



دور التشريع في تحقيق التنمية

تعد التنمية من المتطلبات الأساسية لتطور الدول وازدهار شعوبها، ولا يمكن أن تتحقق إلا بالاستقرار والأمن، وبالتشريعات التي تحافظ عليها وتساهم في ارتقائها، فالتشريع له دور مهم في إرساء الأمن وتحقيق الازدهار الذي بدوره يساهم في ازدهار التنمية.

فالأمن يعني الثبات والاستقرار وعدم التغيير، في حين أن التنمية هي التطوير، وللتشريع "القانون" دور بارز في عملية التنمية دون أن يتخلى عن دوره الأساسي في توفير الأمن، فهو أداة ووسيلة وليس هدفاً، كما يساهم في تفعيل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والتنموية والبيئية وتبديلاتها باتجاه الأفضل، كونه عاملاً فاعلاً ومساعداً في عملية التنمية. فسيادة التشريع "القانون" والتنمية أمران مرتبطان بشكل وثيق، ويعزز كل منهما دور الآخر، ويمثل النهوض بسيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي أمر أساسي لتحقيق التنمية، والنمو الاقتصادي، والقضاء على الفقر، وإعمال جميع حقوق الإنسان، والحريات الأساسية على نحو تام، بما في ذلك الحق في التنمية، وهي أمور تعزز بدورها سيادة القانون. على الصعيد الوطني، تعد سيادة القانون أمراً ضرورياً لتهيئة بيئة ملائمة لتوفير سبل العيش المستدامة، والقضاء على الفقر، كما تعزز سيادة القانون التنمية من خلال تعزيز مكانة الأفراد والمجتمعات، عن طريق إتاحة سبل الاحتكام إلى القضاء، وضمان اتباع الإجراءات القانونية العادلة، وترسيخ حقوق الأفراد فيما يتعلق بانتهاك الحقوق، ولا يقتصر التمكين القانوني على توفير سبل الانتصاف القانونية بل يدعم تحسين الفرص الاقتصادية. ولكي تعزز سيادة القانون نتائج التنمية المستدامة، يجب توفير الحماية لجميع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحق في التنمية، فسيادة القانون يعزز النمو الاقتصادي والتنمية، ويتحقق الازدهار والرفي.

ولتوضيح دور التشريعات وأثرها في تحقيق التنمية، لابد من التطرق إلى المواضيع التالية:

أولاً: دور التشريعات الاقتصادية في تحقيق التنمية

تشكل التشريعات الاقتصادية والتجارية والاستثمارية ركيزة أساسية ومفصلاً مهماً من مفاصل التنمية والتطور والنمو والازدهار الاقتصادي والاجتماعي، كما تلعب دوراً حيوياً في تعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني، وتعزيز مكانته وحضوره الإقليمي والدولي، وزيادة حيوية البيئة الاستثمارية.

فعلى الدول أن تهتم بالإطار التشريعي على كافة المستويات وخاصة القطاع الاقتصادي، من خلال استصدار التشريعات، وتعديل بعض التشريعات السارية، وذلك في سياق تعزيز فعالية ومرونة الاقتصاد الوطني، ودعم مواكبته لمختلف المستجدات



State of Palestine

Advisory & legislation Bureau

دولة فلسطين

ديوان الفتوى والتشريع

على المستويين الوطني والدولي، وقدرته على توفير بنية استثمارية مستدامة. وأن تهدف هذه التشريعات الجديدة إلى تعزيز قدرات الدولة التنافسية المؤسسية، وتحقيق التنمية الشاملة وفقاً لاستراتيجية الدولة، وتتمحور حول تنمية الاقتصاد الوطني، وتهيئة بيئة مشجعة لممارسة الأعمال الاقتصادية، بما يسهم في تحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة للدولة. وأن تواكب النمو الاقتصادي الذي تشهده الدولة، وتعزز من ثقة المستثمرين ورجال الأعمال وأصحاب رؤوس الأموال في الاقتصاد الوطني. مما يؤدي إلى جعل منظومة التشريعات الاقتصادية العصرية تتمتع بالكفاءة، والقدرة الكبيرة على التعامل مع التحديات والمستجدات، اقتصاد الدولة واحداً من أكثر اقتصادات العالم ديناميكية وحيوية وجاذبية. ويجب أن تتم دراسة التشريعات الاقتصادية قبل إقرارها في الدولة، والتشاور بخصوصها مع مختلف الجهات المعنية، وفي مقدمتها القطاع الخاص، كونه شريكاً رئيساً وأساسياً للقطاع العام، ويعد أيضاً محركاً مهماً للنشاط الاقتصادي في الدولة.

ويتطلب إصدار التشريعات الاقتصادية التعاون الفعال بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وفصل بين صلاحيات كل سلطة، فتعاونهم سيؤدي إلى إصدار تشريعات من شأنها تحقيق التطوير والازدهار، ومما لاشك فيه بأن هذا التعاون سيكون له الأثر الكبير ليس من حيث إصدار التشريعات فحسب وإنما من حيث تنفيذها والحكم بموجبها، مما يوفر الجو الملائم لنمو الاقتصاد الوطني، وتشجيع المستثمرين على الاستثمار، وبوجود جهاز تنفيذي يقوم بوضع التشريعات موضع التنفيذ، وجهاز قضائي يطبق التشريعات وروحها مما يساعد على استتباب الوضع الاقتصادي، ويساهم في استقراره بل وتعزيزه وتطويره.

ولتفعيل دور النظام الاقتصادي لأبد من وجود البنى المؤسسية القانونية والإدارية والفنية الفعالة اللازمة لعمله، وتعتبر المؤسسات القانونية أهم هذه البنى، وذلك لدورها في وضع التشريعات الاقتصادية العادلة الضامنة للحقوق في ظل وجود مؤسسات فاعلة وقادرة على تطبيق هذه التشريعات.

كما يجب أن تتواءم التشريعات الاقتصادية في الدولة مع العالمية، وأن تواكب الطفرة الاقتصادية التي تشهدها الدولة، بما يتناسب والتغيرات التي يشهدها الوضع الاقتصادي، وبشكل يعزز المكانة التي تحتلها الدولة، فيما يتعلق بجذب الاستثمارات، وتسريع الخطى للتنمية والتقدم.

كما أن وجود تشريعات اقتصادية يجب أن يتوج بإصدار قوانين لإنشاء محاكم متخصصة تسهم في الإسراع بحل النزاعات كالمحاكم التجارية، يعمل بها كادر قضائي متخصص بالنظر في الدعاوى التجارية، مما يسرع في حل المنازعات عن طريق القضاء، وذلك بالطبع سيؤثر على الوضع الاقتصادي بشكل إيجابي وفعال، ويزيد الثقة في قوانين الدولة ومحاكمها، مما يؤدي إلى الاستقرار الاقتصادي، وبالتالي زيادة رغبة الشركات في الاستثمار بالدولة.



وأهم ما يجب مراعاته في التشريعات الاقتصادية الموازنة بين مصالح القطاع التجاري والصناعي ومطالب العمال والأجهزة الحكومية من أجل الوصول إلى تنمية مستدامة تخدم جميع الأطراف، فهذا التوازن يمنح الجهات المختلفة الثقة بالقوانين والأجهزة الحكومية، مما يؤدي إلى استقرار الوضع الاقتصادي وتطوره.

ثانياً: دور القانون الدولي المعاصر في تحقيق التنمية

نشأ القانون الدولي لتنظيم العلاقات بين الدول، ولكن مع تطور المجتمع الدولي وتنوع علاقاته وتشعبها، بات من الضروري أن يواكب التغيير في قواعده وفروعه، وكان أهم حدث تم على مستوى العلاقات هو نبذ فكرة الحرب في العلاقات الدولية، حيث حصلت أغلب الدول على استقلالها، وظهرت حاجتها إلى تحقيق التنمية في بلدانها، والسعي لإيجاد الحلول الملائمة لها، وأصبحت المسائل الدولية تحظى باهتمام كل باحث في مجال القانون الدولي، وحظيت التنمية كذلك باهتمام المنظمات الدولية التي برز دورها في كافة المسائل التي يهتم بها القانون بما في ذلك مشكلة التنمية.

للمنظمات الدولية دور بارز في تحقيق التنمية، ومنها منظمة الأمم المتحدة وأجهزتها الأساسية والوكالات المختصة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، فالمنظمات الدولية حيث استقرت الآراء بأنها المنظمة الدولية التي تمتلك قدراً من الذاتية تتمتع بأهلية التجانس وقدرة على أن تعمل باسمها الخاص في نطاق القانون الدولي ووفق معايير متعددة، وما لها من دور بارز في موضوع التنمية وأسبابها التي تتمثل في كونها تعكس حاجة تنمية اجتماعية لمجموعة معينة أو منطقة جغرافية، فالإتصال والتواصل مع الفئات المستهدفة تبعاً لبيئتها وطبيعتها وتمتعها بالمرونة، وممارسة أدوار مهمة باتت تمثل قوة اقتصادية واجتماعية وسياسية في المجتمع الدولي، كون التنمية تشكل من الإجراءات والعمليات المتتالية التي يقوم بها الإنسان لإشباع حاجته، كما أنها تمثل عملية انتقال بالمجتمعات من مستوى أدنى إلى أعلى، ومن نمط تقليدي إلى آخر متقدم، وهي عملية تغيير اجتماعي متعددة الجوانب لتحقيق النمو الاقتصادي والمنافسة السياسية، وترسيخ المفاهيم الوطنية كعملية سياسية متعددة الغايات تهدف لتكريس فكرة المواطنة، وتحقيق التكامل والاستقرار داخل ربوع المجتمع.

كما أن للوكالات الدولية والمنظمات المتخصصة دور في تحقيق التنمية، كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير الذي برز دوره في مواجهة ما خلفته الحرب العالمية الثانية من أضرار اقتصادية، وفي تقديم الدعم المالي، وكذلك دور الصندوق الدولي في مجال التنمية.

حيث يكمن دور هذه المنظمات فيما تقدمه في مجال التنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية من مساعدات ومعونات إنمائية للدول النامية والفقيرة، وتنشيط وتفعيل مشاركة المواطنين في مواجهة ما يؤثر على معيشتها اليومية.



وتواجه هذه المنظمات تحديات داخلية وخارجية، الأمر الذي يستدعي تبني مجموعة من الإجراءات الكفيلة لمواجهة المعوقات والمشاكل، منها العمل على تطوير منظومة القوانين والتشريعات وعمل المنظمات الدولية، وتحديد العلاقة بينها وبين الحكومات بما يضمن شفافيتها واستقلالها وتنمية مواردها، وبناء قاعدة معلومات حول المنظمات الدولية لسد النقص الحاصل في خدمة الباحثين ومتخذي القرار.

ثالثاً: دور الديمقراطية وحقوق الإنسان في تحقيق التنمية

العلاقة بين الديمقراطية والتنمية انعكاس للترابط بين النظام السياسي والوضع الاقتصادي والمستوى المعيشي الاجتماعي، فالتنمية تعمل على توسيع نطاق الحريات لتمكين المواطنين من المفاضلة بين البدائل وتوفير فرص حياتية لشحن القدرة الفعالة للمواطنين بما يؤهلهم الرقي ببلدانهم إلى مستوى البلدان المتقدمة، ومما لا شك فيه أن التنمية تجعل المؤسسات الديمقراطية أكثر كفاءة، والقيم الديمقراطية أكثر ترسخاً عند توفر الأرضية المادية اللازمة لذلك.

وبالمقابل، فإن التنمية بدون أرضية ديمقراطية تضمن فيها حقوق الإنسان وسيادة الشعب والتصويت العام وحرية الرأي ستبقى قاصرة ولن تبلغ غايتها، خاصة وأن منطقتها تأهيل الكفاءة الفردية، ووسيلتها فتح باب الحريات، وهدفها الارتقاء بالمجتمع للالتحاق بالركب العالمي.

ولا تعتبر الديمقراطية تحصيل حاصل ولا نتيجة لاحقة للعملية التنموية، نظراً للدور الأدائي والبنوي الذي تلعبه الحرية في التنمية، باعتبار أن التنمية مشروع حضاري يستهدف تحقيق نقلات نوعية ونهضة شاملة في مسيرة المجتمع على كافة الأصعدة، من خلال ترسيخ أسس الديمقراطية النابعة من تجربة شعبية تحترم خصوصيات كل مجتمع في التعبير عن نفسه بالطريقة التي يريتها، مع مراعاة أن المجتمع الديمقراطي يعني الوعي الحر لكل وجود ثقافي ولكل فكر وعقيدة وأقلية قومية أو دينية، وفتح باب الحريات والمشاركة في المجال السياسي، وتأمين احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون بما يكفل العدالة والمساواة بين كل الأفراد داخل الدولة.

التشريع والتنمية في فلسطين:

أدت الظروف السياسية التي مرت بها فلسطين إلى تداخل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية والقانونية التي تؤثر بشكل جوهري في إحداث التنمية، وبالذات التنمية الاقتصادية، مع التشريعات الحاكمة لقطاع التنمية



الاقتصادية، سواء الموروث منها من حقبة تاريخية سابقة على وجود السلطة الفلسطينية، أو تلك المستحدثة عقب قيام السلطة، بشكل أعاق تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة في البلاد.

وقد أفرزت اتفاقية أوسلو، وما رافقها من بروتوكولات، اقتصاداً فلسطينياً يعتمد في الأساس على المساعدات الأجنبية في ظل العجز المتزايد في الموازنة والميزان التجاري، وضعف إقدام القطاع الخاص على الاستثمار، ما ترك لدولة الاحتلال مجالاً واسعاً لتعزيز حالة تبعية الاقتصاد الفلسطيني لها، بل ومأسسة ذلك بآليات جديدة أفضت إلى إضعاف قدرة السلطة على صياغة سياسات تنموية فاعلة وملائمة لإنجاز الأهداف التنموية، مما ولد اقتصاداً مشوهاً وهشاً في البنية والإمكانيات حد من دوره في تحقيق التنمية والرفاه المجتمعي، وهذا ما أكدته العديد من التقارير الصادرة عن المؤسسات الدولية المعنية بالتنمية.

وتبعاً لذلك، ولما كان القانون أداة فاعلة من أدوات التنمية الاقتصادية، ويعبر أساساً عن مضمون السياسة العامة والخطط التنموية المقررة في الدولة، ويسعى إلى تحقيق المصالح المشروعة للمجتمعات، ويعزز التنافس بين الأطراف في القطاعات المختلفة على نحو يؤدي إلى زيادة الابتكار والفاعلية، ومن ثم الإنتاجية والنمو للمجتمع، ولما كانت النظم الاقتصادية وهياكلها السائدة في فلسطين موزعة ما بين الموروث والمستحدث في ضوء اختلاف فلسفة الحكم وأنماطه ونظراته للمصلحة العامة، هذا كله خلق تحديات في مواجهة الأوضاع الراهنة بتجلياتها المختلفة، ومحددات آفاق الانتقال السلس والمدروس إلى مرحلة الانفكاك والاستقلال، لتأسيس وبناء بيئة قانونية وتنظيمية وإدارية سليمة كفيلة بتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة. الأمر الذي يتطلب مراجعة الأطر التشريعية والتنظيمية والإدارية، والسياسات الاقتصادية العامة والخاصة، السائدة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، لبحث إشكالات العلاقة القائمة بين القانون والاقتصاد.

إن حقيقة الترابط المحتوم بين القانون والتنمية الاقتصادية، لا سيما فيما يتعلق بالقطاعات الإنتاجية، والخدماتية، والتجارة الخارجية الفلسطينية، ومتطلبات وآثار هذا التداخل، بحاجة ماسة لدراسة البيئة القانونية، وقياس مستوى مساهمتها في تعزيز التنمية الاقتصادية في فلسطين، للتعرف على مدى كفاية وانسجام التشريعات ذات الصلة، وكفاءة النظم والهياكل القائمة على تنفيذ حكم القانون في إطار الممارسة العملية والتجارب المقارنة، وبالنتيجة تلمس جوهر الإشكاليات والعقبات التي تواجه التنمية الاقتصادية من الناحية التشريعية والتنظيمية، للخروج بمقترحات كفيلة بمأسسة وخلق نواة صلبة قادرة على دفع عجلة التنمية الاقتصادية في ظل بيئة قانونية كفؤة في فلسطين.

وعليه، فإن هذا الأمر يتطلب التعاون التام بين القطاع العام والقطاع الخاص في فلسطين، حيث كان القطاع العام خلال سنوات الاحتلال غائباً، وكان القطاع الخاص ضعيفاً ومشوهاً نتيجة إجراءات وسياسات دولة الاحتلال المتعنتة. ومع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، بدأ القطاع العام بالتوسع تدريجياً. وقد ظهرت في البداية تشوهات كثيرة في علاقة القطاع العام مع القطاع الخاص، تمثلت في احتكار القطاع العام لبعض السلع التي ينتجها عادة القطاع الخاص، والاستثمارات الكبيرة



للسلطة الوطنية في عدد من شركات القطاع الخاص الفلسطيني، ومنح امتيازات لبعض المؤسسات دون ضوابط وتشريعات مناسبة، ما أثار شبهات بالفساد، واتهامات بعدم الكفاءة، وتجاوزات لمفهوم نظام السوق الذي تبنته السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قيامها. وأمام هذا الواقع فقد جرت محاولات كثيرة وبرامج عديدة للإصلاح المالي والإداري ولبناء مؤسسات الدولة لتحديد دور القطاع العام في السلطة الوطنية الناشئة، ونجح جزء كبير من هذه المحاولات بشهادة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي ومؤسسات الأمم المتحدة وغيرها.

أما القطاع الخاص، فقد تطور بشكل ملحوظ عقب الفترة التي تلت قيام السلطة الفلسطينية، ولكنه ظل ضعيفاً وغير قادر على القيام بدوره كقائد لعملية التنمية نتيجة لتفاقم الإجراءات والمعوقات المفروضة من دولة الاحتلال على حركة الأفراد والسلع، واستمرار حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، وعدم وجود بيئة ملائمة للاستثمار.

وفي الوقت الراهن، يعاني الاقتصاد الفلسطيني من مشاكل متراكمة عديدة، أبرزها: البطالة والفقر، وضعف الاستثمار، والعجز في الميزان التجاري، والعجز في الموازنة، وتراجع النشاط الاقتصادي. ولا يبدو أن القطاع العام قادر على معالجة هذه المشاكل دون دعم وتنسيق مع القطاع الخاص، كما أن قدرة القطاع الخاص على المساهمة في معالجة هذه المشاكل تبدو محدودة بسبب ضعف هذا القطاع، وعدم توفير البيئة المناسبة له.

لذلك لا بد من تفعيل الشراكة الحقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص لكي تساهم في صورة إيجابية في عملية التنمية، ولتعزز القدرة على مواجهة المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، وتبني اقتصاد مقاوم قادر على مواجهة التحديات التي تفرضها الظروف السياسية على الاقتصاد والمؤسسات الفلسطينية.