وقد مرت الفترة التي أقرت فيها الخطط العنقودية بجائحة كورونا وما تبعها من أزمات اقتصادية وتحويل للموازنات، ما انعكس سلباً على قدرة الحكومة والمؤسسات والقطاع الخاص على الوفاء بالتزاماتها المالية والموازنات المبيّنة في الخطط.

ولتعزيز حوكمة العناقيد وبالتالي التنمية الزراعية في أهم المناطق الزراعية في فلسطين فلا بد من إعداد وإشراك خبراء في التخطيط ونهج التعتد وبناء قدرات وزارة الزراعة والمؤسسات العاملة في القطاع وشرح نهج التنمية العنقودية، مع الأخذ بعين الاعتبار مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة والإجراءات التي تعززها لتتم مراجعة الخطط بناء عليها، وبالتالي عكسها في كل مراحل التنفيذ المستقبلية. وبذلك يتبع النهج التشاركي في التخطيط فيعكس الحاجات الدقيقة والإجراءات التي تعزز العلاقات بين أعضاء العنقود فتكون المبادرات العنقودية إبداعية وتحديثاً أثراً محسوساً، وبهذا تكون التنمية الزراعية مستدامة.

يحتاج نموذج التنمية العنقودية إلى سياسات داعمة متخصصة إضافة إلى السياسات العامة المعمول بها، وكذلك بروتوكولات موثقة، وإجراءات تخطيط وتنفيذ واضحة متوافقة في كل المناطق، وهذا يفيد في تنمية القطاعات الأخرى، ولا بد من مراعاة العلاقات بين العناقيد المختلفة صاحبة نفس التخصص أو التخصصات الأخرى.

مقدمة

يأتي هذا التقرير ضمن توجهات ائتلاف أمان في مساءلة الأطراف الرسمية المسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة والإشراف عليها، إضافة إلى دورها في إدارة المال العام وشفافية إنفاقه، وفحص مدى إنجاز المشاريع التطويرية المعتمدة. يتناول التقرير واقع خطة العناقيد الزراعية المعلن عنها من قبل الحكومة، كأحدى أبرز السياسات الحكومية في مجال التنمية للسنوات 2019-2022. تفحص هذه الدراسة واقع التزام المسؤولين بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إعداد وتنفيذ خطة العناقيد الزراعية بما يشمل الموازنات المخصصة لها. وتهدف إلى المساهمة في تعزيز حوكمة إدارة العناقيد الزراعية من خلال تقديم توصيات لصناع القرار حول التحديات المتعلقة بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة ومدى الالتزام بها في الموازنات المقدره والأهداف المرصودة.

خلفية حول نهج التنمية العنقودية:

قبل الخوض في واقع الشفافية والنزاهة والمساءلة في خطط العناقيد، لا بد من شرح مختصر حول هذا النموذج التنموي ومتطلبات نجاحه، إذ يُعرّف العنقود التنموي على أنه «التركز الجغرافي للشركات والمؤسسات المترابطة، ذات الصلة، والتي تكمل بعضها البعض من خلال تبادل علاقات مشتركة وأنشطة على طول سلاسل القيمة»¹. كما يعرف بأنه «تجميع للشركاء ومقدمي الخدمات والتعليم والمؤسسات البحثية ذات الصلة من خلال الروابط والعلاقات المختلفة»²، ويعرّف محمد اشتية في كتابه «فلسطين منظر تنموي جديد»³ العنقود بأنه: «تعزيز الجغرافيا الفلسطينية وما عليها من نشاط اقتصادي ومؤسسي وتعليمي وغيره في عناقيد مترابطة أفقياً وعمودياً ومتشابكة مع بقية العناقيد الأخرى على أساس من الاختصاص في العنقود الواحد والتعاون والتكامل مع العناقيد الأخرى، من أجل الوصول إلى الهدف الوطني العام ومساهمة الجميع في تحقيقه وبمشاركة جميع شركاء التنمية».

ويتمحور التعنقد حول عملية الاتصال والتفاعل بين وحدات اقتصادية أو أعمال ريادية متشابهة وليس بين الأفراد، ما يعزز التنافس الشريف الصحي والتعاون ما بينها في نفس الوقت، وتتم في بيئة مهينة ومجتمع مجهز لتبني هذا النهج. فالتعنقد يدور حول علاقات وروابط تعاونية وتشاركية، وهو مبني على مبدأ التكاملية في الأنشطة والمنفعة المتبادلة بين أصحاب الأعمال (الأعضاء)، فضلاً عن أنه قائم أيضاً على عوامل تاريخية، واجتماعية، واقتصادية، وسياسية.

وتتجلى أهمية العناقيد في تسهيل وصول وحدات الإنتاج أو مقدمي الخدمة إلى المدخلات/المصادر بأفضل الأسعار ما يساعدها في تحسين قدرتها التنافسية. وتسهيل الوصول إلى الأسواق، كما وتقوي قدرتها في الضغط والمناصرة لتوجيه السياسات والتعليمات بما يخدمها محلياً ودولياً، وبالتجمع تستطيع المنشآت والوحدات التعلم ومشاركة المعارف ما بينها وتقلل المخاطر في حال ابتكار خدمات أو منتجات جديدة. وفيما يتعلق بأثرها على الحكومات المحلية فيكون التخطيط أسهل والتعامل مع القطاعات أكثر فعالية. أما على المستوى العالمي والإقليمي فيكتسب العنقود سمعة بتخصصه.

ينشأ العنقود بطريقتين من القاعدة إلى أعلى حيث تتكون أركانه مع الزمن في منطقة ما أو مجال معين، وتتشكل علاقات غير رسمية ومصالح مشتركة، وقد ينشأ أيضاً بإرادة عليا من أعلى إلى أسفل (وقد تبدأ به الحكومة) وكلاهما يمكن له أن ينجح إذا وجد الرعاية الخاصة، ووضعت السياسات الداعمة والمنظمة للعلاقات بين المتعنقدين. في الحالة الثانية يُتوقع من الحكومة وجود مساهمات أكثر من المعتاد خاصة في بداية تشكيل العنقود. وفي الحالتين فإنّ تحديد أولويات العنقود ليست مسؤولية الحكومة.

ومع ذلك فالعناقيد التنموية تواجه العديد من التحديات خاصة فيما يتعلق بالقيادة وتنمية روح العمل التعاوني ما بين مكونات العنقود، فضلاً عن بناء الثقة بين الشركاء والأعضاء، الأمر الذي يحتاج إلى إرساء قواعد العمل والعلاقات بين الأعضاء في العنقود، وقد يمتنع الأعضاء عن تشارك المعرفة والخبرات، حيث يفضلون العمل بمفردهم فلا يطلع الآخرون على أسرار عملهم.

يتلخص دور الحكومة في التنمية العنقودية⁴ بتوفير بيئة ملائمة من خلال رسم سياسات محفزة للتنمية العنقودية، ووضع استراتيجيات التنمية، وتوفير طواقم القطاع العام للمساعدة في التنفيذ والتوجيه وتقديم الدعم الفني، مع

4 Ch. H. M. Ketels, Achieving Competitiveness: What Role can Cluster Initiatives Play?, Institute for Strategy and Competitiveness Harvard Business School, paper presented at conference Clusters as Drivers of Competitiveness: Strategies and Policy Issues, Fribourg 2011

توفر الإرادة السياسية في تبني نهج التنمية العنقودية. كما يتوقع من الحكومة — وليس شرطاً — المساهمة في التمويل أو تسهيل الوصول إلى التمويل لتنفيذ التدخلات العنقودية⁵. وعلى الحكومات دعم كل العناقيد النامية التي تنشأ بالعادة وحدها من خلال التخصيص والعلاقة المنطقية، فتحدد العناقيد أولوياتها بنفسها ولا يجوز للحكومات تحديد هذه الأولويات³.

قد يأخذ العنقود إدارة قانونية فيسجل كمؤسسة، أو شركة، أو تعاونية، وقد يبقى كمجموعة اهتمام اقتصادي، ولا يكون بالعادة حكومياً أو يدار من الحكومة، لكن الحكومة ترعاه وتوفر البيئة التموية لعمله.

على الرغم من تركيز العنقود حول أعمال محورية إلا أن تنميته لا تتم إلا بمشاركة الأعمال الأخرى المساندة والمرتبطة ببيئة العمل، وقد شُبه العنقود بفريق كرة القدم حيث يسعى كل لاعب ومدرب وعضو في الفريق الواسع لمجده الخاص الذي لا يتحقق إلا من خلال تحقيق الهدف الجماعي السامي، ولا يمكن أن يعمل الفريق في الملعب دون الدعم من كل مكونات الفريق والقوى التي لا تظهر على الساحة. فمثلاً لا يمكن لنوع من الزراعة أن يتطور دون تنمية البنى التحتية والخدمات المساندة كمراكز البحث والتعليم كالجامعات والمدارس، والقطاع الخاص.

التنمية العنقودية في فلسطين:

اعتمدت الحكومة الثامنة عشرة منهجية التنمية الاقتصادية الشاملة وفقاً لنظام العناقيد في مختلف القطاعات (الصناعية، والتعليمية والسياحية) بالإضافة للقطاع الزراعي، وضمن هذا التوجه قامت وزارة الزراعة خلال العامين 2019 و2020 بإعداد خطط التنمية بالعناقيد للسنوات 2020-2022 لكل من قلقيلية (شملت العام 2019 أيضاً)، وطولكرم، وجنين، وسلفيت، وطوباس والأغوار الشمالية، وأريحا والأغوار الجنوبية، وذلك بهدف الإسهام في تحقيق المزايا التنافسية المستدامة للاقتصاد الفلسطيني في كافة المناطق الجغرافية، وتطوير وتشجيع الاستثمار في جميع القطاعات نحو الانفكاك التدريجي عن الاحتلال. وتطلق الخطة من استراتيجية القطاع الزراعي «صمود وتنمية» 2017-2022، والخطة الاستراتيجية المحدثة (2021-2023) وأجندة السياسات الوطنية. وقد بنيت خطط العناقيد الستة على مرتكزات عامة وهي معالجة آثار الاحتلال، والوصول إلى الأراضي والمصادر الأخرى، وتعزيز فرص الاستثمار والشراكة مع القطاع الخاص، وتفعيل دور المؤسسات، ومعالجة آثار التغير المناخي.

لكل خطة من خطط تنمية العناقيد الزراعية أهدافها الخاصة التي اشتقت من الأهداف الاستراتيجية الأربعة⁶ لخطة القطاع الزراعي 2017-2022. وانطلاقاً من هذه الأهداف تم تحديد مكونات لكل خطة وتم إدراج مجموعة من التدخلات (المبادرات العنقودية) تحت كل مكون للوصول إلى الأهداف. وتم تحديد موازنات لكل من التدخلات ووزعت للتنفيذ على السنوات الثلاث 2020-2022. (جدول 1). وتراوحت الموازنات التقديرية لكل عنقود للسنوات الثلاث ما بين 30.7 مليون دولار في عنقود سلفيت إلى 62 مليون في عنقود طوباس والأغوار. أما مصادر التمويل المتوقعة فتتوزع ما بين الحكومة، والمؤسسات غير الحكومية، ومساهمة المزارعين أنفسهم والقطاع الخاص. علماً بأنه ما زالت هناك فجوة تمويلية كبيرة في الموازنات التقديرية لكل عنقود.

جدول (1): ملخص الموازنات المطلوبة لتنفيذ الخطط العنقودية الزراعية:

5 Maxwell, 2013. Guidelines for Cluster Development A Handbook for Practitioners.

6- 1- صمود المزارعين والمزارعات وتمسكهم بالأرض قد تعزز.

2- إدارة مستدامة للموارد الطبيعية الزراعية ومتكيفة مع التغيرات المناخية.

3- زيادة إنتاج وإنتاجية وتنافسية الزراعة في الأسواق المحلية والدولية ومساهمتها في الناتج المحلي والأمن الغذائي الإجمالي.

4- وصول المزارعين والمزارعات والرياديين والرياديات إلى خدمات زراعية نوعية متناسبة مع احتياجات سلسلة القيمة في القطاع الزراعي

موازنات الخطط العنقودية للمناطق بالمليون دولار (للسنوات الثلاث)						
البيان	قليلية	طولكرم	جنين	أريحا والأغوار	طوباس والأغوار	سلفيت
الموازنة الإجمالية	23.2	51.4	58.16	61.8	62.58	30.7
مرصود من الحكومة	1.46	غير محدد	0.344	10.21	3.5	0
متوقع من المزارعين والقطاع الخاص	14.3	18.1	18.76	17.32	29.3	5.96
مرصود من المؤسسات	6.74	غير محدد	2.05	0.145	غير محدد	0.172
المرصود من مختلف الجهات	8.2	7.94	0.757	0.145	3.55	0.172
الفجوة التمويلية	8.86	25.39	35.8	34.13	29.72	23.72

وبينت الوزارة أنه لتنفيذ هذه الخطط فلا بد من الشراكة ما بين العديد من المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والدعم من الممولين، حيث تعتبر وزارة الزراعة الجهة الرسمية الأساسية الراعية للقطاع، وتساندها مجموعة من المؤسسات الحكومية كمؤسسة الإقراض الزراعي، وصندوق درء المخاطر، وسلطة المياه، وسلطة جودة البيئة، ووزارة الحكم المحلي إضافة إلى المنظمات غير الحكومية العاملة في التنمية الزراعية، والمؤسسات القاعدية والاتحادات. ولتأطير هذه المؤسسات وتنظيم إسهاماتها في تنفيذ خطط العناقيد الزراعية فقد تم تأسيس العديد من اللجان على المستويات المختلفة، لتبدأ باللجنة الوزارية العليا ثم اللجنة الوزارية الفنية، فلجنة المحافظة وأخيراً لجنة تنفيذ الخطة.

قام معهد ماس عام 2020 بدراسة متخصصة حول نموذج التنمية الاقتصادية بالعناقيد بعنوان «فرص وتحديات تطبيق استراتيجية التنمية الاقتصادية بالعناقيد في السياق الفلسطيني على ضوء التجارب الدولية وألويات التنمية الوطنية»⁷، وقد خلصت إلى النتائج الآتية:

1. في الاقتصادات النامية، التي تمر بمرحلة انتقالية، تبقى العناقيد في كثير من الأحيان مهمة حتى تلاحظها الحكومة أو المبادرات الممولة من المانحين وتعنى بتطويرها.
2. لا بد لمبادرات العناقيد أن تركز بشكل رئيسي على بناء القدرات الفنية والإدارية لترقية العمليات على مستوى المؤسسة، وتحسين المهارات الإدارية والفنية، والوصول إلى أسواق جديدة.
3. قلما نجد أية عناقيد في فلسطين تربطها علاقات تعاون مع الجامعات، كما أنّ المؤسسات المرتبطة بالعناقيد تعاني من ضعف بنيوي وتحتاج لتطوير قدراتها، وتقصصها المعرفة الكافية بالعناقيد، حتى تتمكن من دعمها.
4. ترتفع فرص نجاح المبادرات في هذه العناقيد إذا قُدمت المساعدة مباشرة لمنشأتها من خلال نهج جماعي وتعاوني.
5. بعض العناقيد سرعان ما أصبحت خاملة بعد حصولها على التمويل و/أو أطيح بقيادتها. فالعنقود لا يزدهر أو يصبح مستداماً إلا عندما تحقق المنشأة مكاسب واضحة على المستوى الفردي.
6. لا توجد منهجية واحدة لتطوير العناقيد وتنميتها بل يعتمد ذلك على عوامل عدة ورغم أنه لا يوجد حل سحري لنجاحها، إلا أنّ العناقيد تحتاج إلى:

- تحديد «العنقود».
- إنشاء كتل مناسبة حوله قبل تخصيص الأموال.
- استراتيجية واضحة ذات أهداف قصيرة وطويلة المدى.
- مبادرات عنقودية تخدم جميع أعضاء العنقود.
- القيادة والحوكمة القوية.

7 بيتر ولسن، 2020. فرص وتحديات تطبيق استراتيجية التنمية الاقتصادية بالعناقيد في السياق الفلسطيني على ضوء التجارب الدولية وألويات التنمية الوطنية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)

■ وجود ثقة عالية بين أعضاء العنقود.

7. إنَّ تطوير واستدامة العناقيد في ظل البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في فلسطين أمر صعب، لكنّه ليس مستحيلاً، وما يؤكد ذلك النجاحات التي حققتها بعض العناقيد التجريبية لمشروع تطوير القطاع الخاص بعد أن وُفِّر لها بعض التمويل والقيادة القوية من الفريق الفني للمشروع.

منهجية الدراسة وإعداد التقرير ومصادر المعلومات:

اتبع البحث مقارنة البيانات النوعية حيث تم جمع البيانات والمعلومات الأولية بمقابلات شبه منظمة مع ممثلي الجهات ذات العلاقة التي ساهمت في إعداد الخطة، أو تأثرت، أو من المتوقع أن تتأثر بهذه الخطة، وذلك بعد أن تمت مراجعة الأدبيات المرتبطة بالبحث من دراسات مفاهيمية حول التنمية بالعناقيد، ومراجعة خطط العناقيد الستة وما يرتبط بها من خطط استراتيجية ومنشورات ومراجع والدراسات التي أعدت حول الخطط العنقودية. كما تمت مراجعة الأخبار المتعلقة بالخطط ومشاهدة الأفلام التي تم إعدادها حول ما تم إنجازه أو البرامج التلفزيونية التي ناقشت العناقيد التنموية.

تمت مقابلة 26 شخصاً (ملحق 1) شاركوا في إعداد الخطط أو يمثلون المزارعين، ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات القاعدية، وقد تم إعداد قائمة بالأسئلة الاسترشادية (ملحق 2) لتقود النقاش مع من تمت مقابلتهم بحيث تغطي مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة المعتمدة من ائتلاف أمان.

تركزت محاور النقاش حول النقاط الآتية:

1. آلية إعداد الخطط ومدى إشراك أصحاب العلاقة بها وكيفية تحديد المبادرات العنقودية وإقرارها، ومدى الاعتماد على حاجات المجتمع الملحة ودورهم في اختيار الأولويات.
2. الجهوزية لدى المخططين في تبني نهج تنمية العناقيد والجهود المبذولة في هذا المجال وقدرتهم على إعداد خطط تنمية عنقودية، خاصة وأن هذا النهج جديد على المؤسسات المحلية.
3. حوكمة الخطط من الناحية الهيكلية ومدى تفعيل وفاعلية هذه اللجان وتوضيح أدوارها والقيام بالمهام المرسومة لها خلال التخطيط ولاحقاً خلال التنفيذ.
4. إعلام الأطراف المعنية والعامّة بالخطط بعد إقرارها وإمكانية الوصول إليها، ومصادر تمويل الخطط ومدى الالتزام بها وواقعية المبادرات.
5. آلية المتابعة والتقييم لتنفيذ المبادرات العنقودية ومدى الإعلان والمعرفة بنتائج تقدم سير العمل.
6. توفر تقارير سير العمل ومدى إعلام ذوي العلاقة بها بما فيهم المزارعين وإمكانية الاطلاع على هذه التقارير.

تم تحليل المعلومات التي تم الحصول عليها واعتماد الحقائق كدلائل للحكم على مستوى الشفافية والنزاهة والمساءلة في الإعداد والتنفيذ للخطط العنقودية، وبالتالي تم الوصول إلى توصيات لصنّاع القرار لتحسين مستوى الشفافية والنزاهة والمساءلة في إعداد الخطط وتنفيذها. واعتمدت الدلائل عن كل حقيقة ذكرت في النتائج، مع التركيز على دور وزارة الزراعة.

إنشاء العناقيد الزراعية في فلسطين:

تشكّلت خطط العناقيد الزراعية بإرادة حكومية (من أعلى إلى أسفل) وجاءت كنهج تموي اعتمده الحكومة الثامنة عشرة، وشمل كل عنقود زراعي منطقة إدارية، إلا في عنقود أريحا الذي امتد ليشمل جزءاً من الأغوار يتبع لإدارة مديرية زراعة نابلس، وهذا طبيعي لأنّ التعمد قد يكون أفقياً يشمل منطقة محددة. كانت البداية في قلقيلية، حيث شرعت طواقم الوزارة ومديرية الزراعة بإعداد خطة العنقود مباشرة بعد إعلان قلقيلية كعنقود زراعي من قبل رئيس الوزراء، وتم البدء بسرعة بتحديد الأجندة والمبادرات العنقودية دون إعداد كاف للمنطقة وتجهيز قيادة للعنقود، فأخذت الوزارة دور القيادة بدل أن تأخذ دور المنسق أو الميسر لتأسيس العناقيد، وبالنسبة للعاملين في إعداد الخطط العنقودية فإنّ النهج كان جديداً عليهم ولم يتلقوا أيّ تدريب أو توجيه في المجال. علماً أنّ الأدبيات تحتوي العديد من الأدلة التدريبية والمراجع حول التنمية العنقودية وأسس التخطيط لها. قادت الإدارة العامة للتخطيط العملية، ولعل الحاجة للالتزام بالجدول الزمني لإعداد خطة عنقود قلقيلية هي ما جعل فريق التخطيط يشرع بإعداد الخطط بناءً على معرفته وخبرته دون توحيد المفهوم حول التنمية العنقودية، وهذا ما لوحظ في الأخبار المنشورة والمقابلات الصحفية مع ذوي العلاقة، فأحياناً يُفهم العنقود وكأنّه مؤسسة أو مشروع ويتوقع منه أن يقدم مساعدة أو ينفذ مشاريع للمزارعين، واتبعت الفرق الأخرى للعناقيد المختلفة نفس النهج بشكل عام.

أسس الشفافية في إعداد وتنفيذ الخطط العنقودية:

تُظهر الخطط الست للعناقيد تفصيلاً واضحاً للمبادرات العنقودية، والمناطق المستهدفة، موزعة على السنوات الثلاث، وكذلك الموازنات التقديرية المطلوبة للتنفيذ ومصادر التمويل الموزعة بين الحكومة، والمؤسسات غير الحكومية والمستفيدين أنفسهم بما يشمل القطاع الخاص، وعلى الرغم من التوافق على منهجية العمل بين من تمت مقابلتهم من جانب المؤسسات الحكومية إلا أنّ أياً من الخطط الست -كوثيقة مرجعية معتمدة- لم تشر إلى منهجية إعداد الخطة أو الأسس المتبعة أو مصادر المعلومات، ولم تذكر أيّ منها أسماء من تم إشراكهم في عملية التخطيط، وبين البحث أنّ وزارة الزراعة قادت عملية التخطيط بمواردها الذاتية وطواقمها اعتماداً على الخطط الاستراتيجية للقطاع الزراعي (2017-2022) ومراجعة هذه الخطط (2021-2023)، وعلى خبرة الطواقم ومعرفتهم بحاجات الناس، ليتم إعداد مسودة للمبادرات العنقودية، ومراجعتها لاحقاً من خلال لجنة المحافظة وبمشاركة واسعة من أصحاب العلاقة في اجتماع مركزي، وفي بعض العناقيد تم توزيع استمارة احتياجات على كل مجلس محلي في المحافظة حيث تمت تعبئة الاحتياجات في قوائم طويلة، وأعيدت القوائم للوزارة على شكل قوائم تسويقية أو قائمة أمنيات تشمل كل ما خطر ببال التجمعات، وتم تجميع هذه القوائم وفرزها بناء على معايير حددتها الوزارة -وهذه المعايير ليست مكتوبة- مثل كون المشاريع جماعية -عدا الاستصلاح- ومرتبطة بالماء ويمكن تنفيذها، ومرتبطة بالأهداف الاستراتيجية المرسومة. وقد كان لرأي اللجنة الفنية الدور الأكبر في تحديد المبادرات التي يمكن أن تُدرج في الخطة، وبعد أن تم تحديد الكمية المرصودة لكل تجمع سكاني من المشاريع الجماعية والفردية من قبل لجنة التخطيط تم إدراجها في خطة العنقود بعد المداولات ومحاولة توزيع الكميات على التجمعات. وقد أفاد بعض رؤساء المجالس أنهم لم يجدوا بعض المشاريع المقترحة، ولا يعرفون على أيّ الأسس تم الاختيار النهائي.

عقدت لجنة المحافظة عدداً محدوداً من الاجتماعات التشاورية لمناقشة قوائم المشاريع المعدة من قبل الوزارة وشركائها من المؤسسات الحكومية والأهلية وبمشاركة محدودة من ممثلي الجمعيات التعاونية التي من المفترض أن تمثل المزارعين، ثم قامت لجنة المحافظة برفع مسودة خطة العنقود بدورها إلى اللجنة الوزارية وأخيراً إلى اللجنة العليا لإقرارها.

وبمراجعة خطط العناقيد لم يلاحظ ذكر لآلية اختيار المبادرات العنقودية أو المعايير المستخدمة أو طريقة اتخاذ القرار بشأنها من بين قائمة الطلبات المقدمة من التجمعات، وتم فقط التوافق ما بين المجتمعين أو المتناقشين على القوائم بعد أخذ الملاحظات عليها خلال الاجتماعات. وفي كل الأحوال كان للوزارة الدور الأكبر في تحديد الأولويات وهذا ما يتعارض مع أسس المشاركة في إنشاء العناقيد.

إشراك أصحاب العلاقة:

على الرغم من الجهود التنسيقية مع المؤسسات العاملة في القطاع الزراعي في مناطق العناقيد إلا أن إشراكهم في إعداد الخطط لم يكن بالمستوى المطلوب حسب غالبية من تمت مقابلتهم، في حين أن ممثلي بعض المؤسسات أكدوا وجود تنسيق كامل مع الوزارة، أما بالنسبة للمؤسسات القاعدية (كمثلي المزارعين والمزارعين أنفسهم) فلم يكن لهم تمثيل كاف ولم يبدأ التخطيط من عندهم (من أسفل إلى أعلى) ولكن بدأ بمعرفة الوزارة بحاجات التجمعات وإعداد قوائم أولية ثم نقاشها في الاجتماعات المركزية، أو تم تجميع حاجات المجالس المحلية من خلال استمارة أو اتصال هاتفي. فمن ناحية الممارسات الفضلى في التخطيط التشاركي يجب البدء من تشخيص الوضع القائم لكل تجمع ودراسة المشكلات ثم البحث عن حلول وبالتالي تحديد المبادرات العنقودية، وهذا يتطلب العديد من أساليب جمع المعلومات والأدوات كالاتصالات البورية والمقابلات المنظمة، فضلاً عن ما يتطلبه من وقت وكوادر وموازنات للتخطيط لم يتوفر منها عند إعداد الخطط العنقودية سوى كوادر المؤسسات ومن خلال عملهم اليومي، وعملت الطواقم خاصة في العنقود الأول في قلبية طوال الوقت حتى تحت ظروف الإغلاق نتيجة انتشار جائحة كورونا حتى يتمكن الفريق من استكمال التحضيرات لإعداد الخطة. وبالمناسبة فقد كان لتحديد الحركة بسبب جائحة كورونا ومنع التجمعات والاجتماعات أثر على إجراء عدد كافٍ من الاجتماعات الوجيهة التشاركية.

لكي ينجح العنقود لا بد من إدراج مراكز البحث العلمي والجامعات¹⁰، وهذا ما لم يكن جلياً في الخطط العنقودية، حيث إن المبادرات مع الجامعات ومراكز البحث محدودة جداً، ولم يتم إشراك تلك المؤسسات في التخطيط أو التنفيذ. وحتى أن دور المركز الوطني للبحوث التابع لوزارة الزراعة لم يظهر جلياً في الخطط. ومن جهة ثانية، لا بد من دعم بنى تحتية عامة وقطاعات أخرى في منطقة العنقود، لكن قوائم المبادرات كانت كلها زراعية.

توفر المعلومات والوصول إليها:

تم نشر خطط العناقيد الستة على موقع مكتب رئيس الوزراء، ويمكن مراجعة الخطط وتحميل ملفاتها لمن شاء، وهذا بعد أن تم إقرارها، وفيما عدا ذلك لا تتوفر بيانات منشورة أو يمكن الوصول إليها دون الرجوع لوزارة الزراعة، وأما تقارير الإنجاز فهي عبارة عن أخبار صحفية منشورة لمقابلات مع مسؤولين من الجهات الرسمية، أو فيلم وثائقي حول إنجازات السنة الأولى في قلبية. في حين أفادت الوزارة أنها تتلقى تقارير ربعية من مديريات الزراعة، وأنها ترفع بدورها تقارير لرئاسة الوزراء، كما كان من المتوقع أن يقوم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بإعداد تقارير حول المؤشرات العامة؛ لإدراجها في قاعدة بيانات، ولكن لم يتم إنجازها حتى إعداد هذا التقرير.

إن المتصفح لموقع وزارة الزراعة لا يجد أية تقارير بخصوص العناقيد الزراعية عدا عن بعض الأخبار، ولم يرد أن الوزارة قدمت تقريراً حول تقدم سير العمل في تنفيذ الخطط العنقودية، فمثلاً غطت وكالات الصحافة زيارة وزير الزراعة لقلبية في شهر آذار من عام 2020 التي أكد فيها إنجاز 40% من خطة عنقود قلبية (للسنوات الثلاث)، فضلاً عن تجاوز التنفيذ للكميات المخططة للسنة الأولى في مشاريع استصلاح الأراضي، وأشارت الأخبار إلى ما تم إنجازه من مؤشرات على مستوى المخرجات (ما تم تنفيذه)، لكن لم يكن هناك تقرير موثق صادر عن الوزارة.

ومع أن وزارة الزراعة في بياناتها الصحفية أكدت أن هناك زيادة في التنفيذ عما كان مخططاً له في السنة الأولى من خطة عنقود قلبية إلا أن الالتزامات المالية من جهة الحكومة لم تُدفع كاملة، حيث قام المزارعون بالاستصلاح على نفقتهم ليتم الدفع لهم لاحقاً من وزارة المالية، وهذا هو الحال أيضاً مع المشاريع التي نُفذت من قبل المقاولين كشق الطرق الزراعية.

وفي مجال تشارك المعرفة، استفادت المناطق الأخرى من خطة عنقود قلبية كأول خطة أنجزت، فاعتمدت طواقم العناقيد الأخرى عليها واستفادت من التجربة، حيث إن هناك تشابهاً كبيراً في محتوى وشكل وهيكلية الخطط العنقودية المختلفة بل إن رؤيتها تكاد تكون موحدة، إلا أنه لا توجد آلية واضحة لتشارك المعرفة وتبادل الخبرات بين العناقيد المختلفة.

10 بيتر ولسن. 2020. فرص وتحديات تطبيق استراتيجية التنمية الاقتصادية بالعناقيد في السياق الفلسطيني على ضوء التجارب الدولية وأولويات التنمية الوطنية. مصدر سابق، ص 19.

إن وثائق الخطط العنقودية الست متوفرة على موقع مكتب رئيس الوزراء، وليس على موقع وزارة الزراعة، وهي واضحة وسهلة الوصول، وقد تم توزيع نسخة مطبوعة منها على المؤسسات المعنية. وفيها تم تحديد رؤية كل خطة عنقودية، إلى جانب أهداف واضحة ومرتبطة بالعديد من المبادرات العنقودية موزعة على المناطق، وكلها مرتبطة بالأهداف الاستراتيجية للقطاع الزراعي.

تمت مناقشة قوائم المشاريع في المحافظات وكان المجال مفتوحاً للاعتراض والاقتراح خلال هذه الاجتماعات فقط، أما بالنسبة للتقارير فلم يُذكر في أيٍّ من الخطط شيءٌ عن آلية ودورية إعداد تقارير سير العمل، أو ذكر مسار التقرير (من يكتب لمن).

الشفافية في التنفيذ:

اتبعت الوزارة في تنفيذ المشاريع الجماعية المخططة من قبلها إجراءاتها المعتادة، ففي عملية الشراء يتم طرح عطاءات مركزية بمشاركة وزارة المالية وتتبع الإجراءات الحكومية في كافة الخطوات، وتقوم وزارة الزراعة بالمراقبة على التنفيذ وحفظ السجلات والبيانات. وبما أن جزءاً كبيراً من المبادرات تُنفذ من قبل المؤسسات فإن ما ينفذ من خلالها يتبع أنظمتها، من حيث إجراءات الشراء والتنفيذ وإعداد التقارير، ويتم كل هذا بالتنسيق التام مع الوزارة.

أما اختيار المستفيدين حسب المناطق فيتم بإعلان المشاريع الفردية مثل مشاريع الاستصلاح من خلال صفحات مديريات الزراعة على فيسبوك، وصفحات المجالس المستهدفة، ويقوم المزارعون المعنيون بتقديم الطلبات ويتم فرزها من خلال معايير متفق عليها، وبمشاركة المجتمع المحلي.

واقم قيم النزاهة:

تُبين كل خطة التحديات والمشاكل التي تعانيها المحافظة بما يخص العمل الزراعي، وتراعي خصوصية كل تجمع، وتشير إلى المخاطر العامة التي قد تواجه تنفيذ الخطة، لكنها لا تفصل هذه المخاطر أو تذكر إجراءات التخفيف منها، وتتطلب من هذه التحديات لرسم أهداف تنمية العنقود، مع أن تحديد هذه المشاكل تم اعتماداً على معرفة وخبرة المشاركين في التخطيط دون التحديد المنهج لاحتياجات كل موقع. ويمكن تأكيد هذا بما أوصت به دراسة معهد ماس بأن تتم دراسة احتياجات العناقيد من قبل أعضاء العنقود ذاته وبطريقة أكثر عمقاً وخصوصية.

يجد المدقق في قائمة المبادرات العنقودية في مصفوفة كل خطة والموازنات وما بها من فجوات اعتماداً كبيراً على مساهمات المزارعين والقطاع الخاص، بينما نجد أن التزامات الحكومة تشكل النسبة الأقل، ولا تظهر الخطة الأسس التي تم اعتمادها لتقسيم هذه الالتزامات أو التوزيعات، ومن الواضح أن مؤسسات المجتمع المدني لديها أرقام حقيقية حول موازنات مشاريعها بناءً على ما بأيديها من مشاريع، فمثلاً في خطة عنقود سلفيت فإن المبالغ المرصودة والملتزم به من المؤسسات دقيقة حيث بلغت (172,165) دولاراً للسنة الأولى، أما الحكومة فلم تلتزم بشيء لعنقود سلفيت - حسب الخطة - فيما بلغت أرقام المساهمة المتوقعة من المزارعين ما قيمته 1.5 مليون دولار، وما زالت الفجوة التمويلية للسنة الأولى (2021) تقارب الـ 80% بعد أكثر من نصف عام على بدئها (الثلث الأخير من السنة)، وهذا مثال على أن الخطة متفائلة وغير مبنية على ما يتوفر - أو ما هو ممكن - من موارد مالية، والحال ينسحب على بقية الخطط علماً أن عنقود قليلية تجاوز فيه ما نُفذ للسنة الأولى ما هو مخطط له حيث تم التخطيط لمبادرات بقيمة 6.03 مليون دولار للسنة الأولى في حين صرحت الوزارة أن تكلفة ما تم تنفيذه بلغت 6.6 مليون دولار. ولا يمكن التعميم، فالسنة الأولى كانت البداية في قليلية ولقيت كل الدعم وكانت قبل دخول أزمة جائحة كورونا، أما بعد دخول الأزمة فقد تم تحويل الكثير من مخصصات الحكومة والدعم الأوروبي المتوقع أو المخصص للعناقيد لمواجهة فيروس كورونا في مناطق أخرى وقطاعات أخرى.

إن قائمة التدخلات لكل عنقود طويلة ومتأثرة بالمحاصصة (أي التوزيع على التجمعات) الأمر الذي شتت الأفكار ونوع التدخلات وجعلها غير متمحورة حول موضوع أو تخصص محدد، حيث إن المعروف أن المبادرات العنقودية يجب أن تكون إبداعية¹¹ وليست تقليدية حتى تساهم في تنمية مستدامة للعنقود. فمثلاً يشتهر عنقود قليلية بإنتاج أشجار الفاكهة شبه الاستوائية والاستوائية، وهذا ما كان متوقفاً التركيز عليه لكن تم توزيع المبادرات على كافة

القطاعات بسبب المحاصصة، أو العدالة في التوزيع المناطقي، كما أنّ التدخلات في غالبيتها كانت تقليدية. إنّ لجنة المحافظة مكونة من أعضاء من نفس المنطقة يمثلون الوزارات والمؤسسات وبالغالب هم من المنطقة، لهذا قد ينحاز بعض الأعضاء إلى مناطقهم أو إلى أصحاب مبادرات يعرفونهم، خاصة وأنّ معايير المفاضلة بين التدخلات المقترحة لم تذكر بوضوح في الخطط.

الامتثال للقوانين والإجراءات المتبعة في المجالات ذات الصلة:

على الرغم من أنّه لم تتم صياغة سياسات خاصة بالعناقيد إلا أنّ السياسات المتبعة في التنمية الاقتصادية توجه وتحكم العلاقات في الخطط العنقودية، ومن أهمها أجندة السياسات الوطنية (2017-2022) والخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية (2017-2022) والخطط الاستراتيجية للقطاع الزراعي، والقوانين الزراعية المعمول بها.

ومع هذا فلا بد من تبني سياسات جديدة تخص كلّ عنقود، وتحدد العلاقات بين أركان القيادة فيه، وسياسات وقواعد أخرى تحدد العلاقة بين العناقيد المتخصصة وعناقيد القطاعات المختلفة، وهذا أيضاً يؤسس للمساءلة؛ فالتنمية المستدامة يجب أن تكون تكاملية متناسقة.

بناء قدرات أصحاب العلاقة:

إنّ نهج التنمية بالعناقيد جديد بالنسبة للعاملين في القطاع الزراعي، وهذا ما صرّح به كلّ من تمت مقابلتهم، ومع ذلك لم يتم تدريب أو شرح هذا النهج للعاملين في إعداد خطط العناقيد، واعتمد إعدادها على قراءة بعض أعضاء الفريق عن أدبيات هذا النهج، لذا لم يكن هناك فهم موحد لمتطلبات النهج أو تعريفه أو خطواته، فطلب من كوادر المديرية العامة للتخطيط قيادة عملية إعداد الخطط بالعمل مع المعنيين وأصحاب العلاقة في العناقيد التي تم الاتفاق عليها، ولم تكن هناك مخصصات للتدريب على هذا النهج، ولهذا يعتبر المسؤولون عن التخطيط أنّ العملية شبيهة بما ألفوه في السنوات الماضية لكن تم تأطيرها تحت التنمية العنقودية واكتسبت الزخم والدعم على مستوى رئاسة الوزراء، لينتج عن ذلك تعاون وتحرك لم يكن له مثيل من قبل كما أكدّه من تمت مقابلتهم. وجاءت قوائم المشاريع وموازاناتها أعلى بكثير من أيّ من السنوات السابقة والتزمت الحكومة من خلال وزارة المالية بمبالغ أكبر، وبالفعل تم طرح عطاءات مركزية لمشاريع جماعية.

مراعاة قدرات العاملين والمستهدفين وأصحاب العلاقة:

وفقاً لما تمت الإشارة إليه سابقاً، فإنّ قوائم المشاريع طويلة، وتتضمن أعباءً جديدةً على العاملين في الوزارة خاصة في مرحلة التخطيط، وتتضمن الموازانات مساهمات للمزارعين تراوحت بين 25-50% من قيمة الموازانات التقديرية، وهي تعتبر نسباً عالية ولا تتفق مع قدرات عامة المزارعين.

نظم المساءلة في إعداد وتنفيذ الخطط العنقودية:

حوكمة الخطط أو العناقيد:

تم الاعتماد في إعداد الخطط وتنفيذها على نفس الهيكلية من اللجان التي تبدأ من اللجنة العليا المكونة من الوزارات ذات العلاقة برئاسة وزارة الزراعة، ثم اللجنة الوزارية الفنية، ولجنة المحافظة برئاسة المحافظ ثم فريق تنفيذ الخطة برئاسة مدير مديرية الزراعة في منطقة العنقود وعضوية المؤسسات المحلية والجهات الحكومية ذات العلاقة. ولكل لجنة مهامها خلال التخطيط والتنفيذ، لكن هذه المهام غير موضحة وتكاد تتشابه خاصة مهام اللجنة العليا واللجنة الوزارية الفنية، ورغم أنها أخذت الزخم من توجه ودعم الحكومة، إلا أن آلية التواصل والعلاقات بين هذه اللجان غير موضحة، وآلية اتخاذ القرار فيها غير موصوفة. فضلاً عن أن الاجتماعات التي عقدتها لم تكن دورية وكافية، فعلى سبيل المثال لم تجتمع لجان المحافظة بعد انتهاء عملية التخطيط، وأما اللجنة العليا فكان دورها متمثلاً بإقرار العناقيد والخطط وكانت اجتماعاتها محدودة.

لا بد للعنقود كي ينضج ويكون مستداماً بعلاقاته أن تكون قيادته ذاتية، تبرز من أعضاء العنقود أنفسهم، وتبني علاقاتها على أسس وإجراءات مكتوبة، وهذا ما لم يكن واضحاً في أي من العناقيد. ومن الجدير بالذكر أن فلسطين قد شهدت مبادرة للقطاع الخاص قامت بها وزارة الاقتصاد الوطني واتحاد غرف التجارة والصناعة بتمويل من الوكالة الفرنسية للتنمية، حيث هدف البرنامج إلى توفير قاعدة لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة عبر تطبيق منهجية التجمعات العنقودية والذي استمر لمدة 41 شهراً¹² خلال الفترة ما بين 2013 و2017، وكانت النتيجة أنه من بين خمسة عناقيد تم استهدافها وتميئتها لم يبق نشيطاً سوى عنقود واحد، وعُزّي السبب إلى ضعف القيادة وتزعزع الثقة بين الأعضاء¹³ بعد أن انتهى المشروع وتوقف التمويل. وشملت هذه العناقيد تجمع الأثاث في سلفيت، وتجمع السياحة والحرف في القدس، وتجمع الحجر والرخام في شامل الخليل وبيت لحم، وتجمع الأحذية والجلود في الخليل، وتجمع النخيل في غزة.

نظام المتابعة والتقييم:

وردت في خطة كل عنقود مؤشرات عامة ومستويات مبتغاة لهذه المؤشرات، لكنّها لم تغطّ كافة المبادرات العنقودية، وهي خليط من مؤشرات على مستوى المخرجات **outputs** والنتائج **outcomes**، ولا يوجد وصف خاص لنظام متابعة تقدم سير التنفيذ أو ذكر لإعداد مثل هذا النظام، فعادة ما يشار في الخطط إلى نظام متابعة معتمد أو إلى أنه سيتم إعداد نظام خاص لمتابعة الخطة، في حين تظهر المؤشرات واضحة وتفصيلية. وقد أفادت وزارة الزراعة أن هذا النظام تحت الإعداد، وسيكون مداراً من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني كقاعدة بيانات، لكن حتى الآن لم يُطلق مثل هذا النظام وهو غير متاح حتى لوزارة الزراعة. ومع أن الوزارة تمتلك سجلات للإنجازات وتم الحديث عن نسبة الإنجاز للسنة الأولى من خطة عنقود قليلية، إلا أن هذه التقارير غير متاحة للمؤسسات الشريكة حكومية كانت أو أهلية، ومع ذلك فإن مكونات الخطة تتوفر فيها مقومات إعداد نظام متابعة وتقييم يفصل المؤشرات حسب نوعها، ويقسمها حسب السنوات والمناطق، كما يمكنه أن يبين فيها مستويات الاستهداف حسب النوع الاجتماعي، هذا إذا ما تم إعداد نظام متابعة حسب الأصول.

تقديم التقارير الدورية:

أفاد وزير الزراعة في أحد اللقاءات الصحفية أن الوزارة قدمت تقريراً مكوناً من 55 صفحة لمكتب رئيس الوزراء، إلا أن هذا التقرير غير متاح للباحثين وغيرهم من المعنيين، في حين أن تقرير إنجازات الحكومة للأشهر ما بين نيسان 2019 ونيسان 2020 يبين إنجازات الحكومة في قطاع الزراعة كجزء من عنوان ينص على (النهوض في المجال الصناعي والزراعي والسياحي)، وبه ثلاث صفحات تتحدث عن الإنجازات في قطاع الزراعة. بالإضافة إلى أنه تتم الإشارة إلى الإنجازات في قطاع الزراعة في تقارير مجلس الوزراء المختلفة، التي عادة ما تكون مختصرة وليست مفصلة حسب المناطق والقطاعات الزراعية.

أما وزارة الزراعة فإن صفحتها الإلكترونية خالية من التقارير، فالباحث في أيقونة التقرير يجد الرد «لا يوجد

بيانات» وتقتصر الصفحة على أخبار المناسبات الزراعية، مع العلم أنّ الوزارة لديها سجلات بالأعمال والإنجازات حسب كل موقع.

واقعية موازنات المبادرات العنقودية:

إنّ المتتبع للموازنات التقديرية لمجمل المبادرات العنقودية في الخطط الست والمخصصة في الجدول (1) أعلاه، يلاحظ أنّ التخطيط بُني على توقعات تمويلية ومبالغ تحتاج لتوفيرها من الحكومة من خلال وزارة المالية والمؤسسات المختلفة، كما وتعتمد بشكل كبير على مساهمات المستفيدين، ويلاحظ أنّ أرقام عنقود قلقيلية أكثر واقعية من العناقيد الأخرى وأنّ إجمالي الموازنة لا يصل لنصف ما طلب للعناقيد الأخرى -عدا سلفيت-، وقد بينت الوزارة أنّ 40% من خطة السنوات الثلاث قد تحقق كما ذكر سابقاً، ويُعزى ذلك إلى أنّ عنقود قلقيلية كان الأول من حيث التبنى والإعداد، وبدأ عام 2019 قبل الجائحة وقبل أن تضطر الحكومة لتحويل موازنات لمواجهة الجائحة ومواجهة خطط الاحتلال لضم الأغوار، حيث رُصد ما يزيد عن 10 ملايين دولار للأغوار كانت مخصصة لخطط العناقيد (حسب المديرية العامة للتخطيط في وزارة الزراعة).

تشير الخطط إلى أنّ التنفيذ مرهون بالمقدرة على تخصيص الأموال، وحيث أنّ مساهمة المزارعين المتوقعة عالية ومرتبطة بالدعم من الحكومة والمؤسسات فلا يُتوقع أن يقوم المزارعون بتنفيذ جزء من الخطة وحدهم، وإن قاموا بذلك فقد لا يصح أن يُنسب الإنجاز للخطة ذاتها. وهذا ما يجعل واقعية الخطط العنقودية على المحك، خاصة وأنّ من أدار عملية التخطيط هو الحكومة، فيما لا تشكل التزاماتها نسبة متوازنة مع مساهمة المزارعين أو المؤسسات، مع مراعاة ظروف الجائحة والأزمات الاقتصادية. والسؤال الذي يحتاج إلى جواب هو إن كان من الضروري اعتماد كل ما في قائمة المبادرات المطروحة في كل عنقود والتوزيع على الأهداف الاستراتيجية كلها وكذلك القطاعات، فربما كان يجب التركيز على مبادرات جماعية مبتكرة تعزز العلاقة ما بين أعضاء العنقود الواحد، والترفع عن المبادرات الفردية المتشعبة مع احترام الحاجة لتعزيز مناعة المزارعين.

الاستنتاجات:

إنّ العناقيد التي تمّ اعتمادها من قبل الحكومة هي أصلاً مكونة طبيعياً، لكن دون رعاية خاصة باتباع نموذج العناقيد في التنمية، وبهذا الحال تعمل المبادرات الفردية الخاصة وحدها وتكون قد مولت ذاتها، مع دعم الممولين والمؤسسات حيث كانت وما زالت تعمل تحت ظروف الاحتلال والحرمان من المصادر الطبيعية، وهذا هو الحال الغالب في الدول النامية، فتكون العناقيد مكونة طبيعياً فيأتي من يتبناها ويعتمدها كنموذج تنموي¹⁴ وهو ما حصل في الحالة الفلسطينية، حيث تبنت الحكومة عناقيد سياحية وصناعية وتعليمية وزراعية. وعندما يأتي من يتبنى هذا العنقود فلا بد أن يكون تدخله مركزاً على تقوية العلاقات الموجودة وتهيئة البيئة التنموية، وأن تكون مبادراته جماعية موجهة نحو تقوية القدرات الإدارية والفنية لمكونات العنقود.

إنّ المراجع للخطط العنقودية الست يجد التركيز على تطوير الأصول والمصادر الطبيعية على المستويين الفردي والجماعي، لكنّ بناء القدرات الإدارية والفنية وتعزيز القيادة وتوثيق الروابط والعلاقات بين مكونات العنقود تكاد تكون غائبة. فمن المعروف أنّ المكاسب الاقتصادية لأعضاء العنقود تعتمد على ما يتم تنفيذه من المبادرات الجماعية وتعزيز الثقة بين هؤلاء الأعضاء¹⁵، وهذا ما أكدته دراسة معهد ماس حول العناقيد الزراعية، فأعضاء عناقيد فلسطين منشآت فردية متناهية الصغر أو متوسطة ينقصها العمل الجماعي التعاوني المحسوس، لذا فهي ما زالت بحاجة للدعم المباشر لكن بالنهج الجماعي التعاوني. والمتفحص للمشاريع التنموية يرى أنّ الدعم الفردي والجماعي موجود منذ زمن طويل - وإن كان تبني نموذج التنمية العنقودية قد زاد من الزخم وفتح أنظار المؤسسات الداعمة خاصة في قلبية- وهذه المبادرات كانت تعمل بتسيق ضعيف غير مكتمل لذا فهمي لم تتضح. ولكي ينجح نموذج العناقيد لا بد من تقوية القيادة الذاتية لكل عنقود دون الاعتماد على الحكومة في القيادة، إضافة إلى أنّ ديمومة العنقود تحتاج إلى نضوجه والنضوج يحتاج إلى وقت طويل، حينها يلمس أعضاء العنقود المنافع الخاصة التي يجنونها.

وحيث إنّ الممارسات الفضلى لم تُتبع في إدارة النموذج العنقودي خاصة مبدأ التشريك الفعّال، فإنّ واقع الشفافية والنزاهة والمساءلة بحاجة إلى تعزيز وتأطير واتباع أدوات تظهره فلا يبقى ضمناً. ولعلّ نقص إشراك أعضاء العناقيد في عملية التخطيط ومشاورتهم، والإفصاح عن النتائج وإعلانها بوضوح، وتأطير الأنظمة وتسميتها (كنظام المتابعة والتقييم مثلاً) هو أهم عوامل النقص في اتباع إجراءات متوافقة مع مؤشرات الشفافية والمساءلة والنزاهة. وعلى سبيل المثال فإنّ نشر تقرير موجود أصلاً لدى الطواقم على صفحة الوزارة أو مواقع التواصل الاجتماعي يحسّن من وضع الإعلام والإفصاح.

التوصيات:

بناء على التحليل السابق ومراجعة أسس إنشاء العناقيد وإدارتها ومعايير الشفافية والنزاهة والمساءلة ولتعزيز الحوكمة في إدارة العناقيد الزراعية التي تبنتها الحكومة وأولت مهمة رعايتها لوزارة الزراعة، فإن الدراسة توصي بالآتي:

1. تهيئة لجان التخطيط بتدريبهم على أسس نموذج التنمية بالعناقيد لتوحيد الفهم وضمان واقعية الخطط، وتمكين أعضاء اللجان من شرحها في كل مناسبات واجتماعات ذوي العلاقة، خاصة للمؤسسات القاعدية والمجالس المحلية. وهذا سينفع في مراجعة الخطط الحالية والتخطيط للمرحلة القادمة، فرعاية العناقيد تحتاج لفترة طويلة.
2. إعداد خبراء في التنمية العنقودية من خلال تدريبهم وإطلاعهم على تجارب سابقة في المجال ليقوموا بالإشراف على تأسيس أو مراجعة العناقيد الحالية، ويتم دعمهم ببروتوكول واضح لعمل العناقيد التنموية في فلسطين بحيث يراعي المراحل والخطوات في التعقد وما يلزم لضمان ديمومة العناقيد.
3. بناء قدرات العاملين المشاركين في التخطيط والتنفيذ تراعي معايير الشفافية والنزاهة وإدراج أدوات تضمن سهولة المساءلة بما يضمن تدفق المعلومات في كل الاتجاهات، فيتعظم استخدام المصادر وتتعزز الثقة بين فئات المجتمع. ولعل تضمن الخطة بنظام متابعة وتقييم ومساءلة وتعلم MEAL System مبني على الممارسات الفضلى والمبادئ المتفق عليها في هذا المجال هو أفضل الإجراءات.
4. مراجعة أعمق لواقع كل عنقود باستعمال أساليب وأدوات دراسة الاحتياجات المختلفة بما يضمن إشراك المؤسسات العاملة وممثلين عن المزارعين (كالجمعيات النشطة) والاتفاق على معايير واضحة لاختيار المبادرات العنقودية ومن ثم المفاضلة بناء على هذه المعايير.
5. إفراز قيادة لكل عنقود من ممثلي أعضاء العنقود بحيث تكون مستقلة عن الحكومة فتلعب دور المؤسسة الرسمية المديرة للمبادرات العنقودية، وتعمل على تقوية العلاقات بين مكونات العنقود، وهذا ما أوصت به أيضاً دراسة معهد ماس (إنشاء هيئة مستقلة لتنسيق أنشطة العناقيد)، فيما تبقى المؤسسات الحكومية داعمة وموجهة ومراقبة.
6. إن اختيار العنقود في منطقة إدارية محددة ظاهرة طبيعية، لكن ليس شرطاً أن يحصل كل تجمع في هذه المنطقة على مبادرات عنقودية -حسب نظام المحاصصة- إن لم يكن له نشاط ضمن محاور التعقد التي أسس العنقود حولها، فالمبادرات العنقودية تخدم بشكل مباشر العموم وليس المجتمع الواحد أو أفراد ولا بد من أن تكون إبداعية، فضلاً عن أن تطور العنقود مستقبلاً ينعكس على كل مكوناته.
7. على وزارة الزراعة باعتبارها المرجع الأساسي لقطاع الزراعة إصدار تقارير دورية عن تقدم سير العمل في العناقيد ومدى الإنجاز لخطة العناقيد الزراعية في المناطق المختلفة والتحديات التي تواجه إنجازها، ونشرها على صفحة الوزارة الإلكترونية وصفحاتها على وسائل التواصل الاجتماعي، لتكون متاحة للمعنيين.

قائمة المصادر والمراجع والتقارير التي تمت مراجعتها:

1. Ch. H. M. Ketels, Achieving Competitiveness: What Role can Cluster Initiatives Play?, Institute for Strategy and Competitiveness Harvard Business School, paper presented at conference Clusters as Drivers of Competitiveness: Strategies and Policy Issues, Fribourg 2011
2. Europe Innova Cluster Mapping Project. (2008). Cluster policy in Europe A brief summary of cluster policies in 31 European countries. Oxford Research
3. Maxwell, 2013. Guidelines for Cluster Development A Handbook for Practitioners.
4. Porter, M.E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. London, Macmillan
5. بيتر ولسن. 2020. فرص وتحديات تطبيق استراتيجية التنمية الاقتصادية بالعناقيد في السياق الفلسطيني على ضوء التجارب الدولية وأولويات التنمية الوطنية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس).
6. دولة فلسطين مكتب رئيس الوزراء/ الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 الاستراتيجية القطاعية للزراعة 2021-2023.
7. دولة فلسطين مكتب رئيس الوزراء/ الخطة الوطنية للتنمية 2019 - 2022 العنقود الزراعي - قلقيلية.
8. دولة فلسطين مكتب رئيس الوزراء/ الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 العنقود الزراعي - طولكرم.
9. دولة فلسطين مكتب رئيس الوزراء/ الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 العنقود الزراعي - جنين.
10. دولة فلسطين مكتب رئيس الوزراء/ الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 العنقود الزراعي - أريحا والأغوار.
11. دولة فلسطين مكتب رئيس الوزراء/ الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 العنقود الزراعي - طوباس والأغوار.
12. دولة فلسطين مكتب رئيس الوزراء/ الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 العنقود الزراعي - سلفيت.
13. مشروع تطوير القطاع الخاص - التجمعات العنقودية، نفذته وزارة الاقتصاد الوطني بتمويل من وكالة التنمية الفرنسية.
14. [http://www.pal-cluster.ps/files/PSDCP20%Leaflet.\(2\)20%pdf](http://www.pal-cluster.ps/files/PSDCP20%Leaflet.(2)20%pdf)
15. وكالة وفا، 11/3/0202 وزارة الزراعة تنجز 40 % من خطة العناقيد الزراعية بقلقيلية، http://wafa.ps/ar_page.aspx?id=y8bPona871866660192ay8bPon [1]
16. <https://www.youtube.com/watch?v=F9MYhd7NrK8> 2020/9/24 راية اف أم. <https://www.youtube.com/watch?v=gXoEoyZtRco> تسعون دقيقة في الاقتصاد، مقابلة مع وزير الزراعة حول خطة العناقيد الزراعية
17. تلفزيون فلسطين. 2020/9/18، المجلة الاقتصادية: عام على خطة العناقيد - قلقيلية. لقاء مع وزير الزراعة

أسئلة المقابلات مع الأشخاص ذوي العلاقة

1. كيف تم إعداد الخطة؟ التشاور مع من؟ كيف؟ دورية الاتصالات؟
2. من قبلها (أي خطة العناقيد) كيف كنتم تعملون؟ من ناحية التخطيط بالطبع. هل تعتبرونها تغيّراً في عملكم؟
3. من سينفذ الخطة؟ ماذا عن المؤسسات المختلفة؟
4. من سيمول التدخلات؟
5. هل تم إدراج موازنة التدخلات في الموازنة العامة للحكومة؟
6. هل تم نشر الخطة وإعلام المزارعين بها؟ المؤسسات، أين يمكن أن يجد الباحث أو المزارع عن الخطة؟ هل طبعت منها نسخ ويعرف عنها موظفو الزراعة وغيرهم؟
7. كيف حددتم التدخلات وافقتم عليها؟ كيف تحددون المستفيدين؟ هل كان هناك تدخلات فردية؟ هل يستطيع المزارعون أو المؤسسات الاعتراض على التدخلات؟ كيف؟
8. هناك مجموعة من التدخلات المخطط لها في عنقود منطقتكم؟ ماذا تحقق منها حتى الآن. من نفذها؟ ماذا تبقى؟ هل هناك مصادر لتنفيذ ما بقي؟
9. العناقيد التنموية. هل كان لديكم فكرة عن هذا النهج من قبل؟ هل تلقيتم تدريباً أو جلسات توجيهية؟ هل دربتم الشركاء؟
10. باعتقادكم كم هي واقعية خطة منطقتكم؟ بمعنى آخر هل يمكن تحقيق أهدافها؟
11. هل يوجد نظام متابعة للخطة؟
12. هل من تقارير تقدم سير العمل؟ سنوية أم ماذا؟ هل هي منشورة ويمكن الوصول لها؟
13. حوكمة الخطط: لجنة وزارية عليا. لجنة وزارية فنية. لجنة محافظة وفريق تنفيذ الخطة.. باعتقادكم هل هذا التنظيم فعّال؟ هل فعلاً أن كل طرف يقوم بمهامه؟
14. ما هي دورية الاجتماعات للجان المختلفة؟ ما هي آلية اتخاذ القرارات في اللجان؟ هل هناك تقسيم للأدوار ونقاط مرجعية للعمل؟ هل هناك إجراءات واضحة وموثقة للتنفيذ؟
15. هل هناك تقييم دوري ومراجعة للخطة؟
16. تشارك المعرفة والمعلومات. هل يمكن الوصول إلى المعلومات من قبل شركاء التنمية والتنفيذ بخصوص تقدم سير الخطط؟
17. كيف يتم التنفيذ؟ ما هي إجراءات الشراء؟

قائمة بأسماء من تمت مقابلتهم في بحث واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في إعداد وتنفيذ خطة العناقيد الزراعية:

الاسم	الجهة/ المؤسسة	المنصب
حسن الأشقر	وزارة الزراعة	مدير عام التخطيط
مجدى أبو ليمون	محافظة طولكرم	نائب المحافظ
ابراهيم الحمد	مديرية زراعة نابلس	مدير عام زراعة سلفيت وقت التخطيط
أحمد عيد	مديرية زراعة قلقيلية	مدير عام
ماجد ناصر	لجان العمل الزراعى	منسق مشاريع
محمد مطاوع	لجان العمل الزراعى	منسق مشاريع
سائد وليد	لجان العمل الزراعى	منسق مشاريع
محمد صوافطة	لجان العمل الزراعى	منسق مشاريع
سائد وليد	لجان العمل الزراعى	منسق مشاريع
مؤيد بشارت	لجان العمل الزراعى	منسق مشاريع
عاهد زنابيط	الإغاثة الزراعية	مدير مكتب الشمال
مقبل أبو جيش	الإغاثة الزراعية	مدير برامج/ إدارة عامة
أحمد بشارت	لجان العمل الزراعى	منسق مشاريع طوباس
جمال ميسلط	المركز الفلسطيني للتنمية	نائب المدير العام
جمال النمر		
نواف أبو خلف	جامعة فلسطين التقنية	
عرفات اشتية	مديرية زراعة نابلس/ أريحا سابقاً	مدير الدائرة الفنية
ظافر سلحج	مديرية زراعة قلقيلية	مدير الدائرة الفنية
نمر عدوان	جمعية قلقيلية	رئيس مجلس إدارة
وفاء جودة	الإغاثة الزراعية جمعية كفر ثلث التعاونية للثروة الحيوانية	موظف/ قلقيلية مجلس إدارة
مصطفى عمارنة	مديرية زراعة جنين	مدير الدائرة الفنية
أمجد أبو فرحة	جمعية مرج ابن عامر	رئيس الجمعية
محمد أبو فرحة	مجلس قروي الجلمة	رئيس المجلس
عزام كتانة	جمعية باقة الشرقية	عضو
ماهر الجنيدى	مشاتل الجنيدى	صاحب مشتل
رامى الجدع	جمعية قلقيلية التعاونية	عضو مجلس إدارة/ مزارع
صالح الأحمد	منظمة الأغذية والزراعة	مدير مشاريع
