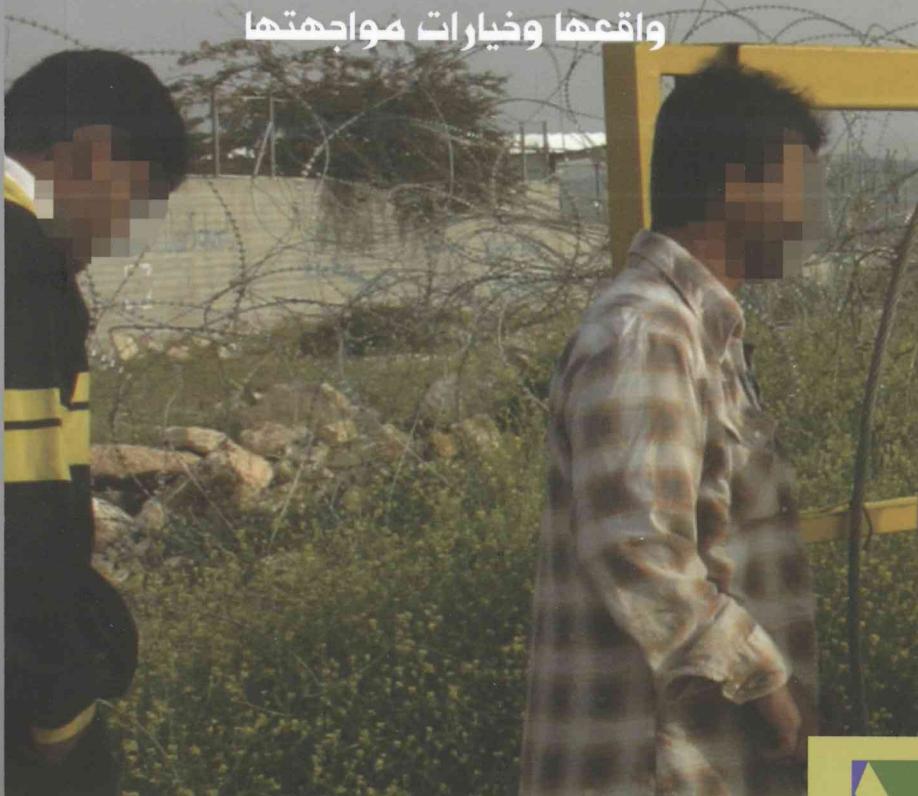


**أوراق العمل وووائم
المؤتمر السنوي 2006**

البطالة في الأراضي الفلسطينية:

واقعها وخيارات مواجهتها



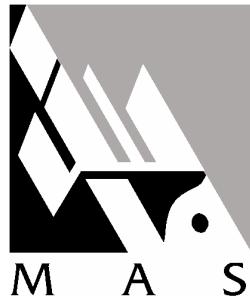
معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)



M A S



٢٠٠٦



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**أوراق العمل ووقع
المؤتمر السنوي 2006**

**"البطالة في الأراضي الفلسطينية:
واقعها وخيارات مواجهتها"**

2006

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ❖ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ❖ تقديم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ❖ توفير منبر حر للنقاش العام والديمغرافي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ❖ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ❖ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ❖ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

إسماعيل الزبرى (الرئيس)، حسن أبو ليدة، رima خلف، سامر خوري (أمين الصندوق)، سلام فياض، ماهر المصري (أمين السر)، منيب المصري، نبيل قسيس (نائب الرئيس)، نبيل قومي، هبة هنودسة، سمير عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2006 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني:

info@pal-econ.org الصفحة الإلكترونية:

<http://www.pal-econ.org>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (MAS)

**أوراق العمل ووقع
المؤتمر السنوي 2006**

**"البطالة في الأراضي الفلسطينية:
واقعها وخيارات مواجهتها"**

2006

أوراق العمل وقائع المؤتمر السنوي 13/11/2006 "البطالة في الأراضي الفلسطينية: واقعها وخيارات مواجهتها"

التمويل: تم عقد المؤتمر وإنجاز أوراقه بدعم مشكور من قبل مؤسسة فريدريش إيررت FES، وبدعم جزئي من منظمة العمل الدولية ILO وصندوق الأوبك للتنمية الدولية OFID.

مهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2006

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

تقديم

يس معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) أن يقدم نتائج أعمال مؤتمره السنوي الذي عقد في جامعة بيرزيت بتاريخ 13/11/2006 تحت عنوان "البطالة في الأراضي الفلسطينية: واقعها وخيارات مواجهتها". وجرى اختيار موضوع المؤتمر استجابة لأولويات واقع الحال الفلسطيني، الذي باتت فيه مشكلة البطالة مشكلة مزمنة، وتتسدّد دخل وحياة مئات الآلاف من الأسر الفلسطينية. وكغيرها من المشكلات الاقتصادية التي تواجه الشعب الفلسطيني، فهي مشكلة ناجمة عن العدوان الإسرائيلي الشامل، والمتواصل منذ سبتمبر 2000، والذي أدى إلى إحباط المناخ الاستثماري، وتعطيل النشاط الاقتصادي في كافة محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة. هذا بالإضافة إلى إغلاق السوق الإسرائيلي أمام العاملين الفلسطينيين، وإحلال عمال أجانب في أماكن عملهم.

يتضمن هذا الكتاب جميع الكلمات والأوراق والمداخلات التي قدمت في جلسات المؤتمر الخمسة. وهي ترد كما قدمت من أصحابها، وبدون أي تدخل، فيما عدا ضرورات التحرير والتدقيق اللغوي. والهدف هو إيصال الأفكار التي تداولها المؤتمر إلى أوسع دائرة ممكنة، لتعيم الفائد، واستحداث النقاش في القضايا المطروحة، والمساهمة في توضيح رؤيتها للتحديات التي تواجه التنمية الفلسطينية وكيفية مواجهتها، والاستشراف الفرص الممكنة والمتحدة أمام مشروعنا الوطني وسبل استغلالها.

ومع إصدار هذا الكتاب، أود أن أشكر جميع الذين جعلوا من مؤتمر المعهد السنوي يوماً فكرياً مميزاً. وأخص بالشكر الدكتور أندريله جيرير مدير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مؤسسة فريدرش ابيرت، المؤسسة الراعية للمؤتمر، والسيد يوسف القربيوني القائم بأعمال المدير الإقليمي لمنظمة العمل الدولية (ألفت الكلمة نيابة عنه الآنسة رشا الشرفا من مكتب منظمة العمل الدولية بالقدس) والدكتور إسماعيل الزابري، رئيس مجلس أمناء المعهد، والسيد شاهر سعد الأمين العام لإتحاد نقابات عمال

فلسطين. ويشكر المعهد السادة رؤساء الجلسات ومقرريها ومقدمي الأوراق (مع حفظ الألقاب) نبيل قسيس، صالح الكفري، باسم مكحول، عبد الفتاح أبو شكر، محمود الجعفري، سامي ميعاري، عادل الزاغة، محمد نصر، سفيان البرغوثي، كايلرو عرفات، جمبل هلال، هديل القزاز، سامية البطمة، عزت الشعيبى، فادية المصري، عبد المجيد سويلم، جواد الناجي، كريستوف ألبرت، يوسف داود، فضل النقib، مجدى المالكى. ونقدم بوافر الشكر على المشاركين في الطاولة المستديرة وهم السادة صلاح الزرو، جورج العبد، غسان الخطيب، ماهر المصري، كنوت دنلوفستن. ونشكر جميع الأخوة الذين ساهموا في التحضيرات الإدارية واللوجستية وفي الترجمة الفورية، كما نشكر الأخوة المشاركين الذين أثروا النقاشات بآراء وآراء.

د. سمير عبدالله
المدير العام

المحتويات

1	الجلسة الافتتاحية
3	كلمة الدكتور سمير عبد الله / مدير عام المعهد
7	كلمة الدكتور إسماعيل الزبردي/ رئيس مجلس أمناء المعهد
	كلمة الدكتور أندريله جيربر /مدير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا-
11	فريدرش ايرت
13	كلمة الدكتور يوسف القربيوتى/ القائم بأعمال المدير الإقليمي لمنظمة العمل الدولية
17	كلمة السيد شاهر سعد أمين عام الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
21	الجلسة الأولى: سوق العمل ومشكلة البطالة
23	السيد صالح الكفرى/ الخصائص العامة لسوق العمل الفلسطينية في الوقت الراهن
37	الدكتور باسم مكحول/ مؤشرات البطالة في الأراضي الفلسطينية
55	الدكتور عبد الفتاح أبو شكر/ سوق العمل في إسرائيل
	الدكتور محمود الجعفري/ دور القطاع الخاص الفلسطيني في توليد فرص العمل:
77	2005-1995
115	الدكتور عادل الزاغة/ تعقيب
121	الدكتور محمد نصر/ تعقيب
127	الجلسة الثانية: شبكات الأمان ونقابات العمال والإطار القانوني لسوق العمل
129	السيد جميل هلال/ حال "شبكات الأمان الاجتماعي" في مناطق السلطة الفلسطينية
161	الآنسة سامية البطمة/ سبل تفعيل مشاركة النقابات العمالية في السياسات العامة
175	المحامي عزت الشعبي/ الإطار القانوني لعلاقات العمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة
187	السيدة فادية المصري/ تعقيب
191	الدكتور عبد المجيد سويلم/ تعقيب
193	الجلسة الثالثة: سياسات مكافحة البطالة
195	الدكتور فضل النقبي/ سياسات مكافحة البطالة في الأمد البعيد

219	الدكتور مجدي المالكي / تعقيب
223	الدكتور صلاح الزرو / تعقيب
225	الجلسة الختامية: إجمالي المؤتمر...طاولة مستديرة
227	الدكتور جورج العبد / محافظ سلطة النقد الفلسطينية
	السيد غسان الخطيب / القائم بأعمال نائب رئيس الجامعة للشؤون المجتمعية -
231	جامعة بيرزيت
233	السيد ماهر المصري / رئيس هيئة سوق رأس المال الفلسطيني
235	الدكتور صلاح الزرو / وكيل وزارة العمل
239	ملحق قائمة بأسماء المشاركين في المؤتمر

الجلسة الافتتاحية

كلمة الدكتور سمير عبد الله المدير العام



صباح الخير

نفتتح مؤتمrnنا هذا بإسداء التقدير لشهدائنا الأبرار ، الذين قدموا حياتهم من أجل حرية شعبهم لكي يعيش بكرامة في دولته المستقلة على أرضه. إكراماً لذكراهـم ادعوكـم للوقوف دقيقة صمت.

الدكتور إسماعيل الزبرـي، رئيس مجلس أمناء المعهد
الدكتور نبيل قسيـس، رئيس جامعة بيرزيـت، وعضو مجلس أمناء المعهد
السيد أندرـيـه غـيرـيرـ، مـمـثـلـ مـؤـسـسـةـ فـرـيدـريـشـ بـيرـتـ
الأـخـ الدـكـتـورـ يـوسـفـ الـقـرـيوـتـيـ، مـمـثـلـ مـنظـمـةـ الـعـلـمـ الـدـولـيـ
الـسـيـدـ دـيفـيدـ غـرـيـغـ، مدـيـرـ بـعـثـةـ الـبـنـكـ الدـوـلـيـ
الـسـيـدـ شـاهـرـ السـعـدـ، أمـيـنـ عـامـ الـاـتـحـادـ الـعـامـ لـنقـابـاتـ العـمـالـ الـفـلـسـطـينـيـ

الأـخـواتـ وـالـإـخـوةـ المـشـارـكـينـ ...

أرجـبـ بـكـمـ أـجـمـلـ تـرـحـيبـ، وأـشـكـرـكـ عـلـىـ تـلـيـةـ دـعـوتـاـ وـالـمـشـارـكـةـ فـيـ مـؤـتـمـرـنـاـ السـنـوـيـ،
الـذـيـ نـكـرـسـهـ هـذـاـ عـاـمـ لـمـوـضـوـعـ الـبـطـالـةـ. وـقـدـ قـرـرـنـاـ اـخـتـيـارـ هـذـاـ مـوـضـوـعـ لـأـنـهـ شـكـلـ وـمـاـ
يـزـالـ التـحـديـ الأـكـبـرـ لـعـلـمـ التـنـمـيـ الـفـلـسـطـينـيـ خـلـالـ السـنـوـاتـ الـخـمـسـ الـأـخـيـرـ، بـلـ لـانـ
اسـتـمـرـارـ مـشـكـلـةـ الـبـطـالـةـ بـاـتـ يـؤـثـرـ سـلـبـاـ عـلـىـ الـمـشـرـوـعـ الـوـطـنـيـ الـفـلـسـطـينـيـ، لـأـنـهـ تـشـكـلـ
الـعـاـمـ الرـئـيـسـ لـهـجـرـةـ الـمـوـاطـنـيـنـ الـفـلـسـطـينـيـنـ إـلـىـ خـارـجـ وـطـنـهـ بـحـثـاـ عـنـ الـعـمـلـ. وـإـذـاـ
كـانـتـ ظـاهـرـةـ الـهـجـرـةـ الـفـلـسـطـينـيـةـ لـغـرـضـ الـبـحـثـ عـنـ الـعـمـلـ، ظـاهـرـةـ مـزـمـنـةـ فـيـ الـضـفـةـ
الـعـرـبـيـةـ وـقـطـاعـ غـزـةـ مـنـذـ عـاـمـ 1948ـ، فـإـنـ الجـدـيدـ فـيـ مـوـجـةـ الـهـجـرـةـ الـفـلـسـطـينـيـةـ الـجـدـيدـةـ أـنـ

معدلاتها مرتفعة نسبياً، كما أنها تتركز في أوساط خريجي الجامعات والكفاءات، أي أنها تستنزف رأس المال البشري، الذي يشكل المحرك الرئيس لبناء الاقتصاد الفلسطيني العصري، والقادر على ولوج عصر المعرفة.

ليس هناك جدال حول أسباب تفاقم مشكلة البطالة التي نعاني منها، فهي نتاج بالأساس عن سياسات سلطات الاحتلال الاستيطاني، التي جعلتنا نفيق في صباح كل يوم لنجد أن لدينا موارد أقل، وقيوداً أكثر وأشد على استغلال ما تبقى لنا من موارد، مما أضعف قدرتنا على فتح فرص عمل جديدة، واضطرب أعداد متزايدة من قوانا العاملة لبيع قوة عملهم في السوق الإسرائيلية. ولما قررت إسرائيل إغلاق سوقها في وجه عمالنا في عام 2000، تفاقمت مشكلة البطالة ووصلت إلى مستويات غير مسبوقة. ولكن العدوان الإسرائيلي لم يتوقف عند طرد عمالنا من السوق الإسرائيلية، بل أنه أحق دماراً واسعاً في البنية التحتية والمنشآت الخاصة والعامة، وساهم في تعطيل الاستثمار والتجارة الداخلية والخارجية، وإلحاق خسائر فادحة في كافة قطاعات الاقتصاد، وأدخل الاقتصاد الفلسطيني في حالة من الركود، التي أدت إلى خسارة آلاف فرص العمل بسبب إغفال الكثير من المؤسسات، وتخفيف استخدام الطاقات الإنتاجية في تلك التي حافظت على أبوابها مفتوحة. وقد زاد ذلك من تفاقم المشكلة وعظم من انعكاساتها السلبية، وخصوصاً في ظل انضمام عشرات الآلاف من الأسر العمالية إلى جيش الفقراء، وتزايد معدلات الهجرة، وارتفاع حالات الجريمة وتدهور حالة سيادة القانون، وترافق عوامل الانهيار الاقتصادي والتفكك الاجتماعي.

تحضيرأً لهذا المؤتمر، قام المعهد بالتعاون مع عدد من الباحثين والخبراء بإعداد أوراق عمل تغطي مختلف جوانب المشكلة. والغرض من هذه الأوراق هو المساعدة في فتح نقاش علمي وجمعي هدفه الوصول إلى سياسات عملية لمواجهة المشكلة. لذا نحن نعول كثيراً على النقاش، الذي نريد له أن يكون صريحاً ومباسراً وحراً، آملين أن يسمح الوقت بأوسع مشاركة ممكنة.

وأود هنا أن أذكر ببعض الأسلحة الرئيسية التي نأمل أن يتركز حولها النقاش وهي:

1. هل نستطيع تحويل إغلاق السوق الإسرائيلية أمام عمالنا إلى فرصة لجعل خيار العمل في إسرائيل لعمالنا من مخلفات الماضي؟
2. هل يمكن لنا إيجاد فرص لعمالنا في الدول العربية مع المحافظة على رأسمالنا البشري (الكفاءات) داخل الوطن؟
3. كم فرصة عمل يمكن لنا أن نوجد في حال التزامنا جميعاً بشراء السلع الوطنية؟
4. هل نستطيع إيجاد شبكة أمان تساعد عمالنا على العيش بكرامة في فترات البطالة؟
5. هل نستطيع تجنيد استثمارات كافية لإيجاد فرص عمل دائمة للوافدين الجدد إلى سوق العمل؟
6. كيف يمكننا رفع مهارة عمالنا وتطوير قدرتهم على إنتاج سلع ذات قدرة تنافسية تساعدنا في النفاذ إلى السوق العالمي؟
7. كيف يمكن تطوير البيئة القانونية لعلاقات العمل بما يحقق الأجرا العادل، وفي ذات الوقت تحقيق المرونة الضرورية لتشجيع الاستثمارات؟
8. كيف يمكن معالجة مشكلة البطالة المقنعة في القطاع العام، واستيعاب أعداد متزايدة من موظفي الحكومة في القطاع الخاص؟
9. كيف يمكن الارتفاع بتعليمنا العام والعلمي لتأهيل قوانا العاملة بالمهارات والمعارف المطلوبة في اقتصادنا؟

مرة أخرى أشكركم جميعاً على تلبية دعوتنا، وأتمنى لكم مؤتمراً مفيداً ومنتجاً.

ختاماً، اسمحوا لي أن أتقدم بالشكر الجزيلاً لشركائنا في هذا المؤتمر، مؤسسة فريدريش ابيرت الألمانية، التي نعتز بعلاقات التعاون معها، حيث تتم هذه العلاقة وتنعم مع الزمن. كما نشكر جميع المؤسسات العربية والدولية التي بدأت على دعم النشاط البحثي للمعهد، وأنذر بشكل خاص الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وصندوق الأويك، ومعهد أبحاث التنمية الدولية الكندي، وجميع المؤسسات والأفراد الذين دعموا مسيرة المعهد.

تكريم الدكتور جورج العبد على خدماته للمعهد



تكريم مدير المكتبة ماري فاشة على خدماتها للمعهد



كلمة الدكتور إسماعيل الزبرى

رئيس مجلس أمناء المعهد



الأخوات والأخوة الحضور الكرام

لا ريب أن مشكلة البطالة تعتبر هماً من همومنا الكبرى.... فهي تعني تعطيل قدراتنا وطاقاتنا البشرية، وهدر فرص استخدام مواردنا الاقتصادية، وانخفاض معدلات النمو في اقتصادنا، وسوء توزيع الدخل بين مختلف الشرائح في شعبنا، وتراجع مستوى معيشتنا، وارتفاع نسب الفقر لدينا ولا يخفى عليكم ما يتربّط على كل ذلك من مشاكل وتعقيدات اجتماعية وربما سياسية.

مشكلة البطالة في وطننا الفلسطيني تحت الاحتلال هي مشكلة مزمنة... لكنها برزت بقوة بعد أن فقد الفلسطينيون فرص العمل المتاحة لهم، سواء كان ذلك في الداخل أو الخارج. ولم تنجح السياسات والبرامج التي اعتمدناها في التخفيف من حدتها، ولم تتمكن سياسات التوظيف المبالغ فيه في القطاع العام ولا برامج التشغيل الطارئ من استيعاب فائض العمالة، كذلك لم يتمكن القطاع الخاص من امتصاص جزء معقول من هذا الفائض نتيجة قيود الاحتلال التي تكبله، ونتيجة تبعية اقتصادنا له، وإجراءات الإغلاق والحصار والعزل التي يمارسها ضدنا.

ولكي نتمكن من استطلاع الخيارات الممكنة وتحديد السبل الفضلى لمواجهة مشكلة البطالة، لا بد لنا أن نتعرف على سوق العمل، وعلى واقع وتطور وحجم وأعباء مشكلة البطالة، وكذلك على مؤشراتها وخصائصها ومدى ارتباطها بسياسات الاحتلال الإسرائيلي، وأيضاً على قدراتنا في إعداد التشريعات العمالية السليمة، وإعداد شبكات الأمان الاجتماعي الفاعلة، وتنشيط دور نقابات العمال، وتدريب الأطر والكوادر البشرية التي تتلاءم مع أولوياتنا الإنمائية ومع أهدافنا في تطوير البنية التحتية وزيادة الصادرات، وكذلك مع احتياجات أسواق العمل العربية.

وفي اعتقادي، لا يجوز لنا أن نستمر في التعويل على سوق العمل الإسرائيلي الذي كان اعتمادنا عليه كبيراً جداً، فقد أسمهنا بفاعلية في بناء مستعمرات العدو على أرضنا (والتي نأمل ان تكون لنا بعد إزالة الاحتلال في المستقبل القريب). هنا هو جدار الفصل العنصري يعدنا بأنه لن يدخل عامل فلسطيني واحد إلى إسرائيل اعتباراً من عام 2008.

فلمَّا لا نأخذ بالخيارات الصحيحة، وننجز إلى الداخل الفلسطيني أو لا نباشر تنفيذ سياسات إزالة تبعية اقتصادنا (والعمالة تمثل عنصراً رئيسياً في ذلك) للاقتصاد الإسرائيلي.

لماذا لا نعزز سياسات وإجراءات الاعتماد على الذات، ونشرع في تنفيذ سياسات وبرامج الإحلال في عملية الإنتاج لكل السلع التي تستوردها من إسرائيل، وذلك بموازاة العمل على تطوير البنية التحتية وقطاع الإسكان وتنمية القطاعات التصديرية.

وتحتاج ثانياً إلى تصدير الفائض من العمالة الفلسطينية بعد ذلك إلى الدول العربية الخليجية، وذلك مسار لم نستعد له جيداً بسبب الانكسارات المعروفة في العلاقات الفلسطينية الخليجية سياسياً خلال السبعينيات.

في اعتقادي إن الآفاق المستقبلية لفرص العمالة في دول الخليج العربية لا شك واعدة وجيدة وجديرة بالدراسة والمتابعة.

السيدات والسادة، الأبحاث المعروضة عليكم مليئة بالتحاليل العلمية والمفترضات الجيدة، والوقت مبرمج بحيث نتمكن من مناقشة هذه الأوراق مهنياً والخروج بالتوصيات المناسبة.

وأختم هذه الكلمة الموجزة بأن أشكر جميع المشاركين، وننطلع إلى عروض واضحة للأوراق ومشاركة مهنية من الحضور.

وأنقدم بالشكر الخاص إلى السيد أندريه حيربر من مؤسسة فريدريش إيررت على دعمه وتعاونه مع معهد (ماس) في إقامة هذا المؤتمر الهام، ولزميلي على المنصة من منظمة العمل الدولية والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين كل الشكر والتقدير ،

والشكر موصول إلى جامعة بيرزيت بشخص رئيسها د. نبيل قسيس على حسن استضافتها لهذا المؤتمر .

تكريم السيد كمال حسونة على خدماته للمعهد



تكريم السيد هاني أبو دية على خدماته للمعهد



In addition to our political and advisory role, we have the task of representing the German trade union movement world wide. We are the only German foundation doing that, and we have good relationships with the Palestinian trade union movement. For our work to succeed in Palestine, we work in partnership with other organizations, such as PASSIA, the JMCC and of course with MAS which is a very efficient economic policy think tank.

Having said that I wish all of us a successful conference and valuable recommendations and ideas for tackling unemployment in the Palestinian Territories.



Dr. Andrä Gärber

Head of the Near East, Middle East and Northern Africa Department of the Friedrich Ebert Stiftung

According to the latest poll done by the Near East Consultancy, 70% of the Palestinians feel extremely depressed because of the economic hardships, especially the rise of unemployment. There are different estimates from the IMF, the World Bank and other sources but they all point out to the same outcome, which is the deterioration of the economic condition.

It is remarkable that MAS managed to organize this conference under these very difficult circumstances of occupation and siege. We need to see how we can get out of this crisis while keeping in mind that we can not solve the root cause of the unemployment problem in Palestine during the conference. As you all know, the preconditions for sustainable development is security, political stability, political sovereignty and access to the so called *four liberties*, which are: free access to capital, labor, services and goods. All these preconditions are not met. So what can we do in the short-term? I am looking forward to the strategies we can come up with during the conference, today, tackling this particular situation.

I want to use the opportunity to briefly introduce the Friedrich Ebert Foundation. The Foundation works to advance pluralism, democracy and sustainable development and to support solid and lasting economic and social development. As an agency to promote dialogue, adult education and political consultancy our foundation tries to contribute to achieve these objectives. In Germany and on European level, we work closely with the social democratic parties. In Palestine, we have been working for almost 20 years.

In this conference we contribute through our German labor market expert Mr. Christoph Albrecht, who will present facts and lessons learned from the German experience regarding unemployment after the unification of the two German states. Of course, we had a completely different situation in Germany, but still, we had to face the challenge to integrate eighteen million people and their workforce into unified Germany. This is a long term task and it will be a task for generations.

كلمة الدكتور يوسف القرموطي القائم بأعمال المدير الإقليمي لمنظمة العمل الدولية

قدم هذه الورقة رشا الشرفا نيابة عن الدكتور يوسف القرموطي، المدير الإقليمي بالوكالة لمنظمة العمل الدولية الذي حالت ظروف طارئة دون مشاركته في هذا الاجتماع الهام.

إن عقد هذا المؤتمر، في ظل الظروف القاهرة التي يعيشها المجتمع الفلسطيني في غزة والضفة الغربية، يعتبر مؤشراً على حيوية الشعب الفلسطيني، وإصراره على تحدي الصعاب، وتحقيق أهدافه في الاستقلال السياسي والاقتصادي، ودفع عجلة التنمية للخروج من أزمة البطالة والفقر والتهميش.

إن وصول معدلات البطالة إلى مستويات غير مسبوقة قد تتجاوز في بعض الأحيان 50% لا يؤدي إلى توسيع دائرة الفقر فحسب، بل يهدد البناء الاجتماعي والاقتصادي للأسرة الفلسطينية، ويحول دون أية إمكانية للاستقرار السياسي والأمني للمجتمع الفلسطيني والمجتمعات المحيطة. وهذا ما يمكن أن يلاحظ بوادره المراقب المحايد.

من هنا، فإننا نرى أن هنالك مسؤولية في المقام الأول على سلطات الاحتلال الإسرائيلي لمراجعة إجراءاتها الأمنية وحصارها الاقتصادي المتمثل في القيود المفروضة على حرمة الأشخاص والبضائع والخدمات، لتمكين الاقتصاد الفلسطيني من معاودة حركته النشطة.

كما أن على السلطة الفلسطينية بمؤسساتها التنفيذية والتشريعية مسؤولية تاريخية لتحقيق الاستقرار والسلم الداخلي والوقف في وجه الفتنان الأمني ومحاربة الفساد.

كذلك فإن استمرار الأوضاع الحالية سيقود، في وقت ليس بعيد، إلى نتائج لا تحمد عقباها على الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي.

ويعتبر النمو الاقتصادي هو المنطلق الأساسي لمكافحة البطالة. إلا أن التساؤل الأساسي ينحور حول كيفية تحقيق مثل هذا النمو في ظل المعطيات الحالية من عدم الاستقرار وفوضى السلاح من جهة، ومواصلة الإجراءات الإسرائيلية التعسفية من جهة أخرى.

وتزداد الخطورة هنا في ظل الحصار المالي المفروض على الحكومة الفلسطينية للأسباب التي نعلمها جميعاً، مما أفقد العاملين في القطاع الحكومي مداخيلهم والتي كانت أحد العوامل الداخلية المحركة للاقتصاد.

إضافة إلى ما ذكر سابقاً، تجدر الإشارة إلى أن هنالك اختلالات هيكلية وبنوية في تركيبة القوى العاملة وسوق العمل الفلسطيني. وتكتفي الإشارة هنا إلى بعض المعطيات التي تم التوصل إليها في عام 2005:

1. لا تتجاوز نسبة النساء العاملات نسبة 10% من النساء ممن هن في سن العمل.
2. 50% من الرجال في سن العمل يعملون والـ 50% الآخرون عاطلين عن العمل.
3. من بين كل ثلاثة شباب في المرحلة العمرية 15-24 نجد شاباً خارج سوق العمل أو الدراسة، أي أن ثلث الشباب الفلسطيني يعيش في عزلة اقتصادية واجتماعية. وتصل هذه النسبة إلى النصف بالنسبة للشباب في المرحلة العمرية 25-29 سنة.

إن عزلة الشباب وحرمانهم من الحياة النشطة والكريمة هو الوصفة الجيدة لخلق جيل من اليائسين والمترفين الساخطين، فهل تعني سلطات الاحتلال هذه الحقيقة؟ وهل تعني السلطة الفلسطينية أيضاً أثر هذا الواقع على المجتمع الفلسطيني؟؟

بناءً على ما سبق نجد، أن العامل الفلسطيني رغم عمله، فإنه يعيش فقيراً لارتفاع معدل الإعالة، إذ في المتوسط نجد أن العامل الواحد يعيش حوالي (6) أفراد آخرين،

ويقدر أن حوالي 60% من العمال الفلسطينيين يقل دخلهم عن المستوى اللازم لإعالة أسرة تتألف من الأب والأم وأربعة أطفال.

إن الخروج من المأزق الحالي يتطلب في المقام الأول إحياء العملية السلمية، ووقف كافة السياسات التي تسهم في تغذية العداء، وخاصة السياسات المترتبة على استمرار الاحتلال وجمود العملية السلمية.

كما يتطلب من السلطة الفلسطينية تركيز الجهود على برامج التنمية المحلية لخلق مزيد من فرص العمل في المجتمع المحلي للتغلب على القيود المفروضة على حركة الأشخاص وانتقالهم. ويمكن أن تشمل هذه البرامج تأهيل البنية التحتية والخدمات الأساسية واستصلاح الأراضي والأعمال الزراعية والصناعات الريفية وغير ذلك من مجالات.

يجب أن تترافق برامج التنمية والتشغيل في المجتمع المحلي مع جهد مقصود لتشجيع الاستثمارات المحلية، مع الاعتناء بأن الاستثمارات الخارجية تتطلب درجة معقولة من الأمن والاستقرار، وهي شروط للأسف ليست متوفرة في الوقت الحالي سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة. وبالمقابل، فإن مثل هذه البرامج يجب أن تدعمسياسات التشغيل النشطة (Active Labor Market Policies) لتشجيع التشغيل وخلق فرص العمل، سواء من حيث الطلب على فرص العمل كالسياسات المحفزة للاقتصاد المحلي، أو التشغيل المحدود مقابل أجر (Cash-for-work) والتشغيل مقابل المعونة الغذائية (Cash-for-food)، وبرامج التشغيل الموجهة نحو الفئات المهمشة أو الأقل حظاً، علامة على السياسات المتعلقة بجوانب العرض (Supply Side) كذلك المتعلقة بالتدريب المهني والارتفاع بالمستوى المهاري للأفراد الباحثين عن عمل وإعادة تدريب العمال الذين فقدوا وظائفهم... الخ. على أن تعطى الأولوية للبرامج الموجهة لقطاع الشباب نظراً لأهمية هذا القطاع من جهة، وطول الفترة المتوقعة لحياتهم المهنية من جهة أخرى.

إني على ثقة بأن انعقاد هذا المؤتمر ، في مثل هذا الوقت العصيب الذي يواجهه الشعب الفلسطيني في الصفة والقطاع، هو دليل خير وعافية ورسالة لكل الخيرين في هذا العالم للوقوف عند مسؤولياتهم في مواجهة مسؤولياتهم الإنسانية للمساعدة في صون حق الإنسان الفلسطيني في العمل اللائق الذي يحفظ له كرامته ويخفف من معاناته على كل الأصعدة.

إننا في منظمة العمل الدولية نجدد التزامنا بالاستمرار في تقديم الدعم الفني للشعب الفلسطيني في مواجهة أزمة البطلة.

ختاماً، أتمنى لمؤتمرك النجاح في تحقيق أهدافه.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،

كلمة السيد شاهر سعد

أمين عام الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين



يعتبر الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية المسبب الأول للبطالة، فمنذ احتلال إسرائيل للأراضي الفلسطينية عام 1967، عمد الاحتلال إلى ربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي، ولكن دون السماح ببناء مركبات لهذا الاقتصاد الذي تعرض - دوماً - للعديد من التقلبات الاقتصادية في المنطقة لمدة عقود. وعلى الرغم من قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 ومحاولاتها مع القطاع الخاص تطوير الاقتصاد الفلسطيني، إلا أن مشكلة البطالة ظلت ماثلة ومتجردة في المجتمع الفلسطيني. وقد تعمقت حدة هذه الأزمة منذ بداية انتفاضة الأقصى. في الربع الأخير من العام 2000 وما رافقها من إجراءات قمعية وعقوبات جماعية من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي، تمثلت في فرض حصار شامل على الأراضي الفلسطينية، ومنع العمال من الوصول إلى أماكن عملهم داخل الخط الأخضر، وإقامة مئات حواجز التفتيش على مداخل المدن والقرى والمخيימות، وتدمير البنية التحتية العامة والخاصة، وبناء جدار الفصل العنصري التوسيعى داخل الأراضي الفلسطينية، وهي إجراءات أدت إلى تدمير فرص السلام، وإدخال المنطقة في نفق مجهول، أضف إلى هذا تدمير أسس الاقتصاد الفلسطيني وركائزه، ذلك الاقتصاد الذي وصفته تقارير الأمم المتحدة بأنه "اقتصاد مزقته الحرب".

لقد كان من أكثر النتائج فداحة لهذه الإجراءات هي تفشي ظاهرة البطالة بين صفوف العمال الفلسطينيين، ويزداد التأثير السلبي لهذه الظاهرة في ظل العوامل التالية:

1. عدم قدرة الاقتصاد الفلسطيني - بوضعه الحالي - على النهوض، وإيجاد فرص عمل جديدة للحد من ظاهرة البطالة.

2. الغياب الكامل للتشريعات التي تمنح العمال الحماية الاجتماعية في مثل هذه الظروف، وكذلك مثل: قوانين الحماية الاجتماعية والبطالة، وقانون الضمان الاجتماعي "التأمينات الاجتماعية" الذي أوقف بقرار من البنك الدولي بعد أن تم إقراره.

3. تعويض العاطلين عن العمل من خلال برامج التشغيل الطارئ، إذا لم يكن هذا البرنامج - على الإطلاق - بالمستوى المطلوب، مما تم تقديمها للعمال لا يساوي 10% من الخسائر الحقيقة للعمال.

من المعروف أن معدلات البطالة يتم تحديدها في المؤسسات الرسمية، وفق المعيار الواسع الذي وضعته منظمة العمل الدولية، غير أن هذا المعيار لا ينفع وطبيعة الظروف التي يمر بها عمالنا في الأراضي الفلسطينية، إضافة إلى أنه لا يعطي مقاييس دقيقة لعمل المرأة التي لا تبحث عن عمل، أو الذين ينسوا من البحث عن عمل بسبب الأوضاع السائدة.

وعلى كل حال، فإن معدلات البطالة تزايّدت خلال العامين 2001-2002 بصورة كبيرة جدا، نتيجة الإغلاقات المستمرة وفترات من التجول الطويلة. فقد وصلت هذه المعدلات في بعض الأحيان إلى أكثر من 70% في الثلث الأول من العام 2002، في حين أنها انخفضت بعد ذلك، حيث المحاولات المتمثّلة باستيعاب أكبر قدر ممكن من قوى العمل المتعلقة في القطاع العام، وفي عدد من أنشطة الخدمات.

ووفق الإحصاءات الرسمية، فقد عمل نحو 117 ألف عامل فلسطيني في الاقتصاد الإسرائيلي، وبشكل هذا نحو 20% من إجمالي عدد العاملين في الأراضي الفلسطينية، وقد انخفض عدد العاملين في الاقتصاد الإسرائيلي بعد العام 2000 ليصل إلى أدنى مستوى له في العام 2002 حيث لم يتجاوز 50 ألف عامل.

إن البدء في بناء جدار الفصل العنصري التوسعي - الذي يتوقع انتهاء العمل منه وفقاً للمخططات الإسرائيلية في نهاية العام 2007 - سوف يضيف إلى العاطلين عن العمل

ما نسبته 16% من قوة العمل، حيث سيمنع هذا الجدار آلاف المزارعين من الوصول إلى مزارعهم، كما سيخلق وضعاً يتم بموجبه التحكم الكامل في الدخول للعمل داخل الخط الأخضر، وخاصة العاملين من الضفة الغربية.

الإخوة والأخوات:

وانتلاقاً من المعطيات السابقة فإن نسبة البطالة في نهاية العام 2006 وخلال العام 2007 لن تقل عن 20%， ويعني وجود ما لا يقل عن 100 ألف عاطل عن العمل دون حمايات اجتماعية أو صحية. ولابد من الإشارة هنا إلى إضراب موظفي السلطة الوطنية الفلسطينية، والذي كان له الأثر الكبير في التراجع الحاصل بالوضع الاقتصادي.

لقد تم عقد الكثير من ورش العمل لدراسة موضوع البطالة والفقر المنتشرين في المجتمع الفلسطيني، وشخصت الأسباب والإمكانات، غير أنه لم يتم حتى الآن إيجاد أية فرص أو حتى توجهات حقيقة لمواجهة مثل هذه الظاهرة والحد من تأثيراتها المدمرة للحياة الاجتماعية. وقد قام الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين لدى مختلف المنظمات الدولية من أجل وضع حلول ناجحة لمكافحة البطالة، وأثمرت تلك المساعي لإنشاء صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمال عام 2000 من أجل وضع حد للبطالة. وكنا نأمل أن يكون الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية أحد أهم الحلول، وأن يمثل أحد المشاريع الاستراتيجية لمواجهة آثار البطالة، وخلق عدة آلاف فرصة عمل، وبناء بنية تحتية، إلا أن الظروف السياسية السائدة، والحصار الإسرائيلي، إضافة إلى مجموعة من العوامل الذاتية الداخلية ساهمت - جمِيعاً - في تجميد العمل بهذا الصندوق، وهناك مؤشرات عديدة تدل على إمكانية وقف هذا المشروع بشكل نهائي. أضف إلى ذلك تعدد وزراء العمل، حيث ينص المرسوم الرئاسي بأن وزير العمل هو من يرأس مجلس الإدارة في هذا الصندوق، وهذا بدوره أضعف آليات التنفيذ لهذا الصندوق، في حين أنه لو تم تطبيق الأنظمة وفق المصلحة العليا للعمال، ولم توضع تحت السيطرة السياسية لتم قطع شوط كبير في هذا المجال.

إن استمرار مشكلة البطالة ووجهها الآخر وهو الفقر، من شأنه المساس بالنسيج الاجتماعي الفلسطيني، وتتامي ظواهر سلبية بدأت تطفو على السطح بصورة متزايدة، إضافة إلى ذلك، فإن مشكلة البطالة مصحوبة بتدني مستوى الخدمات المقدمة للجمهور، وخاصة العمال، مثل: الخدمات الصحية والاجتماعية والتعليمية.

إن مواجهة ظاهرة البطالة تستوجب تحركاً وطنياً، وعلى كل المستويات، كما تستدعي ضرورة وضع خطة طوارئ عاجلة لمواجهة كل التداعيات. وهذا يؤكد على ضرورة أن تتضمن خطة الحكومة القادمة برامج وآليات واضحة لمكافحة البطالة والفقر من أجل إنقاذ ما يمكن إنقاذه، إضافة إلى ضرورة استمرار عقد المؤتمرات الوطنية، والتي يدعى إليها أهل الاقتصاد، وجهات فاعلة أخرى - عربية وإقليمية ودولية - إضافة إلى هيئات الخاصة بالأمم المتحدة للمساعدة، والإسهام في توفير الظروف المناسبة لإنعاش الاقتصاد الفلسطيني لخلق فرص عمل جديدة، إضافة إلى إمكانية عقد اتفاقات ثنائية مع بعض الدول لاستيعاب أيد عاملة فلسطينية، وفق شروط، ولفترات محدودة.

الإخوة والأخوات:

نحن ننتظر من هذا المؤتمر أن يقدم بحلول واضحة صريحة تعلن وتحمل المسؤلية، وليس - فقط - مؤتمرات إعلامية، فعشرات الآلاف من العمال ينتظرون نتائج يجب أن تكون إيجابية، وبخاصة في ظل المعطيات السلبية التي تشير إلى إمكانية تفاقم مشكلة البطالة، وما يتبعها من تأثيرات سلبية، خلال العام 2007 وخصوصاً ارتفاع معدلات الفقر والهجرة.

الجلسة الأولى:
سوق العمل ومشكلة البطالة

الخصائص العامة لسوق العمل الفلسطينية

في الوقت الراهن

**السيد صالح الكفري
الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني**



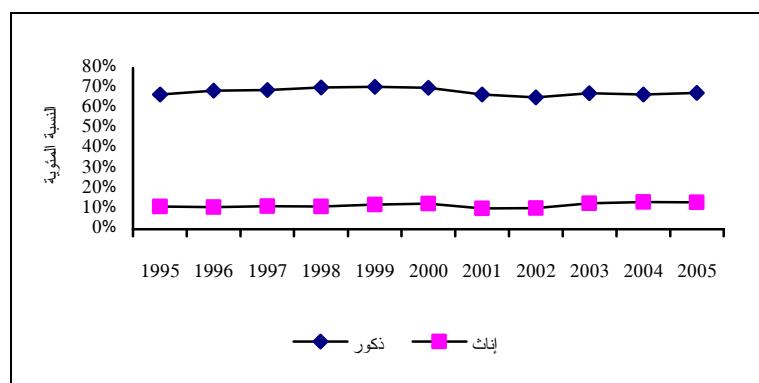
خلفية تاريخية:

شهد الاقتصاد الفلسطيني منذ بداية التسعينيات عدداً من التحولات والتغيرات، ومررت الأراضي الفلسطينية بعدة أزمات اقتصادية تراجعت فيها مستويات المعيشة وانتشرت البطالة واتسعت دائرة الفقر لا سيما بين الفئات الضعيفة والمهمشة، فقد شهدت بداية التسعينيات أزمة اقتصادية حادة نتجت عن أزمة الخليج والإجراءات الإسرائيلية ضد الشعب الفلسطيني خلال الانتفاضة الأولى، واستمر ذلك حتى بدايات العام 1994، أي بعد توقيع اتفاقية المبادئ الفلسطيني الإسرائيلي في أيلول عام 1993 في أوسلو، حيث وافق المجتمع الدولي على منح السلطة الوطنية الفلسطينية الدعم المادي اللازم لإعادة تأهيل البنية التحتية العامة والبناء المؤسسي لتسهيل الجهود التنموية ودفع عربة الاقتصاد الفلسطيني تجاه رفع مستويات المعيشة والحد من البطالة.

لم تلبث تلك الجهود والمساعدات الدولية لتعكس على الاقتصاد الفلسطيني حتى وقع الاقتصاد مرة أخرى بأزمة مع بداية الربع الثاني من عام 1996 جراء الإغلاقات المشددة على الأراضي الفلسطينية من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي في عهد حكومة "نتنياهو" على أثر أحداث النفق وسلسلة العمليات التي قامت بها الحركات الفلسطينية في العمق الإسرائيلي، وارتفعت معدلات البطالة بشكل حاد وبخاصة في قطاع غزة ليصل المعدل في الأراضي الفلسطينية إلى 24% بواقع 20% في الضفة الغربية و33% في قطاع غزة. وانعكس ذلك بشكل تلقائي على تدني مستويات المعيشة، حيث بدأت الجهود المحلية والدولية تجاه التهدئة وتقعيل عجلة النشاط الاقتصادي بهدف إنعاش الاقتصاد الفلسطيني مرة أخرى وبشكل تدريجي بدأ الوضع الاقتصادي الفلسطيني يسترد عافيته،

وبدأت المؤشرات الاقتصادية ظهر استقراراً تدريجياً، وبذلت معدلات البطالة بالانخفاض التدريجي إلى أن وصلت إلى أدنى مستوياتها في الربع الثالث من عام 2000، أي عشية انتفاضة الأقصى الثانية، وبلغ معدل البطالة في ذلك الحين 10% بواقع 8% في الضفة الغربية و16% في قطاع غزة. إلا ان الأوضاع السياسية انقلبت رأساً على عقب في الأراضي الفلسطينية مرة أخرى، وتعطل كل ما سبق من معاهدات ما بين الفلسطينيين والإسرائيليين، وبالتالي انعكس ذلك على جميع جوانب الحياة بشكل سلبي. وحسب المؤشرات الإحصائية المتوفرة لدى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ارتفع معدل البطالة في الربع الرابع من عام 2000 إلى مستوى غير مسبوق، حيث وصل إلى 28% في الأراضي الفلسطينية بواقع 26% في الضفة الغربية و34% في قطاع غزة، واستمرت الأزمة الاقتصادية حتى يومنا هذا بالرغم من المحاولات المتكررة والجهود الحثيثة التي بذلت لنفاذ آثار الأزمة السياسية مع الجانب الإسرائيلي، إضافة إلى الآثار الناجمة عن الحصار الدولي المفروض على الأراضي الفلسطينية وأزمة انقطاع الرواتب عن موظفي الحكومة.

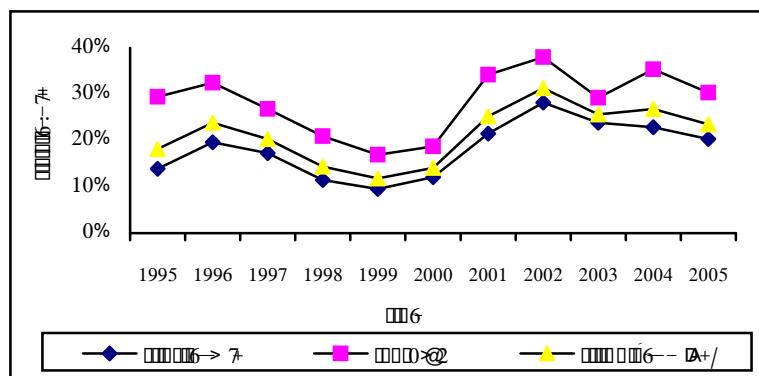
شكل 1: نسبة المشاركة في القوى العاملة



يبين الشكلان المرفقان (1، 2) اتجاهات المؤشرات الأساسية لسوق العمل الفلسطيني خلال السنوات 1995-2005، ومن الواضح أن نسبة المشاركة في القوى العاملة بعد أن بدأت بالنمو خلال النصف الثاني من التسعينيات تراجع بشكل ملحوظ خلال فترة

انتفاضة الأقصى لكل من الإناث والذكور. كما يلاحظ عدم حصول تقدم في مشاركة المرأة في سوق العمل بالرغم من حدوث قفزة نوعية وكمية في البرامج المنفذة لصالح دمج المرأة في سوق العمل، حيث تراوحت نسبة مشاركة المرأة خلال الفترة 1995-2005 بين 10.3% (في العام 2001) و13.5% (في العام 2004). أما بالنسبة لاتجاهات البطالة، فمن الواضح أن الفجوة ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة كانت كبيرة خلال الفترة الماضية، وظل المعدل في قطاع غزة أعلى بكثير منه في الضفة الغربية. كما انه بعد أن وصل المعدل إلى أدنى مستوى له في الأرضي الفلسطينية عشية انتفاضة الأقصى، ارتفع إلى أعلى مستوى له في العام 2002 وبلغ (31.3%)، وبدأ بالتحسن إلى أن وصل إلى 24.2% في الرابع الثالث 2006، بواقع 19.1% في الضفة الغربية و36.3% في قطاع غزة.

شكل 2: معدل البطالة



جراء الأحداث الأخيرة خلال السنوات الخمس الماضية حصلت تغيرات على الطالب على مخرجات التعليم. فقد بلغت نسبة البطالة من بين الأفراد الذين يحملون مؤهلات الدنيا أدنى نسب للبطالة قبل تشرين أول 2000، حيث بلغت النسبة للمستوى المتدني للتعليم (أقل من ثانوية عامة) 8.0% في الرابع الثاني 2000 مقابل 11.8% للمستوى التعليمي الأعلى (بكالوريوس فأعلى)، وانعكست المسألة خلال انتفاضة الأقصى حيث

بلغت النسبة لأدنى مستوى تعليمي 26.5% مقابل 15.5% لأعلى مستوى للتعليم (بكالوريوس فأعلى) وذلك في الربع الثاني من عام 2001. تلك التغيرات ظهرت بين الرجال، بينما النساء، فلم تتغير الحال، ويعود ذلك إلى أن نسبة النساء اللواتي كن يعملن في إسرائيل والمستوطنات بلغت 1.2% من بين العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات في الربع الثاني 2000، ويعود السبب الرئيسي في حدوث تلك التغيرات إلى انقطاع العمال الفلسطينيين عن العمل في إسرائيل والمستوطنات، وعلى هذا الأساس حدث التغيير بين الرجال بشكل أساسي. من جانب آخر يظهر أن التعليم بالنسبة للإناث لم يشكل مكسباً لحصولهن على وظيفة، مما ينذر بتجنب النساء استكمال تعليمهم الأكاديمي في المستقبل.

علاوة على التغيرات التي شهدتها معدلات البطالة وفقاً للمستوى التعليمي للعاملين، انخفضت معدلات الأجور للذكور المستخدمين بأجر ويحملون درجة دبلوم فأعلى، بينما استقرت لفئة التي لم تتجاوز مرحلة أعلى من مرحلة الثانوية. في المقابل انخفضت الأجور للإناث لجميع مراحل التعليم. تلك مؤشرات يمكن أن تقرأ سلبياً أو إيجابياً. فالجانب الإيجابي فيها هو أن الأفراد الذين يحملون مؤهلات علمية عالية لم يواجهوا خطر فقدان الوظائف خلال فترة الأزمة الاقتصادية التي مرت وما زالت تمر بها الأرضي الفلسطينية، بينما ترتفع المخاطرة لدى ذوي المؤهلات المتقدمة. أما الجانب السلبي، هو انخفاض الأجور بين الأفراد الذين يحملون مؤهلات علمية عالية بينما لم تتأثر الأجور للأفراد الذين يحملون مؤهلات متقدمة.

وعلى نفس المسار، تتبخر صورة اثر الإجراءات الإسرائيلية على نسب التسرب وعلاقة التسرب بطلب السوق على الأيدي الماهرة أو المؤهلة أو الأيدي العاملة بالمهن الأولى. فقد كان العامل الأساسي في حدوث التغيرات الجوهرية في سوق العمل هو إغلاق سوق العمل الإسرائيلي أمام العمالة الفلسطينية، مما كان سبباً أساسياً في إحداث تغيرات على التوزيع النسبي للعاطلين عن العمل حسب المؤهل العلمي.

إن من بين الأفراد الذين كانوا يعملون في إسرائيل والمستعمرات عشية الانتفاضة هناك 33 ألف في سن الشباب (15-24 سنة) من بين 118 ألف. كما أن هناك 72 ألف تتراوح أعمارهم ما بين 25-44 سنة. ومن بين تلك الفئة 6 آلاف عامل فقط يحمل شهادة دبلوم متوسط فأعلى، و17 ألف يحمل شهادة ثانوية عامة. والباقي يحمل مؤهلاً أقل من الثانوية العامة (أي أن من بين كل 10 عاملين 8 عاملين يحملون مؤهلاً أقل من الثانوية العامة). ويتطلب ذلك وضع برامج تدريب وتأهيل لما لا يقل عن 70 ألف عامل، بحيث يتم التركيز على المجالات التي يحتاجها السوق المحلي والسوق الخارجي. يذكر أن تركز عمل الفلسطينيين في إسرائيل والمستعمرات في قطاع البناء والتشييد، حيث يعمل في هذا القطاع 81 ألف عامل، بينما يعمل في الصناعة نحو 21 ألف عامل في التجارة والفنادق والمطاعم و20 ألف، والباقي في قطاعات أخرى. كما أنه كان هناك 62 ألف عامل لديهم حرف مثل القصارة والتلبيط وتركيب الالمنيوم وغيرها من الحرف المكتسبة لدى العامل الفلسطيني في إسرائيل والمستعمرات، كذلك هناك 8 آلاف عامل في تشغيل الماكينات والآلات وتجمعها، في المقابل هناك 60 ألف من العمال غير الماهرین الذين لا يحملون أي كفاءة مهنية.

إن جانبية سوق العمل الإسرائيلي في الماضي اورثت الشعب الفلسطيني 112 ألف عامل بلا مؤهل علمي يعينه على بناء مستقبله المستقر. فال أجور المرتفعة التي يتقاضاها العامل الفلسطيني في إسرائيل والمستعمرات، والذي رافقه الوضع الاقتصادي الصعب الذي تعانيه الأرضيات الفلسطينية، كانت من أهم العوامل التي أدت إلى جعل بعض الشباب الفلسطيني تركوا تعليمهم الأكاديمي أو المهني ويلتحقوا بالعمل في السوق الإسرائيلي. وتجدر الإشارة إلى أن المهن الحرافية التي اكتسبها العامل الفلسطيني ومن أهمها البناء والتشييد (أكثر من نصف العاملين) لا تتمكن السوق المحلي من استيعابها في حال تم وضع برامج تشغيل.

الطلب المرتفع على الأيدي العاملة غير المتعلمة قبل انتفاضة الأقصى، رفع من نسب التسرب، في حين ساهم انخفاض الطلب على تلك الفئة بعد إغلاق المعابر والحدود أمام العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات في خفض نسب التسرب. حيث ارتفعت

نسبة التسرب في عام 1999/2000 بشكل ملحوظ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبشكل موازي ارتفعت نسبة العاملين في إسرائيل من الأراضي الفلسطينية. وبما أن سوق العمل الإسرائيلي لا يتطلب أي مؤهلات علمية للعمال الفلسطينيين الذين يعملون فيه، وبما أن الأجور التي يتقاضاها العامل الفلسطيني في إسرائيل والمستوطنات أعلى مما هي عليه في سوق العمل المحلي، سجد الجواب الشافي للعلاقة ما بين التسرب المبكر من المدارس وافتتاح السوق الإسرائيلي أمام العامل الفلسطيني، حيث تزيد أجور العاملين الفلسطينيين في إسرائيل بنسبة 33% عن أجور العاملين في السوق المحلي والذين يحملون شهادة دبلوم متوسط فأعلى. وهذه تعتبر نقطة جذب للعمال الفلسطينيين لترك مدارسهم والالتحاق بسوق العمل الإسرائيلي.

1- الوضع الراهن في سوق العمل الفلسطيني^١:

1-1 الإطار العام للقوى العاملة:

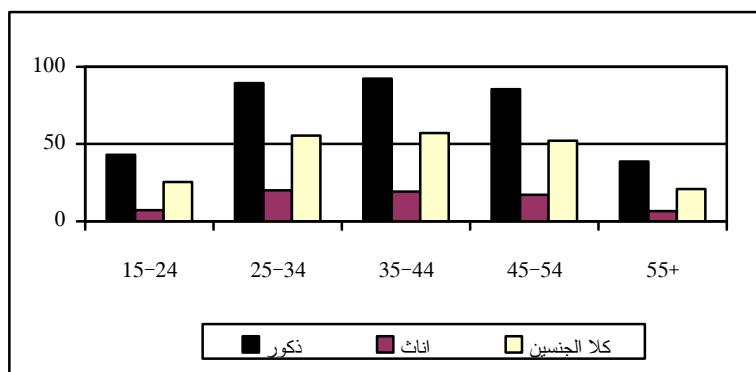
تشير أحدث النتائج والتي تعود للربع الثالث من عام 2006، إلى أن عدد السكان الفلسطينيين الذين تبلغ أعمارهم 15 سنة فأكثر، أي القوة البشرية والمقيمين في الأراضي الفلسطينية يقررون بحوالي 2,121 ألف، منهم 65% يقيمون في الضفة الغربية، أي حوالي 1,378 ألف. وتتجزأ القوة البشرية حسب تعريف منظمة العمل الدولية إلى فئتين أساسيتين، الأولى وهي الفئة المشاركة في القوى العاملة والتي تشكل 41.3% من إجمالي القوة البشرية، والفئة الثانية وهي غير المشاركة في القوى العاملة والتي تشكل الباقى (58.7%). كما أن فئة المشاركين في القوى العاملة تتجزأ إلى فئتين، الأولى فئة العاملين والذين يشكلون 75.8% والباقي هي فئة العاطلين عن العمل والذين يشكلون 24.2% وهذه النسبة هي نفسها ما تسمى بمعدل البطالة. أما فئة غير المشاركين في القوى العاملة فينقسمون إلى 4 فئات بناء على سبب عدم المشاركة، الفئة الأولى هم فئة المتفرغين/المتفرغات لأعمال المنزل (48.7%) وفئة المتفرغين/المتفرغات للدراسة (33.2%) ولأسباب العجز وكبار السن (12.0%) ولأسباب أخرى (أنظر ملحق 1).

¹ مصدر البيانات: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2006. مسح القوى العاملة (الربع الثالث 2006). رام الله-فلسطين

1-2 المشاركة في القوى العاملة

تعتبر المشاركة في القوى العاملة مؤشراً أساسياً لمدى نشاط سوق العمل وفاعليته في توفير فرص العمل. كما ويتأثر مؤشر المشاركة بالموسمية، وبخاصة بالمواسم الزراعية والتي تأتي بالربع الثاني والثالث من كل عام. وعلى هذا الأساس سيتم الاعتماد على نتائج العام 2005 بدلاً من البيانات المتوفرة عن الربع الثالث 2006 لتجنب تأثير الموسمية على مؤشر المشاركة في القوى العاملة. فقد أشارت نتائج مسح القوى العاملة إلى انخفاض نسبة المشاركة إلى 40.7% من إجمالي القوة البشرية (الأفراد الذين أعمارهم 15 سنة فأكثر) في العام 2005، أي أصبح من بين كل 10 أفراد أعمارهم 15 سنة فأكثر 4 أفراد مشاركون في القوى العاملة، بعد أن وصلت نسبة المشاركة إلى 43.6% في العام 2000. كما انه من المتوقع أن تثبت نسبة المشاركة في العام 2006 بناء على مؤشرات الأرباع الثلاث الأولى من عام 2006.

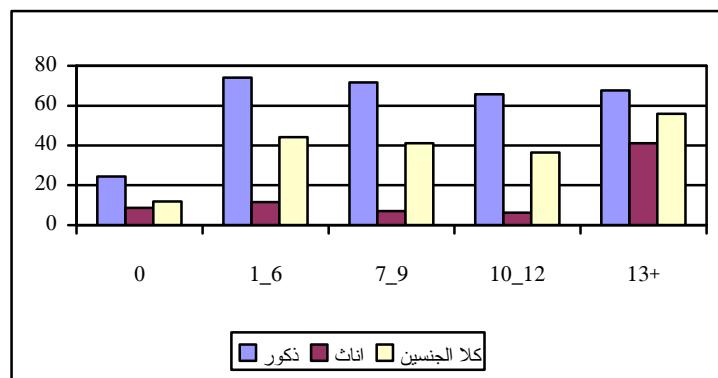
شكل 3: نسبة المشاركة حسب العمر والجنس 2005



من جانب آخر، بلغت نسبة المشاركة في العام 2005 في الضفة الغربية 42.9% مقابل 36.7% في قطاع غزة. وعلى مستوى الجنس مازالت نسبة مشاركة النساء في القوى العاملة متدنية مقارنة مع الرجال، حيث بلغت نسبة مشاركة النساء 15.8% مقابل 13.4% في الضفة الغربية، و9.0% في قطاع غزة)، مقابل 67.6% للرجال (69.5% في

الضفة الغربية، و 63.9% في قطاع غزة). ويقدر عدد المشاركين في القوى العاملة بحوالي 827 ألف شخص بواقع 568 ألفاً في الضفة الغربية و 259 ألفاً في قطاع غزة. من جانب آخر، تنشط النساء وينشط الرجال في الفئات العمرية المتوسطة بشكل أكبر من باقي الفئات العمرية، حيث ترتفع نسب مشاركة النساء في القوى العاملة بين اللواتي أعمارهن تتراوح بين 25-44 سنة، حيث تبلغ نسبة مشاركة النساء 25-34 سنة 20.1% ونسبة المشاركة بين اللواتي أعمارهن 35-44 سنة 19.3%. وبقي هذا الاتجاه منذ سنوات مع تغيرات طفيفة لا تذكر. بينما نسبة المشاركة بين الرجال الذين أعمارهم 35-44 سنة تعتبر الأعلى بالمقارنة مع الفئات العمرية الأخرى حيث تصل النسبة إلى 92.4%， يليها الفئة 25-34 سنة والتي تصل نسبة المشاركة فيها إلى .%89.4

شكل 4: نسبة المشاركة حسب سنوات الدراسة والجنس 2005



أما حسب المستوى التعليمي، فيتضح أن هناك تبايناً بين النساء والرجال من جانب، وبين المستويات التعليمية المختلفة من جانب آخر. فالنساء ذوات المستوى التعليمي الأعلى ترتفع بينهم. نسبة المشاركة في القوى العاملة مقارنة مع المستويات التعليمية الأخرى، حيث تصل نسبة مشاركة النساء اللواتي حصلن على مستوى تعليمي أعلى من الثانوية العامة 41.1% ويليها اللواتي أنهن 1-6 سنوات دراسية (11.6%) والباقي أقل من 9%.

3-1 البطالة

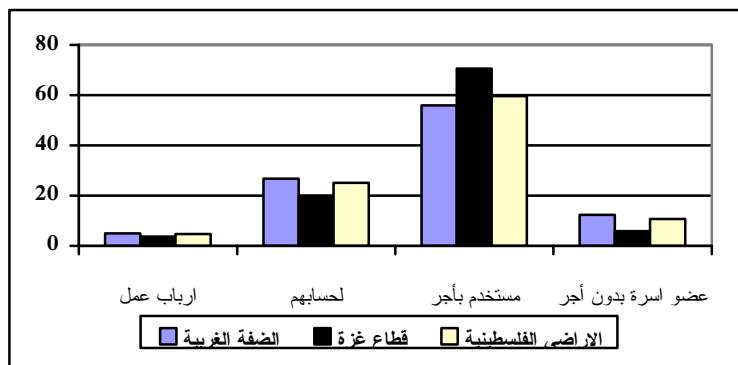
يتضح من خلال الشكل، أن نسبة البطالة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة وصلت إلى 19.1% و36.3% على التوالي وذلك في الربع الثالث من عام 2006. كما وصلت نسبة البطالة بين النساء المشاركات في القوى العاملة في نفس الفترة إلى 24.5% مقابل 24.2% بين الرجال. ويقدر عدد العاطلين عن العمل بحوالي 212 ألف شخص، بواقع 117 ألف في الضفة الغربية و95 ألف في قطاع غزة. وتعتبر نسبة العاطلين عن العمل في الأراضي الفلسطينية أعلى من مثيلاتها في الدول المجاورة، حيث تصل نسبة البطالة في الأردن إلى 12.5% وفي إسرائيل إلى أقل من 10%.

في الربع الثالث 2006، احتلت محافظة الخليل النسبة الأعلى للبطالة (24.2%)، يليها محافظة سلفيت بنسبة 22.6%. بينما كانت أدنى نسبة للبطالة في الضفة الغربية في محافظة القدس (11.9%). أما في قطاع غزة، فاحتلت محافظة شمال غزة النسبة الأعلى للبطالة بنسبة 40.6%， بينما كانت أدنى نسبة للبطالة في قطاع غزة في محافظة رفح بنسبة 30.3%.

4-1 العاملون وخصائصهم

قدّر عدد العاملين (رجال ونساء) من الأراضي الفلسطينية في الربع الثالث من عام 2006 بحوالي 664 ألف عامل، بواقع 497 ألف من الضفة الغربية، و167 ألف من قطاع غزة. كما يقدر عدد النساء العاملات بحوالي 110 آلاف امرأة، بواقع 92 ألف من الضفة الغربية، و18 ألف من قطاع غزة. ويقدر عدد العاملين في إسرائيل والمستوطنات من الضفة الغربية بحوالي 37 ألف عامل يحملون بطاقة فلسطينية، و33 ألف عامل يحملون بطاقة إسرائيلية أو جواز سفر أجنبي، مقابل أقل من ألف شخص من قطاع غزة عملوا في إسرائيل والمستوطنات، بعد أن وصل عدد العاملين عشيّة الانفلاحة إلى 146 ألف عامل بواقع 116 ألفاً من الضفة الغربية و30 ألفاً من قطاع غزة.

شكل 5: التوزيع النسبي للعاملين حسب الحالة العملية،
الربع الثالث 2006

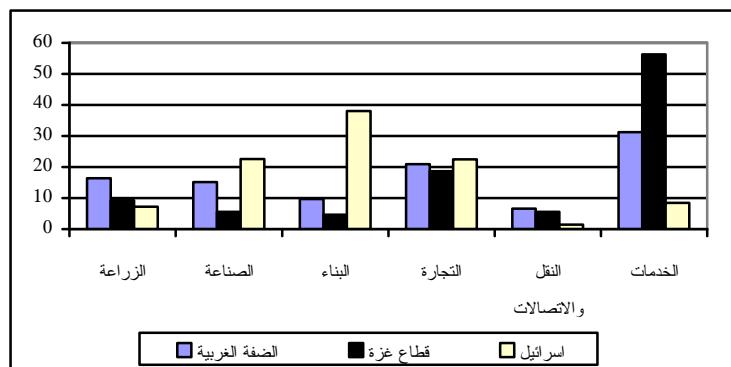


بلغت نسبة العاملين بأجر 59.6% من إجمالي العاملين، بواقع 55.9% في الضفة الغربية و70.6% في قطاع غزة، بعد أن كانت تصل إلى 67.6% عشية الانفراقة، بواقع 66.2% في الضفة الغربية و71.0% في قطاع غزة. مقابل ذلك ارتفعت نسبة العاملين لحسابهم الخاص من 18.1% في الربع الثالث 2000 إلى 25.0% في الربع الثالث 2006. أما على صعيد المحافظات، فقد احتلت محافظة الخليل المرتبة الأولى في العمل الأسري بدون أجر، حيث بلغت النسبة 20.1% من إجمالي العاملين، بينما تاحت محافظة القدس المرتبة الأولى في توجيه سكانها إلى العمل كمستخدمين بأجر .(72.1%).

من جانب آخر، كان قطاع الخدمات (يشمل الصحة والتعليم والإدارة العامة) المشغل الأساسي للعاملين في السوق المحلي خلال الربع الثالث من عام 2006، حيث وصلت نسبة العاملين في هذا القطاع إلى 31.9%，بواقع 56.3% من بين العاملين في قطاع غزة، 31.3% في الضفة الغربية (لا تشمل العاملين في إسرائيل والمستوطنات)، بينما كان قطاع البناء والتشييد القطاع الأساسي للعاملين في إسرائيل والمستوطنات حيث تصل نسبة العاملين فيه إلى 38.1% من إجمالي العاملين الفلسطينيين في إسرائيل. ويأتي قطاع التجارة والمطاعم والفنادق بعد قطاع الخدمات بصفته مشغلاً مهماً للعاملين

في سوق العمل المحلي، حيث تصل النسبة إلى 20.9% من بين العاملين في الضفة الغربية و18.6% في قطاع غزة. ويلي قطاع التجارة قطاع الزراعة والصيد، حيث يشغل 16.4% من بين العاملين في الضفة الغربية، و69.3% في قطاع غزة.

شكل 6: التوزيع النسبي للعاملين حسب مكان العمل والنشاط الاقتصادي، الرابع الثالث 2006



كان للقطاع العام دور أساسي في التقليل من حدة الأزمة الاقتصادية الخانقة التي يتعرض لها الشعب الفلسطيني منذ العام 2000 فقد استوعب القطاع العام خلال السنوات الخمس الأخيرة حوالي 35 ألف شخص ليصل إجمالي الموظفين إلى حوالي 150 ألف موظف منهم 77 ألفاً في الضفة الغربية و73 ألفاً في قطاع غزة. وفي الرابع الثالث من عام 2006 أصبح العاملون في القطاع العام يشكلون 22.6% من إجمالي العاملين، بواقع 15.4% في الضفة الغربية و44.0% في قطاع غزة، بعد أن كانت نسبتهم 17.4% عشية الانفلاحة.

1-5 الأجور وساعات العمل

وصل معدل الأجر اليومي في الرابع الثالث من عام 2006 إلى 78.2 شيكلًا للمستخدمين في القطاع المحلي في الضفة الغربية مقابل 68.8 شيكلًا في قطاع غزة،

و 133.1 شيكلً للعاملين في إسرائيل والمستوطنات. كما بلغ معدل الأجر اليومي للعاملين في القطاع الخاص 66.5 شيكلً مقابل 78.7 شيكلً في القطاع العام و 103.7 شيكلً في القطاعات الأخرى والتي تشمل المنظمات غير الحكومية. كما أظهرت نتائج الربع الثالث 2006 أن معدل الأجرة اليومية للنساء المستخدمات بأجر وصلت إلى 71.6 شيكل مقابل 75.2 شيكل للرجال، مع ملاحظة أن هذا لا يشكل مؤشرًا على عدم المساواة بسبب أن تركيبة العاملين الذكور تختلف عن مثيلاتها لدى الإناث، وبالتالي لا يمكن المقارنة لدراسة الفجوة بين الذكور والإناث وفقاً لهذه المعطيات.

أما على صعيد ساعات العمل، فقد بلغ متوسط ساعات العمل الأسبوعية للعاملين في الضفة الغربية 42.5 ساعة مقابل 41.2 ساعة في قطاع غزة و 44.7 ساعة للعاملين في إسرائيل والمستوطنات.

6-1 الخريجون في سوق العمل

تشير أحدث النتائج والتي تعود لمسح ظروف خريجي التعليم العالي والتدريب المهني الذي نفذته الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في الفترة الواقعة بين كانون أول 2005 وكانون ثاني 2006، إلى أن عدد الأشخاص الملتحقين بالتعليم في نهاية العام 2005 من بين الأفراد (15 سنة فأكثر) يقدر بحوالي 473 ألف شخص يمثلون ما نسبته 22.8% من مجموع الأفراد (15 سنة فأكثر) بواقع 292 ألف في الضفة الغربية و 181 ألف في قطاع غزة. وتمثل الإناث الملتحقات بالتعليم 48.7% من إجمالي الملتحقين بالتعليم. كما أظهرت النتائج أن عدد الأفراد الخريجين (15 سنة فأكثر) خلال نفس الفترة بلغ حوالي 300 ألف شخص، يمثلون 14.5% من إجمالي السكان (15 سنة فأكثر).

وأشارت نتائج المسح إلى أن أعلى معدل للمشاركة فيقوى العاملة من بين الأفراد الخريجين (15 سنة فأكثر) في الأراضي الفلسطينية سجلت للأفراد الذين يحملون شهادة بكالوريوس فأعلى، حيث وصلت النسبة إلى 89.2%， الواقع 88.2% في الضفة الغربية

و 90.7% في قطاع غزة. كما أشارت نتائج المسح إلى أن أعلى معدل للبطالة للأفراد الخريجين (15 سنة فأكثر) سجلت للأفراد الذين يحملون شهادة تعليم/تدريب مهني 34.8% بواقع 30.9% في الضفة الغربية و 41.2% في قطاع غزة. في حين سجل أدنى معدل للبطالة بين الأفراد الذين يحملون شهادة بكالوريوس فأعلى (22.1%) بواقع 18.1% في الضفة الغربية و 27.9% في قطاع غزة.

57.3% من الخريجين الذين لا يعملون ومستعدون للعمل سجلوا في مكاتب العمل التابعة لوزارة العمل وما زالوا في انتظار العمل، مقابل 12.9% سجلوا وحصلوا على عمل، و 29.8% لم يسجلوا في مكاتب العمل. ويعود السبب الرئيسي إلى أن 31.6% منهم لا يعرف عن وجود تلك المكاتب، والسبب الذي يليه اعتبارهم أن فرص العمل التي توفرها غير مناسبة.

1-7 الإعالة

ارتفعت نسبة الإعالة² الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية من 4.8% في الربع الثالث من عام 2000 إلى 5.9% في الربع الثالث 2006 أي بمعدل ارتفاع 22.9% ما بين الربع الثالث 2000 والربع الثالث 2006، حيث ارتفعت من 4.3% إلى 4.9% في الضفة الغربية بمعدل ارتفاع 14%， وارتفعت بشكل كبير في قطاع غزة من 5.9% إلى 8.7% بمعدل ارتفاع 47.5%.

² عدد المعالين (وتشمل الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة، وكبار السن الذين تزيد أعمارهم عن 65 سنة) لكل 100 شخص في سن العمل (أي الذين تتراوح أعمارهم بين 15-65 سنة).

مؤشرات البطالة في الأراضي الفلسطينية

**الدكتور باسم مكحول
منسق البحث في (ماس)**



مقدمة

يعاني الاقتصاد الفلسطيني من مشكلة بطالة مزمنة، وذلك بسبب وجود تشوّهات هيكلية حلت من قدرته على امتصاص الداخلين الجدد إلى سوق العمل. ولم تبرز حدة المشكلة في السابق لوجود فرص لتصدير العمالة إلى إسرائيل، وأسواق بعض الدول العربية، وبخاصة دول الخليج العربي، إلا أنها برزت إلى السطح كأحد أهم المشكلات الاقتصادية منذ مطلع التسعينيات، أي بعد حرب الخليج الأولى والثانية، وما رافقهما من خسارة لفرص العمل المتاحة للفلسطينيين في الأسواق العربية. كما عملت سياسة الاحتلال الإسرائيلي على تعزيز المشكلة بعد أن طبقت سياسة استبدال العمالة الأجنبية بالعمالة الفلسطينية، وفرض قيود صارمة على دخول العمالة الفلسطينية إلى سوق العمل الإسرائيلي.

وقد أرقت موضوع البطالة صانع القرار الفلسطيني منذ بداية نشوء السلطة الفلسطينية، فقد كانت هناك محاولات جادة للتخفيف من حدتها عن طريق توفير فرص عمل في مؤسسات السلطة المدنية والعسكرية، وخاصة خلال السنتين الأولى لعمر السلطة الفلسطينية، ومن خلال برامج التشغيل الطارئة التي تبنتها وزارة العمل وغيرها من المشاريع. إلا أن قدرة القطاع العام على استيعاب فائض العمالة تبقى محدودة، بل إن القطاع العام وصل إلى مرحلة الإشباع. وقد قامت الحكومة الفلسطينية باتخاذ مجموعة من السياسات الكلية لتحفيز القطاع الخاص لخلق فرص عمل، إلا أن تأثيرها ظل محدوداً بسبب تردي الأوضاع الاقتصادية الناجمة عن الإجراءات القمعية الإسرائيلية، والتي عملت على تراجع حجم الطلب المحلي والخارجي على السلع والخدمات، وتزايد حدة مخاطر الاستثمار في المناطق الفلسطينية.

ويعد حل مشكلة البطالة من أهم الأهداف الاقتصادية التي يسعى صناع القرار إلى الوصول إليها. وذلك لأن البطالة تعني ضياع فرص استخدام موارد اقتصادية كان يمكن استغلالها لرفع مستوى الإنتاج، وتحقيق معدلات نمو أعلى، وتحسين مستوى المعيشة لدى أفراد المجتمع، خاصة إذا كانت هذه القدرات المتعلقة عن العمل تمتلك مؤهلات علمية، وتميز بكافأة مهنية.

وتختفي الأبعاد السلبية للبطالة الجوانب الاقتصادية لتضرر الحياة الاجتماعية للأفراد، فارتفاع نسبة البطالة تقود إلى نسب فقر عالية، الأمر الذي يسبب مشاكل اجتماعية. وقد أصبحت نسب البطالة المرتفعة إحدى معالم الاقتصاد الفلسطيني الذي تميز بتبعيته العالية للاقتصاد الإسرائيلي، واعتماده الكبير على المساعدات الدولية في تسخير نشاطه الاقتصادي. الأمر الذي يضع العامل الفلسطيني رهينة التطورات السياسية، والتي بدت مؤشراتها غير متقللة في ظل تهديدات إسرائيل المتكررة بحجز مستحقات السلطة الفلسطينية من الضرائب الجمركية، والمقاصة، وتهديدات الجهات المانحة بقطع المساعدات المالية الموجهة إلى السلطة الوطنية.

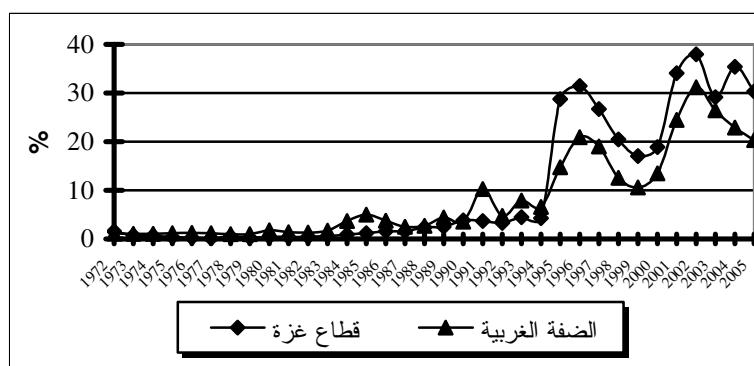
تهدف هذه الدراسة التعرف إلى حجم مشكلة البطالة، وخصائص المتعطلين عن العمل، والخيارات المتاحة لعلاجها.

1- التطور التاريخي لمشكلة البطالة ومؤشرات البطالة الحالية

يشير شكل (1) إلى أن مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية بدأت تتأزم بعد العام 1994، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة تراجع معدلات البطالة قبل تلك الفترة، وذلك بسبب اختلاف منهجية احتسابها بين جهاز الإحصاء المركزي، ونظيره الإسرائيلي. وتعكس معدلات البطالة بعد العام 1994 ارتباط العمالة الفلسطينية بالسياسات الإسرائيلية، فقد انخفضت في بداية العام 1997 والتي امتازت بفترة نهدنة، وارتفعت في العام 2000 بسبب ارتفاع حدة إجراءات الحصار والإغلاق الإسرائيلي.

ويلاحظ أيضاً ارتفاع معدلات البطالة في قطاع غزة عنها في الضفة الغربية طوال الفترة من 1972-2005. وذلك لأن قدرة اقتصاد الضفة الغربية على استيعاب العمالة أكبر منها في القطاع، بالإضافة إلى سهولة تصريف فائض الأيدي العاملة إلى إسرائيل، سواء أكان هذا التصريف بطرق قانونية أو غير قانونية. حيث يمتاز قطاع غزة بصغر سوقه، وصعوبة التواصل مع العالم الخارجي، الأمر الذي يحد من قدرته على امتصاص الأيدي العاملة.

**شكل 1: تطور معدلات البطالة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة
للفترة من 1972 - 2005**



المصدر: الفترة 1972-1998 تأثير الحصار الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني (مايس) 2001.
الفترة 1999-2005 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقارير سنوية لمسوح القوى العاملة.

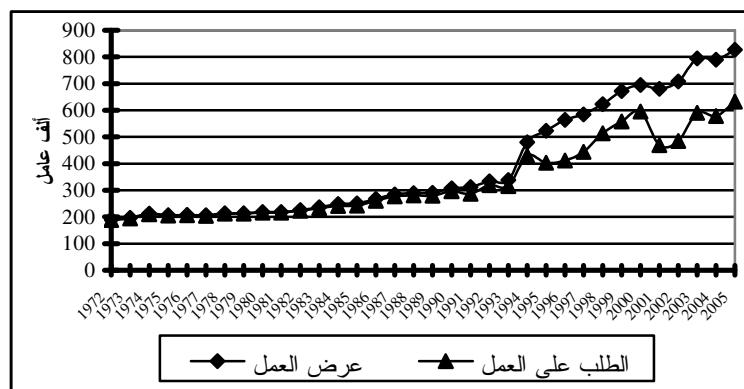
وتشتمل فجوة الطلب لنقدير فائض العمالة، ويتم احتسابها عن طريق قياس الفرق بين القوى العاملة وعدد العاملين في الاقتصاد المحلي. بمعنى، أن فجوة الطلب لا تعكس عدد المتعطلين عن العمل، لأن هناك عمالة محلية تعمل في دول أخرى.

ويشير شكل (2) إلى أن فجوة الطلب على العمل في الأراضي الفلسطينية تزداد مع مرور الوقت، بمعنى أن قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب الأيدي العاملة في

نراجع. واستناداً إلى مسح القوى العاملة، فإن فجوة الطلب في العام 2005 بلغت حوالي 194 ألف عامل.

شكل 2: عرض العمل والطلب عليه في الأراضي الفلسطينية

*2005 - للفترة من 1972



المصدر: الفترة (1972-1998). ماس. تأثير الحصار الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة (2000/9/28-2001/6/30). 2001.

الفترة 1999-2005 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقارير سنوية لمسوح القوى العاملة.

* بيانات العام 2004 و 2005 تشمل القدس.

واستناداً إلى مسح القوى العاملة للربع الثاني 2006 فإن عدد المتعطلين عن العمل (حسب التعريف الموسع) بلغ 265 ألف شخص، موزعين بين 156 ألف في الضفة الغربية و 109 آلاف في قطاع غزة. وشكل الذكور النسبة الأكبر (84.9%) من المتعطلين عن العمل، والذين بلغوا 225 ألف شخص مقابل 40 ألفاً من الإناث. وفي الضفة الغربية فقد بلغ عدد الذكور المتعطلين عن العمل 127 ألف شخص، أي ما نسبته 81.5% من إجمالي المتعطلين في الضفة، مقابل 29 ألفاً من الإناث. وفي قطاع غزة بلغ عدد الذكور المتعطلين عن العمل 98 ألف شخص، أي ما نسبته 90% من إجمالي المتعطلين، مقابل 11 ألفاً من الإناث.

2- عبء البطالة

تهدف عملية توزيع المتعطلين عن العمل إلى فئات، وتقسيمات متعددة، وذلك بهدف التعرف إلى الفئات التي تحمل العبء الأكبر من البطالة، وتم تقسيم البطالة حسب الآتي:

1-2 حسب المستوى التعليمي

استناداً إلى نتائج مسح القوى العاملة للربع الرابع من العام 2005 فإن النسبة الأكبر من المتعطلين عن العمل لا يحملون درجة أكاديمية جامعية، أي أولئك الذين يقل تعليمهم عن الدبلوم، حيث بلغت نسبتهم من إجمالي المتعطلين عن العمل 71.9%. وكانت هذه النسبة في الضفة الغربية (75.3%) أكبر منها في قطاع غزة، والتي بلغت 65.6%. أي أن نسبة الأيدي العاملة التي لا تملك شهادة أكاديمية تصل إلى الدبلوم هي تلك التي تحمل العبء الأكبر من البطالة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وتعكس هذه النسب اختلاف هيكليه الطلب على العمل - أيضاً - بين الضفة وغزة نوعاً ما، وتدلل هذه النسب - أيضاً - على أن قدرة المنافسة للنسبة الأكبر من المتعطلين عن العمل من الفلسطينيين في أسواق العمل الخارجية ستكون محدودة بسبب تدني مستوى المؤهلات العلمية لديهم مما قد يشكل عائقاً أمام تصدير العمالة الفلسطينية إلى سوق العمل في الخليج، والذي وصل إلى حالة الإشباع من العمالة الوافدة من الخارج، وخاصة من الهند، ودول شرق آسيا، والذين يمتازون بتدني عدد سنوات الخبرة والمستوى الأكاديمي، واستعدادهم للعمل بمتوسط دخول منخفضة. إضافة إلى ذلك، فإن نسبة 38.4% من المتعطلين عن العمل من ذوي الشهادات الأكاديمية (أي الذين حصلوا على درجة دبلوم متوسط فأعلى) هم من الإناث، وهذا يشكل عائقاً آخر يتمثل بالقيود الاجتماعية والعادات والتقاليد السائدة في المجتمع الفلسطيني أمام تصدير عمالة الإناث.

2- حسب النشاط السابق للمتعطلين

يُعد قطاع الخدمات المصدر الأكبر للمتعطلين عن العمل من بين الذين كانوا يعملون وفقوا وظائفهم في هذا القطاع، حيث بلغت نسبتهم 68% من إجمالي المتعطلين، سواء أكانوا يعملون سابقاً في الأراضي الفلسطينية أو في إسرائيل، يليه قطاع الإنشاءات بنسبة 14.5%. وكانت مساهمة قطاع الخدمات في قطاع غزة (83.3%) أكبر منها في الضفة (59.7%) وذلك بسبب ارتفاع مساهمنته في التشغيل في قطاع غزة. أما على مستوى الجنس، فقد شكل قطاع الخدمات نسبة 91.4% من الإناث المتعطلات عن العمل، و 63.3% من الذكور.

وترتبط معدلات البطالة في صفوف الفلسطينيين ارتباطاً قوياً بسياسات الإغلاق الإسرائيلية لسوق العمل في إسرائيل، حيث شكل المتعطلون عن العمل القادمون من إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية 26.5% من إجمالي المتعطلين في الضفة الغربية و 8.4% من إجمالي المتعطلين في قطاع غزة. وكان أثر الإغلاقات الإسرائيلية أكبر على عامل الصفة بسبب ارتفاع نسبة مساهمة السوق الإسرائيلية في تشغيل الأيدي العاملة القادمة من الصفة، وذلك لتنوع المنافذ بين الصفة وإسرائيل، الأمر الذي يسهل عليهم دخول إسرائيل، سواء بتصرير أو بدون تصريح، وهذه ميزة يفتقدها عمال قطاع غزة، حيث تسيطر إسرائيل على جميع منافذها، وبالتالي على حركة الأفراد والسلع منه وإليه. وشكل الذكور المتعطلون عن العمل القادمون من إسرائيل نسبة 24.6% من إجمالي الذكور المتعطلين، مقابل 2.9% للإناث، وذلك لأن أغلب فرص العمل في إسرائيل شاقة، حيث تشغّل قطاعات الإنشاءات والصناعة 54.8% من إجمالي العاملين في إسرائيل، ولا تتطلب عاملين ذوي خبرة عملية، بالإضافة إلى القيود الاجتماعية التي تمنع النساء من الذهاب للعمل في إسرائيل، وتحديداً في الأعمال الشاقة.

3- حسب التجمع السكاني

أختلفت حدة البطالة في الأراضي الفلسطينية باختلاف التجمع السكاني، حيث بلغت نسبة البطالة في المدن 27.6%， وفي الريف 28.6% وكانت نسبة البطالة في المخيمات هي

الأعلى، حيث بلغت 37.6%³. أما حسب المنطقة فبلغت نسبة البطالة في مدن الضفة 26.3% وفي الريف 28.3%， وفي المخيمات 35.6%， بينما شكل المتعطلون عن العمل من مدن قطاع غزة 30.2% من إجمالي المتعطلين في القطاع و34.6% في الريف و38.6% في المخيمات. وعلى الرغم من اختلاف ظروف العمل بين الضفة والقطاع إلا أن ترتيب نسب البطالة حسب التجمع السكاني تشابه بينهما، حيث تقل نسبة البطالة بتحضر التجمع السكاني.

4-2 حسب العمر

ترتفع معدلات البطالة بين الأشخاص في الفئة العمرية (20-29) سنة، سواء في الضفة أو في غزة. فقد وصلت في الضفة إلى 45.5% مقابل 44.9% في القطاع. وتضم هذه الفئة العمرية خريجي الجامعات الجدد الذين شكلوا 40.3% من القوى العاملة، وهم الذين لم يكتسبوا خبرة عملية بعد، وبالتالي ترتفع احتمالية انضمامهم إلى صفوف المتعطلين عن العمل. وتختفي معدلات البطالة مع تقدم العمر لتصل إلى 6.8% في الضفة و9.9% في القطاع للذين بلغوا من العمر 50 سنة فأكثر. بمعنى أن النسبة الأكبر من العمالة القابلة للتصدير اجتماعياً هم من الفئة العمرية (20-29) سنة، ويفتقد الأشخاص ضمن هذه الفئة إلى المؤهلات والخبرات العملية التي تمكّنهم من المنافسة في أسواق العمل العربية.

5-2 حسب الحالة الاجتماعية

تلعب الحالة الاجتماعية دورها - أيضاً - في التأثير على العمالة في الأراضي الفلسطينية، فقد بلغت نسبة البطالة بين المتزوجين لكلا الجنسين 44.8% مقابل 21.8% للذين لم يتزوجوا بعد. ولم تختلف الفجوة باختلاف الجنس. فقد بلغ معدل البطالة بين الذكور العزاب 44.6% مقابل 22.1% للمتزوجين. وبلغت بين الإناث العازب

³ مجموع النسب لا يساوي 100%， إذ لم يتم تقييم إجمالي المتعطلين عن العمل حسب التجمع السكاني وإنما أُوجِدَت نسبة البطالة في كل تجمع.

مُقابل 45.5% للمتزوجات. ويمكن إيجاز اختلاف هذه النسب إلى أن المتزوجين من الرجال والنساء يتربّطُ عليهم التزامات إضافية غير موجودة لدى فئة العزاب، الأمر الذي يجبرها على البحث عن عمل لتمويل هذه التزامات، وهذا ما يجعلهم أكثر عرضة للانضمام إلى صفوف البطالة. أضاف إلى ذلك ما يوفره الزواج من حماية اجتماعية لدى النساء في سوق العمل، حيث ترفض بعض شرائح المجتمع عمل النساء العازبات خاصةً إذا كان خارج حدود القرية أو مكان السكن فلا يدخلن سوق العمل ولا يساهمن – وبالتالي – في ارتفاع نسبة المتعطلات الإناث من العازبات. من جهة أخرى، تنتهي الفئة المتزوجة إلى الفئة العمرية الأكبر مقارنة بفئة العازبات، الأمر الذي يكسبها خبرة عملية تمكنها من المنافسة والحصول على فرص عمل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005).

6-2 حسب المحافظة

يختلف عبء البطالة من محافظة فلسطينية إلى أخرى، فقد ارتفعت نسبة المتعطلين في محافظة الخليل لتصل إلى 16.8% من إجمالي المتعطلين في الأراضي الفلسطينية و25.9% من إجمالي المتعطلين في الضفة الغربية، بليها مدينة غزة، والتي شكلت 12.6% من إجمالي المتعطلين في الأراضي الفلسطينية و35.7% من إجمالي المتعطلين في قطاع غزة. أما النسبة الأقل فكانت في محافظة طوباس حيث بلغت 11.2%. وتعكس هذه الأرقام ضرورة إعادة ترتيب أولويات سياسة التوظيف لتركيز على المشاريع التي تستهدف المحافظات الأكثر عرضة لمشكلة البطالة، حيث أن الحصة الأكبر من فرص العمل هي من نصيب وسط الضفة الغربية، فقد بلغ عدد الوظائف المعلن عنها في الصحف الرئيسية الثلاث خلال الفترة من أيلول - كانون أول 2005 (1246 وظيفة) منها 1059 وظيفة في الضفة الغربية و187 وظيفة – فقط – في قطاع غزة، وحظي وسط الضفة الغربية بنحو 769 وظيفة (72.6% من إجمالي الوظائف في الضفة الغربية) (amas، 2005).

3- الآثار الناجمة عن البطالة

للبطالة آثار سيئة على كل من الفرد والمجتمع، فكما ورد سابقاً، فإن مشكلة البطالة تتخطى الجوانب الاقتصادية لتمس الجوانب الاجتماعية في المجتمع، وتولد مشاكل اجتماعية منها: السرقات والقتل والفساد الإداري وغير ذلك من المشاكل. والفرد هو أساس التنمية الاقتصادية، وبغيابه تصبح عملية التنمية ضعيفة وهشة. وتعزى التنمية الاقتصادية بأنها الزيادة في القدرة على الإنتاج وتحقيق أعلى مستويات للدخل. ويعتمد الإنتاج أساساً على الموارد البشرية والموارد الطبيعية والأصول المنتجة من آلات ومعدات وأبنية وغير ذلك. فإذا تعطلت الموارد البشرية وهي أهم مورد للإنتاج بسبب عدم توفر فرص عمل لها، فإن المجتمع يكون قد خسر ما كان يمكن إنتاجه في حال مشاركة العنصر البشري في العملية الإنتاجية. وتسبب البطالة - كذلك - استنزافاً للاقتصاد بسبب استمرار الموارد البشرية المتعلقة في الاستهلاك، أي زيادة نسبة المستهلكين إلى المنتجين، الأمر الذي يزيد من عبء الإعاقة، ويفقد من حجم الإدخارات، وهذا يؤدي إلى تراجع في الاستثمار المستقبلي. كما أن استمرار معدلات البطالة المرتفعة ولفترات طويلة يفقد العمال المهرة جزءاً أساسياً من مهاراتهم نتيجة عدم استخدامهم لتلك المهارات، وتتحول فرصتهم في الحصول على عمل أقل، وإذا ما حصلوا - مستقبلاً - على عمل فإن تكلفة إعادة تأهيلهم ستتصبح أعلى. وبشكل عام، فإن للبطالة آثاراً أخرى مهمة يمكن إجمالها بال نقاط الآتية:

1-3 الفقر

لا ينحصر معنى الفقر في تراجع الدخل أو انقطاعه، بل يتعدى ذلك إلى جعل الفقير يحس بأنه عالة وغير فعال، ولا يشعر بأهميته، وتتخفض فرصته في الحرية والحركة والتأثير حتى في أولئك الذين يخوضون الحياة، كما يؤثر الفقر في المستوى الصحي للأسرة الفقيرة، وغير ذلك من الأبعاد السلبية. حتى لو كان هناك مستوى عالٍ من التنمية فإن المتعطلين عن العمل سيكونون محرومين منه، بسبب عدم وجود قنوات توفر لهم مصادر دخل، وبخاصة إذا كان الأمر يتعلق بالاقتصاد الفلسطيني، وذلك -

بشكل أساسي - بسبب ضعف برامج مخصصات البطالة. وإذا ما طالت فترة التعطل عن العمل، فإن هؤلاء المتعطلين عن العمل سوف يستنزفون مدخراتهم، ويصبحون فقراء.

ويشير مسح الفقر الوطني الذي أعده الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2005 إلى أن نسبة الأفراد الذين يعيشون تحت خط الفقر بلغت 29.5. ويحسب خط الفقر⁴ على أساس متوسط استهلاك الأسرة التي تتكون من أب وأم وستة أبناء. وتختلف معدلات الفقر باختلاف المنطقة الجغرافية، حيث تزيد احتمالية أن تكون الأسرة في قطاع غزة تحت خط الفقر بنسبة بلغت 14.8% مقارنة بالضفة الغربية. وعلى مستوى الضفة الغربية، تخفض نسبة الفقر في وسط الضفة لتصل إلى 11% فقط مقارنة بـ 22.5% في شمال الضفة و 34.9% في جنوب الضفة. وترتفع نسبة الفقر كلما زادت نسبة الإعاقة، لتبلغ في الأسرة التي تعيل خمسة أفراد لا يعملون أربعة أضعاف الأسرة التي تعيل أقل من ذلك. وهذه النسب تؤكد العلاقة بين البطالة والفقر (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2004).

2-3 توزيع الدخل

تساهم البطالة إلى حد كبير في سوء توزيع الدخول بين أفراد المجتمع، فنتيجة لزيادة عدد المتعطلين عن العمل تتركز عوائد الإنتاج في يد الفئة العاملة من القوى العاملة ومالكي عناصر الإنتاج من أراض وأبنية وغيرها، وذلك على حساب المتعطلين عن العمل، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الفجوة في الدخول، وبالتالي زيادة الفجوة في مستوى الحياة بين أفراد المجتمع الواحد. وقد تبانت هذه الفجوة في الدول النامية، وبالأخص في الدول العربية في العقدين الأخيرين، لتصبح السمة العامة للمجتمعات العربية هي وجود فئتين فقط، هما: الفئة الغنية، والأخرى فقيرة، وتلاشت الفئة الوسطى.

⁴ بلغ خط الفقر للأسرة مكونة من ثمانية أفراد لشهر كانون الأول 2003 (1800 شيكل إسرائيلي شهرياً) أي ما يعادل حينها 410 دولارات.

3- هجرة العقول

لقد أدركت الدول الرأسمالية المتقدمة أهمية رأس المال البشري في عملية التنمية، فسعت جاهدةً إلى استقطاب أصحاب العقول إلى أراضيها لكي تزيد وتراكم من الموارد البشرية لديها، مع التركيز على نوعية تلك الموارد، وهذا بدوره يؤدي إلى ارتفاع في القيمة المضافة لمنتجاتها، وزيادة في إنتاجية العمالة لديها، وفي المحصلة تمية اقتصادية عالية. لقد أخفقت الدول العربية بشكل عام، والسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل خاص، في الحفاظ على أصحاب العقول لديها، والتي هاجرت بشكل أساسي لأسباب اقتصادية أهمها: عدم توفر فرص عمل لها، أو أن فرص العمل المتوفرة لا تتلاءم وتخصصاتهم ومؤهلاتهم. وبمعنى آخر، فإن آثار البطالة - وخاصة طويلة الأمد - تساهم في إفراغ البلاد من العقول وأصحاب الكفاءات، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى فقدان أهم أسس التنمية الاقتصادية، وهي الموارد البشرية.

وتعمل البطالة كذلك على ارتفاع معدلات الهجرة الداخلية من القرى إلى المدن التي تتركز فيها المؤسسات الحكومية والخاصة على حد سواء، وبشكل يفوق نظيره في التجمعات الريفية. إن تركز العمالة في المدن يزيد الطلب على الخدمات العامة من مرافق وبنية تحتية ومساكن، لذلك يرتفع المستوى العام للأسعار، وبخاصة أجراة المسكن والنقل في المدينة، والتي يعتبر العاملون النسبة الأكبر من قاطنيها. هذا الأمر يقود - أيضاً - إلى خلل في توزيع الدخول بين الأفراد في المدن والقرى. وتشير بيانات المسح demografique والصحي أن حوالي 33 ألف مواطن فلسطيني غير إقامته في العام 2004، منهم 4.6% غير إقامته بهدف البحث عن عمل.

4- الخيارات المتاحة لتخفيف حدة البطالة

يعتبر الطلب على العمل طلباً مشتقاً من الطلب على السلع والخدمات، وبالتالي، فإن خلق فرص عمل جديدة يتطلب زيادة الطلب على السلع والخدمات، بما في ذلك الطلب المحلي والطلب التصديرية. ويكون الطلب من الإنفاق الاستهلاكي (الخاص

والحكومي)، ومن الاستثمار (العام والخاص)، مضافاً إليهما صافي التعاملات التجارية مع العام الخارجي (ال الصادرات ناقص الواردات). وعليه فإن الطلب على العمل هو محصلة تفاعل عدة متغيرات داخلية (تخص الاقتصاد المحلي) وخارجية (تخص الاقتصاد العالمي) تعمل في مجملها على زيادة أو تراجع الطلب على المنتجات المحلية. وتتركز خيارات معالجة البطالة إما بتوفير فرص عمل محلية من خلال زيادة الطلب المحلي أو التصدير أو / أو تصدير فائض العمالة للأسواق المستهدفة.

٤-١ توفير فرص عمل محلية

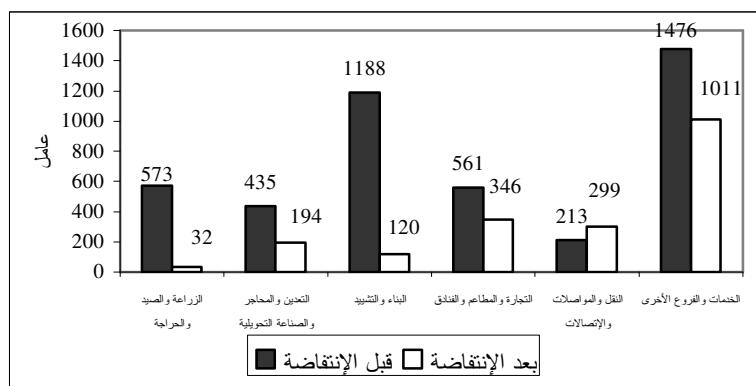
يتميز الاقتصاد الفلسطيني بضعف قدرته الاستيعابية للعمالة، إذ شكلت القراءة الاستيعابية الكلية لاقتصاد الضفة الغربية نحو 85% في العام 1999، من القادمين الجدد لسوق العمل في الضفة الغربية.⁵ بالمقابل، شكلت القدرة الاستيعابية للعمالة في قطاع غزة نحو 52%. وتتوزع هذه النسبة بين القطاعات الاقتصادية كما يلي: 24.5% في قطاع الخدمات، و12.3% في قطاع الإنشاءات، و5% في قطاع النقل والتخزين، و4.8% في قطاع الصناعة، و3.8% في قطاع الزراعة و1.6% في قطاع تجارة الجملة والتجزئة والفنادق والمطاعم. وبشكل إجمالي، فإن الاقتصاد الفلسطيني يستطيع استيعاب 62% سنوياً من القادمين الجدد إلى سوق العمل الفلسطيني، وتعتبر قطاعات الخدمات، وقطاع تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق، والإنشاءات، من أكثر القطاعات الوعادة في استيعاب العمل، في حين كانت قطاعات الزراعة والصناعة والنقل والتخزين من أقل القطاعات استيعاباً للأيدي العاملة.

وامتاز قطاع الخدمات بارتفاع قدرته على استيعاب (معدل النمو في استخدام) الجزء الأكبر من الزيادة في العمالة الفلسطينية، وذلك على الرغم من تراجع تلك القدرة بعد الانفلاحة، فقد كان يوفر قبل الانفلاحة ما معدله 1476 فرصة عمل جديدة شهرياً، إلا أنه تراجع بنسبة 31.5% ليوفر 1011 فرصة عمل جديدة كمعدل شهري خلال فترة الانفلاحة كما يشير الشكل (4). وكان قطاع الخدمات أكثر القطاعات تحملأً للصدمات الخارجية في فترة الانفلاحة، فقد كانت نسبة التراجع في استيعاب العمالة الجديدة هي

⁵ باسم مكحول. محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة. ماس 2001.

الأقل مقارنةً بالنشاطات الاقتصادية الأخرى، في حين تمثل القطاعات الأكثر تضرراً بالصدمات والعوامل الخارجية خلال الانفلاحة في قطاع الزراعة، حيث تراجعت قدرته على امتصاص العمالة بنسبة 94.4% عاماً كان عليه قبل الانفلاحة، وكذلك قطاع الإنشاءات الذي تراجعت قدرته بنسبة 89.9%.

شكل 4: متوسط فرص العمل التي توفرها القطاعات الاقتصادية شهرياً قبل انفلاحة الأقصى وبعدها



المصدر: حسبت بناءً على نتائج مسوح القوى العاملة التي ينفذها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وبالرغم من أهمية القطاع الخاص في توفير فرص عمل، إلا أن قدرته تبقى رهناً بالتطورات السياسية، وما يرافقها من تغيير في البيئة الاستثمارية، كما أنها مرتبطة بقدرته على خلق ميزة تنافسية محلية وخارجية. ولا يخفى على أحد ما تعانيه البيئة الاستثمارية من ضعف يؤدي إلى إيجام المستثمرين، إضافةً إلى توسيع القدرات التنافسية للمنتجات الفلسطينية بالرغم من قصص النجاح التي حققها بعض المنتجين. وعليه، فإن تحسين قدرة القطاع الخاص على خلق فرص عمل يتوقف على فاعلية السياسات العامة في خلق بيئة استثمارية محفزة من جهة، ونجاح القطاع الخاص على تحسين قدرته التنافسية من جهة أخرى.

4-2 تصدير العمالة الفلسطينية إلى الدول العربية

تواجه سياسة تصدير العمالة الفلسطينية إلى أسواق العمل في الخارج - سواء إلى إسرائيل أو إلى دول الخليج العربي - بعض المشاكل والصعوبات، وتمثل بشكل أساسي في أن إسرائيل ترجح الاعتبارات السياسية والأمنية على الاقتصادية عند استخدامها للعمالة الفلسطينية، وتستغل احتياج الفلسطينيين واعتمادهم على سوق العمل الإسرائيلي لمحاربة الفلسطينيين والضغط عليهم سياسياً. أما دول الخليج العربي، فإنها تنتهج سياسات إحلال العمالة المحلية مكان العمالة الوافدة. وبالرغم من هذه الصعوبات، إلا أنه ما زالت تتوفر فرصة لتصدير العمالة الفلسطينية إلى أسواق دول الخليج العربي، إذ أن القطاع الخاص ما زال يفضل العمالة الوافدة بسبب تدني أجورها من جهة، وامتنان العمالة المحلية عن العمل في بعض الوظائف، وخاصة الأعمال المنزلية والحرف، وأعمال التنظيف من جهة أخرى. كما أن نقص المهارات المحلية في بعض التخصصات، بما في ذلك الخدمات الصحية، والتربيـة والتعليم، والتعليم العالي والإدارة العليا والمهارات الفنية العالية، خلق صعوبات كبيرة أمام محاولات إحلال العمالة المحلية محل العمالة الأجنبية الوافدة، مما يضطر هذه الدول إلى الاعتماد على العمالة الوافدة في شغل هذه الوظائف. وتعتبر العمالة الفلسطينية من أقوى المرشحين للاستفادة من هذا النقص، إذ لوحظ مؤخراً تزايد أعداد الفلسطينيين الذين حصلوا على عقود عمل، وبخاصة في قطر والسعودية. كما أن هناك مؤشرات تبين توفر فرص عمل لذوي الكفاءات العالية في كل من قطر والإمارات العربية.

وعلى الرغم من أهمية توفير فرص عمل ومصدر دخل للمتعطلين عن العمل، وتجنب الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية للبطالة، إلا أنه يتوجب توخي الحذر الشديد في اتخاذ سياسات تصدير العمالة الفلسطينية إلى الخارج، إذ أن ذلك يخدم، ويصب في مصلحة المخطط الإسرائيلي الرامي إلى تهجير الفلسطينيين، وإفراغ الأرضي الفلسطينية، إضافةً إلى تهجير العقول والخبرات وحرمان الاقتصاد الفلسطيني منها. وهذا يتطلب من صانع القرار الفلسطيني أن يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من الشروط التي تخدم المصلحة الوطنية، والتي يمكن إيجازها بالنقاط الآتية:

- ❖ القيام باتفاقيات رسمية مع الدول المستضيفة للعاملين الفلسطينيين، تحدد فيها شروط تصدير العمالة، وتحافظ على حقوقهم وحصر عقود العمل المبرمة من خلال وزارة العمل الفلسطينية.
- ❖ منح عقود عمل مشروطة، بحيث تمنع صاحبها من الإقامة في الدولة المستضيفة مثل حرمانه من الزواج من مواطنات تلك الدولة، وحرمانه من شراء عقارات فيها.
- ❖ تقديم حافز للعاملين في الخارج لتحويل الجزء الأكبر من أجورهم إلى أهلهم في الأراضي الفلسطينية.
- ❖ فرض ضرائب عالية على أجور العاملين في الخارج لتقليل الفجوة بينها وبين أجور العاملين في الاقتصاد المحلي، حتى لا يكون حافزاً لديهم للهجرة.
- ❖ منع العاملين في الخارج من اصطحاب زوجاتهم وأبنائهم معهم إلا لفترات قصيرة.
- ❖ الانفاق مع الدول المضيفة على عدم إعطاء العاملين الفلسطينيين إقامات لفترات طويلة.
- ❖ توقيع العاملين الذين حصلوا على عقود عمل على تعهدات مربوطة بضمانت مادية بالعودة بعد انتهاء عقود عملهم للعمل في الاقتصاد الفلسطيني.

4-3 تصدير العمالة إلى إسرائيل

اتجهت العمالة الفلسطينية المصدرة إلى إسرائيل في الفترة الأخيرة إلى الانخفاض وبشكل حاد مقارنةً بما كانت عليه قبل الانفلاحة، فقد بلغ عدد الفلسطينيين الذين كانوا يعملون في السوق الإسرائيلي في الربع الثالث من العام 2000 حوالي 146 ألف عامل، أي أن السوق الإسرائيلي كانت تشغل ما نسبته 22.1% من إجمالي العمالة الفلسطينية، إلا أن هذا العدد تراجع ليصل إلى 66 ألف عامل فقط في الربع الثالث من العام 2005 (10% من إجمالي العمالة الفلسطينية). وقد تغيرت السياسات الإسرائيلية تجاه العمالة الفلسطينية طوال فترة الانفلاحة، فقد منع العمال من الدخول إلى السوق الإسرائيلية بشكل كامل في بعض الأحيان، وسمحت بدخول عدد محدد من العمال، ولكن بتصریح عمل، وتحت شروط صعبة ومعقدة في أحيان أخرى. ويعتبر الجدار الفاصل الذي بنته إسرائيل مؤخراً خطوة لتطبيق إستراتيجية إسرائيلية تكشفت معالمها في خطاب "أولمرت"، وتهدف هذه الاستراتيجية إلى منع أي فلسطيني من دخول

إسرائيل مع نهاية العام 2008. وعلى الرغم من أهمية السوق الإسرائيلية في استيعاب الفائض من الأيدي العاملة، إلا أن الخطة الإسرائيلية تضع خيار تصدير العمالة الفلسطينية إلى السوق الإسرائيلية على المحك. الأمر الذي يضعف الآراء والأصوات المنادية بزيادة حجم العمالة المصدرة إلى إسرائيل كأداة لحل مشكلة البطالة الفلسطينية المرتفعة.

جدول 1: توزيع المتعطلين عن العمل خلال الربع الرابع 2005

(%)

قطاع غزة		الأراضي الفلسطينية	الضفة الغربية	
حسب الجنس				
84	83.0	83.4		ذكور
16	17.0	16.6		إناث
100	100	100		المجموع
حسب عدد سنوات الدراسة				
18.3	15.1	16.2		1-6
21.1	26.9	24.8		7-9
26.2	33.4	30.9		9-12
34.4	24.7	28.1		13+
100	100	100		المجموع
حسب الحالة الاجتماعية				
48.2	50.0	49.3		أعزب
50.9	48.2	49.2		متزوج
0.9	1.8	1.5		غير ذلك
100	100	100		المجموع
حسب النشاط الاقتصادي السابق				
1.4	7.8	5.6		الزراعة
4.8	5.8	5.5		الصناعة
6.9	18.7	14.5		الإشاءات
1.7	6.4	4.8		التجارة
1.9	1.5	1.7		النقل والتخزين والاتصالات
83.3	59.7	68.0		خدمات أخرى
100	100	100		المجموع
حسب العمر				

المنطقة	نوع العمل	المنطقة	نوع العمل	المجموع
11.4	11.7	11.6	15-19	
44.9	45.5	45.2	20-29	
18.7	23.2	21.6	30-39	
15.3	12.8	13.7	40-49	
9.9	6.8	7.9	50+	
100	100	100		المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، الربع الرابع 2005.

جدول 2: توزيع المتعطلين عن العمل حسب المحافظة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الربع الرابع 2005

المحافظة	عدد المتعطلين عن العمل	مساهمة المحافظة من إجمالي المتعطلين (%)	معدل البطالة (%)
جنين	23568.4	9.0	32.9
طوباس	3217.5	1.2	23.9
طولكرم	13816.6	5.3	29.9
نابلس	21837.0	8.3	24.2
قلقيلية	6084.9	2.3	24.6
سلفيت	3904.9	1.5	22.8
رام الله	18607.4	7.1	25.3
أريحا	2141.8	0.8	17.9
القدس	23796.7	9.0	24.6
بيت لحم	9149.8	3.5	21.9
الخليل	44082.7	16.8	34.7
الضفة الغربية	170207.6	64.7	27.7
شمال غزة	19447.5	7.4	38.7
مدينة غزة	33111.6	12.6	32.2
دير البلح	17456.4	6.6	41.7
Khan Younis	14463.9	5.5	26.4
رفح	8289.0	3.2	26.7
قطاع غزة	92768.4	35.3	33.1
المجموع الكلي	262976.0	100.0	29.4

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، الربع الرابع 2005.

**جدول 3: أعداد ومعدلات العاطلين عن العمل في كل من الضفة الغربية
وقطاع غزة خلال الربع الرابع 2005**

قطاع غزة			الضفة الغربية			الأراضي الفلسطينية			الحالة
معدل البطالة (%)	عدد المتعطلين عن العمل	القوى العاملة	معدل البطالة (%)	عدد المتعطلين عن العمل	القوى العاملة	معدل البطالة (%)	عدد المتعطلين عن العمل	القوى العاملة	
حسب الجنس									
31.5	77896	247483	28.1	141298	502345	29.2	219193	749828	ذكور
44.9	14873	33128	25.7	28910	112363	30.1	43783	145491	إناث
حسب الحالة الاجتماعية									
52.8	44700	84666	41.4	85060	205278	44.8	129760	289943	أعزب
24.4	47206	193208	20.6	82073	398928	21.8	129278	592136	متزوج
31.5	862	2737	29.3	3075	10502	29.7	3938	13239	غير ذلك
حسب التجمع السكاني									
30.2	53640	177551	26.2	83333	317495	27.7	136973	495046	حضر
34.6	5464	15804	28.3	73018	258306	28.6	78482	274110	ريف
38.6	33664	87256	35.6	13857	38907	37.7	47521	126163	مخيمات
حسب عدد سنوات الدراسة									
36.2	16327	45161	28.2	24645	87535	30.9	40972	132695	1-6
31.5	18759	59546	27.8	43975	157908	28.8	62735	217453	7-9
30.0	23305	77612	27.4	54739	200029	28.1	78044	277641	9-12
33.4	30596	91682	26.8	40387	150910	29.3	70982	242592	13+
حسب العمر									
56.1	10529	18757	45.0	19927	44266	48.3	30456	63023	15-19
40.2	41614	103437	36.3	77380	213325	37.6	118994	316762	20-29
22.3	17317	77708	22.0	39475	179253	22.1	56792	256961	30-39
28.4	14157	49893	19.2	21851	113918	22.0	36008	163811	40-49
29.7	9151	30816	18.1	11575	63946	21.9	20726	94762	50+

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، الربع الرابع 2005.

سوق العمل في إسرائيل

الدكتور عبد الفتاح أبو شكر

جامعة النجاح الوطنية



1 - مقدمة

عملت سياسة الاحتلال الإسرائيلي منذ احتلالها للأراضي الفلسطينية عام 1967 إلى إضعاف القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني وعدم تمكينه من توفير فرص عمل كافية للقوى العاملة الفلسطينية والتي كانت تنمو بمعدلات عالية بسبب وجود نسبة عالية من السكان تصل إلى ما يقارب النصف في سن أقل من 15 عاماً. كما عمدت هذه السياسات إلى تهميش الاقتصاد الفلسطيني وإلحاقه بالاقتصاد الإسرائيلي. وكان من أهم نتائج هذه السياسات تزايد اعتماد العمالة الفلسطينية على العمل في سوق العمل الإسرائيلي. فقد ارتفعت نسبة العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي من 21.3% من حجم العمالة الفلسطينية عام 1970 إلى حوالي 74% منها في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي. ومنذ توقيع اتفاقية أوسلو عام 1993 بدا حجم القوة العاملة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي بالانخفاض والتذبذب هبوطاً وصعوداً من فترة إلى أخرى وفقاً للأوضاع السياسية السائدة وسياسات الإغلاق التي بدأت إسرائيل بانتهاجها تجاه الأراضي الفلسطينية. وبعد اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000 وفرض إسرائيل الإغلاق والحصار الدائم على الأراضي الفلسطينية وتقييد حركة السكان الفلسطينيين بما فيها العمالة الفلسطينية، أخذت أعداد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل بالتناقص الشديد. ومنذ شرعت إسرائيل في بناء جدار الفصل العنصري منع العاملون الفلسطينيون من العمل في إسرائيل، ولم يسمح إلا لأعداد قليلة منهم بالعمل في إسرائيل وبشكل متقطع.

تهدف هذه الورقة إلى الوقوف على أهم التطورات التي حدثت على حجم العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي، وإلى استشراف الآفاق المستقبلية لها في ضوء سياسة الإغلاق والحصار الإسرائيلية وبناء جدار الفصل العنصري فوق الأراضي

الفلسطينية، كما تهدف هذه الورقة إلى تحديد سياسات التشغيل الفلسطينية لمواجهة المشاكل الناجمة عن ذلك والإمكانيات المستقبلية في أسواق العمل المتاحة.

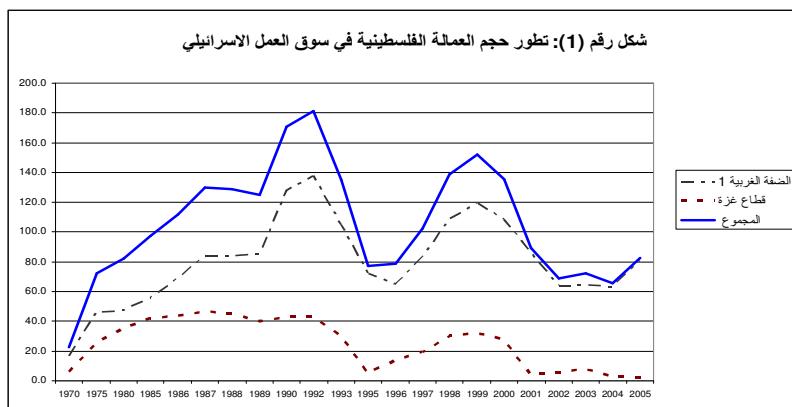
2- تطور حجم القوة العاملة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي

تشير المعطيات الواردة بالجدول (1) والشكل (1) إلى التزايد المضطرد في أعداد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي خلال الفترة من عام 1970 وحتى عام 1987 وبلغت خلال ذلك العام حوالي 130 ألف عامل ثم بدأت بالتبذبز بعد ذلك العام لتصل إلى 115 ألف في العام 1992. وخلال فترة من عام 1993 وحتى عام 1999 تميزت أعداد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل بالتبذبز وعدم الثبات. فقد تراوحت أعداد العاملين الفلسطينيين في هذه الفترة ما بين 57.5 ألف و135.0 ألف. وخلال فترة الانتفاضة الفلسطينية الثانية وبناء جدار الفصل العنصري، أخذت أعداد العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي بالانخفاض، فقد انخفض هذا العدد إلى أدنى نقطة له في عام 2002، حيث وصل إلى 50.1 ألف عامل. وينخفض هذا العدد بنسبة 56.7% بالمقارنة مع عام 1992 وبنسبة 62.9% بالمقارنة مع عام 1999.

وإذا ما نظرنا إلى تطور أعداد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي من كل من الضفة الغربية وقطاع غزة على حده، نجد أن أعداد العمالة الفلسطينية من قطاع غزة أخذت منذ عام 1992 بالانخفاض المستمر. إذ انخفض عدد هؤلاء العاملين من 43.1 ألف عامل عام 1992 إلى أقل من ألف عامل عام 2005. ولم يرتفع عدد العاملين في هذه الفترة إلا خلال العامين (1996 و1999)، وهي الفترة التي شهدت هدوءاً سياسياً من حيث الأعمال الاستشهادية، وما يتبعها عادة من إغلاق للأراضي الفلسطينية ومنع العمالة الفلسطينية من العمل في إسرائيل. أم العمالة الفلسطينية من الضفة الغربية في سوق العمل الإسرائيلي فقد تميزت بالتبذبز وعدم الثبات، ووصل أعلى عدد لها عام 1999، حيث وصل إلى 108.3 ألف عامل. ومنذ بداية التسعينيات وصل أدنى مستوى لها في العام 2002، حيث بلغت 46.6 ألف عامل. ولم ينخفض هذا العدد إلى الصفر، على الرغم من إغلاق الأراضي الفلسطينية وتقليل العمالة الفلسطينية في إسرائيل، ويعود السبب في ذلك إلى وجود نسبة عالية من العمالة

الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي من سكان القدس الشرقية، والذين لا ينقطعون عن أعمالهم هناك، على عكس زملائهم العمال من باقي الضفة الغربية الذين يمنعون من الوصول إلى أماكن عملهم بسبب فرض الحصار والإغلاق المتكرر على باقي مناطق الضفة الغربية منذ عام 1996.

شكل 1: تطور حجم العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي



ولا يعود الانخفاض المستمر في أعداد العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي وتذبذبه في أحيان كثيرة، وبالذات بالنسبة للعمالة الفلسطينية من الضفة الغربية، إلى انخفاض الطلب عليها وتذبذبه في سوق العمل الإسرائيلي، وإنما يعود إلى أسباب سياسية وإلى سياسات الحصار والإغلاق المتكرر الذي تفرضه إسرائيل على الأراضي الفلسطينية في إطار سياسات العقوبات الجماعية التي تمارسها إسرائيل ضد الشعب الفلسطيني منذ بداية احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 وحتى الوقت الحاضر. وما يدلل على ذلك قيام إسرائيل باستيراد العمالة الأجنبية لحل محل العمالة الفلسطينية التي تمنع من العودة إلى أماكن عملها. فمنذ عام 1993، أي منذ الفترة التي بدأت أعداد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي بالانخفاض، أخذت إسرائيل باستيراد العمالة الأجنبية والتي حلّت محل العمالة الفلسطينية باطراد. ففي عام 1993 وصل حجم العمالة الأجنبية في إسرائيل إلى 16 ألف عامل، ثم ارتفع عام 1994 إلى 58 ألف عامل، وفي آب من عام 1996 وصل عدد العاملين الأجانب في إسرائيل إلى

106 ألف عامل، هذا بالإضافة إلى وجود ما بين 100 - 150 ألف عامل أجنبي يعملون بطريقة غير قانونية⁶، عمل حوالي 70% منهم في قطاع البناء و 18.2% في قطاع الزراعة، وهي القطاعات التي يتركز فيها العمال الفلسطينيون في سوق العمل الإسرائيلي.⁷

**جدول 1: تطور حجم العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي
في سنوات مختارة (العدد بالألف) 1970 – 2005**

المجموع		قطاع غزة		الضفة الغربية 1		السنوات
%	العدد	%	العدد	%	العدد	
22.6	22.6	5.9	5.9	16.7	16.7	1970
72.2	72.2	25.9	25.9	46.3	46.3	1975
82.1	82.1	34.5	34.5	47.6	47.6	1980
97.6	97.6	41.7	41.7	55.9	55.9	1985
112.0	112.0	43.4	43.4	68.6	68.6	1986
130.0	130.0	46.5	46.5	83.5	83.5	1987
129.5	129.0	45.4	45.4	84.1	84.1	1988
125.0	125.0	39.5	39.5	85.5	85.5	1989
107.7	171.0	43.1	43.1	64.6	127.9	1990
115.6	181.0	43.1	43.1	72.5	137.9	1992
84.0	135.0	30.4	30.4	53.6	104.8	1993
63.8	77.4	4.1	5.1	59.7	72.3	1995
57.5	78.8	9.7	13.7	47.8	65.1	1996
75.0	102.5	13.9	19.4	61.1	83.1	1997
110.8	139.0	23.8	30.5	87.0	108.5	1998
135.0	151.9	26.7	32.2	108.3	119.7	1999
117.4	135.5	22.2	27.3	95.2	108.2	2000
69.4	89.5	2.5	3.6	66.9	85.9	2001
50.1	69.1	3.5	5.4	46.6	63.7	2002
56.1	72.0	5.6	7.5	50.6	64.5	2003

6 أنظر عبد الفتاح أبو شكر، العمالة الفلسطينية في إسرائيل، ورقة مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين - رام الله، 13-11/5/1998، ص 115.
7 أنظر المصدر السابق، ص 115.

المجموع		قطاع غزة		الضفة الغربية 1		السنوات
%	العدد	%	العدد	%	العدد	
50.4	65.8	1.7	2.7	48.6	63.1	2004
62.7	82.7	0.2	2.4	62.5	80.7	2005

(1) تشمل القدس الشرقية

المصدر :

- a) Israel ,CBS ,statistical abstract of Israel , Jerusalem , various issues .
- b) Abdelfattah Abu-Shokor, Review of Labour and Employment Trend in the West Bank and Gaza Strip, United Nation conference on Trade and Development , Geneva 1995, P . 61

(C) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2005 مسح القوى العاملة: دورة (تموز - أيلول، 2005) الرابع الثالث 2005، المؤتمر الصحفي حول نتائج مسح القوى العاملة. رام الله فلسطين.

3- أهمية العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني

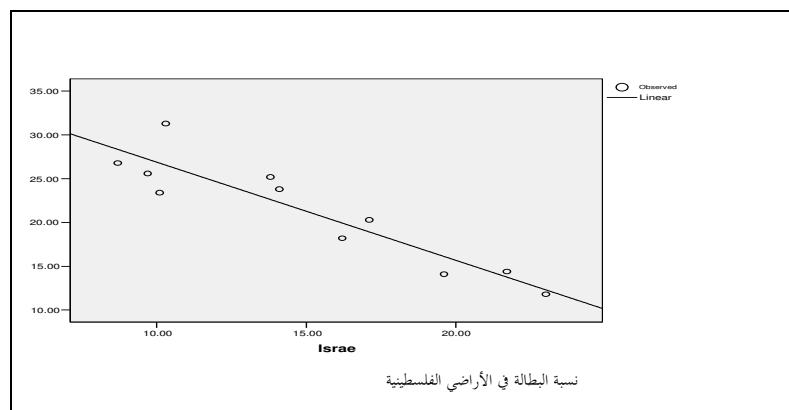
أخذت العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي دوراً هاماً في الاقتصاد الفلسطيني، سواء من حيث حجمها إلى حجم القوة العاملة الفلسطينية أو من حيث نسبة دخلها إلى حجم الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني أو حجم الناتج القومي الإجمالي الفلسطيني. كما لعب الدخل الذي كانت تحصل عليه من عملها في إسرائيل دوراً بارزاً في تغطية العجز في الميزان التجاري الفلسطيني مع إسرائيل. وأدت الخبرات العملية التي اكتسبتها من عملها هناك إلى تطوير بعض المهارات في القطاعات الاقتصادية الفلسطينية، وبالذات في قطاعات البناء، والصناعة والزراعة.

بالنسبة إلى حجم العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي، فقد شكلت نسبة كبيرة من حجم العمالة الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية. إذ ارتفعت نسبة هذه العمالة من 21.3 % عام 1970 إلى 74 % عام 1988⁸، ومنذ التسعينيات من القرن الماضي بدأت

8 أنظر المصدر السابق، ص 118.

هذه النسبة بالانخفاض، وقد تراوحت ما بين 23% عام 1999 إلى 22.3% عام 1996.⁹ وخلال الفترة من عام 2000 إلى عام 2005، أي خلال فترة انفلاحة الأقصى الفلسطينية، انخفضت هذه النسبة إلى أدنى مستوياتها وتراوحت مل بين 19.7% عام 2000 و 8.7% عام 2004.¹⁰ وما يدل على أهمية سوق العمل الإسرائيلي بالنسبة لسوق العمل الفلسطيني ارتفاع معامل الارتباط ومعامل التحديد بالنسبة للعلاقة بين نسبة البطالة في سوق العمل الفلسطيني وأعداد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي. فقد وصل معامل الارتباط إلى 0.920 ومعامل التحديد إلى 0.847. تشير هذه المعاملات إلى الاعتماد الكبير لسوق العمل الفلسطيني على التشغيل في سوق العمل الإسرائيلي، فكلما انخفض حجم التشغيل للعمالية الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي كلما أدى ذلك إلى ارتفاع نسبة البطالة في سوق العمل الفلسطيني.

شكل 2: العلاقة ما بين نسبة البطالة في الأراضي الفلسطينية ونسبة العمالة الفلسطينية في إسرائيل



وتعتبر الأجور التي يحصل عليها العمال الفلسطينيون في سوق العمل الإسرائيلي من المنافع التي يجنيها الاقتصاد الفلسطيني. إذ على الرغم من أن هذه الأجور لا تمثل الحد الأدنى للأجور في إسرائيل إلا أنها أعلى من مثيلتها في الأراضي الفلسطينية. ففي

9 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005. مسح القوى العاملة : دوره (تموز - أيلول، 2005)، الرابع الثالث 2005. المؤتمر الصحفي حول نتائج مسح القوى العاملة- رام الله - فلسطين، ص 19.

10 المصدر السابق

الثمانينيات كان معدل اجر العامل الفلسطيني في إسرائيل يساوي 36% من اجر مثيله العامل الإسرائيلي¹¹. وهذا التفاوت في معدل الأجر لم يتقلص في التسعينيات بل على العكس فإنه قد زاد، ففي عام 1995 أصبح معدل اجر العامل الفلسطيني يساوي 25% من مثيله الإسرائيلي¹².

على الرغم من ذلك، فقد شكلت الأجور الفلسطينية من العمل في إسرائيل جزءاً كبيراً من الناتج القومي الفلسطيني والناتج المحلي له. إذ بلغ حجم الأجور التي حصل عليها الفلسطينيون من العمل في إسرائيل عام 1999، وهي السنة التي وصل فيها أعداد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل أعلى رقم له منذ توقيع اتفاقيات أوسلو عام 1993، إلى 730 مليون دولار أمريكي. وقد شكل هذا الدخل ما يعادل 12.49% من الناتج القومي الفلسطيني و 14.94% من الناتج المحلي الفلسطيني في عام 1999¹³.

ولعبت دخول العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي دوراً هاماً في تغطية العجز في الميزان التجاري الفلسطيني مع إسرائيل. إذ شكلت هذه الأجور عام 1999 نسبة 39.4% من حجم الواردات الفلسطينية مع إسرائيل ونسبة 48.9% من حجم عجز الميزان التجاري الفلسطيني مع إسرائيل¹⁴.

أخيراً، لابد من الإشارة هنا إلى أن الاقتصاد الفلسطيني قد استفاد من الخبرات التي راكمتها العمالة الفلسطينية من عملها في سوق العمل الإسرائيلي. فقد تم نقل هذه

11 أبو شكر، مصدر سبق ذكره، ص 135.

12 المصدر السابق.

13 تم حساب ذلك على أساس معدل الأجر اليومي الوسيط بالشيكل (69.2) ومعدل أيام العمل الشهرية 22.6 وعدد العمال في عام 1999 في إسرائيل، والناتج المحلي الإجمالي لعام 1999 والناتج المحلي الإجمالي لعام 1999. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005، مصدر سبق ذكره. والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2004. الإعلان الصحفى لنتائج الحسابات القومية الفلسطينية 2001 - 2002. رام الله - فلسطين، ص 5.

14 تم حساب ذلك على أساس حجم الأجر للعمال الفلسطينيين عام 1999 وهو أعلى رقم وصل إليه عدد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي منذ عام 1994 وحجم الواردات الفلسطينية من إسرائيل عام 1999 وحجم العجز في الميزان التجاري الفلسطيني مع إسرائيل في نفس العام. انظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005. كتاب فلسطين الإحصائي السنوي. رقم "5". رام الله - فلسطين، ص 428.

المهارات المكتسبة إلى الاقتصاد الفلسطيني، وبالذات في قطاعات البناء والزراعة والصناعة، والتي أدت بدورها إلى رفع الإنتاجية في هذه القطاعات.

4- الخصائص الرئيسية للعمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي

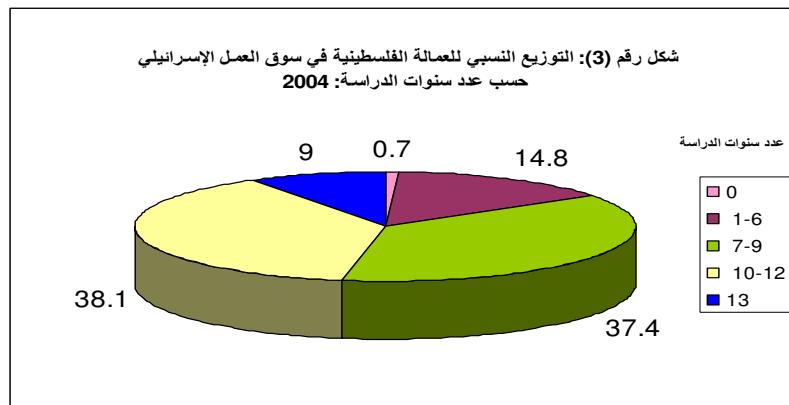
تميزت العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي بعدد من الخصائص لم يطرأ عليها أي تغير منذ عام 1970 حتى الوقت الحاضر باستثناء التركيب العمري لها. ويعود هذا التغيير إلى سياسة التشغيل الإسرائيلية الجديدة منذ التسعينات من القرن الماضي والتي أخذت تقيد حركة العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي وقصرها من خلال التصاريح الممنوحة على العمال من الفئات العمرية من سن 25 سنة فأعلى ومنع العمال الفلسطينيين من الفئات العمرية أقل من 25 سنة من العمل في سوق العمل الإسرائيلي. ففي عام 2000 شكل العمال الفلسطينيون في سوق العمل الإسرائيلي في سن ما بين 25-54 سنة نسبة 66.5% من مجموع العمال من الضفة الغربية، و56.5% من مجموع العمال من قطاع غزة¹⁵. أما توزيع هذه العمالة حسب الجنس فما زالت الغالبية الساحقة لهم منذ عام 1970 وحتى الوقت الحاضر من الذكور، حيث وصلت نسبتهم عام 2000 إلى 98.8% من مجموع العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي¹⁶. كذلك الأمر بالنسبة لمستواهم التعليمي، إذ كان وما زال هذا المستوى منخفضاً ولم يطرأ عليه أي تغير يذكر. ففي عام 2000 وصلت نسبة العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي الذين لم تتجاوز عدد سنوات الدراسة لهم 9 سنوات إلى 65.5% وأولئك الذين انهوا 10-12 سنة دراسية 26.2%. أما أولئك الذين درسوا 13 سنة فأكثر فلم تتجاوز نسبتهم 8.2%. وفي عام 2004 وصلت نسبة الذين لم تتجاوز

15 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000. مسح القوى العاملة: النتائج الأساسية. دورة (يisan - حزيران، 2000) سلسلة تقارير مسح القوى العاملة (رقم 17). رام الله - فلسطين. ص .56.

16 المصدر السابق، ص 57.

عدد سنوات دراستهم 9 سنوات إلى 52.2%， وأولئك الذين أنهوا 10 - 12 سنة دراسية 38.1%， وأولئك الذين درسوا 13 سنة فأكثر إلى 9%.¹⁷

شكل 3: التوزيع النسبي للعمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي حسب عدد سنوات الدراسة، 2004



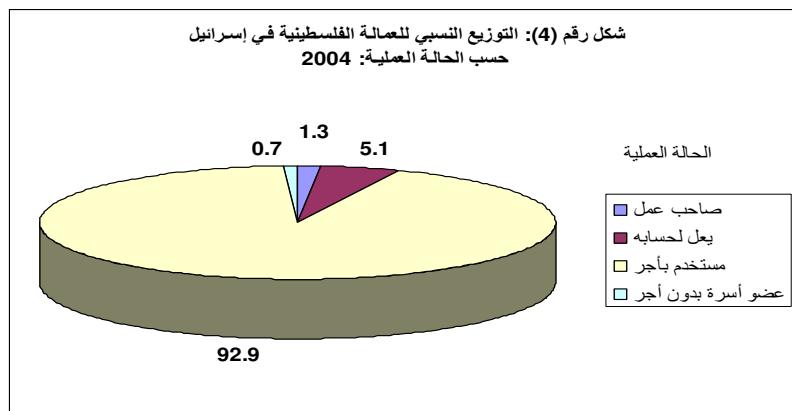
ويعود السبب في انخفاض المستوى التعليمي للعمالة الفلسطينية في إسرائيل إلى تركز الطلب في سوق العمل الإسرائيلي على العمالة الفلسطينية غير الماهرة.

كما لم يطرأ أي تغيير على الحالة العملية للعمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي، حيث ما زالت غالبيتهم مستخدمون باجر، ووصلت نسبة هؤلاء عام 2000 إلى 96%， وفي عام 2004 إلى 92.9% من مجموع العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي.¹⁸

17 المصدر السابق، ص 57، انظر أيضاً الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005. مسح القوى العاملة: التقرير السنوي: رام الله فلسطين، ص 72.

18 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000. مسح القوى العاملة رقم 17، مصدر سبق ذكره، ص 58، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005. مسح القوى العاملة: التقرير السنوي: 2004، مصدر سبق ذكره، 75.

شكل 4: التوزيع النسبي للعمالة الفلسطينية في إسرائيل
حسب الحالة العملية، 2004



وتتميز العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي بنسبة عالية من الحراك mobility، حيث يتم تغيير مكان عملها بصورة مستمرة حسب الطلب عليها في القطاعات الاقتصادية الإسرائيلية. وهذه الخاصية تعطي الاقتصاد الإسرائيلي مرونة أكبر في تشغيل العمالة الفلسطينية في الأماكن والمناطق التي يحتاج إليها الاقتصاد الإسرائيلي.¹⁹

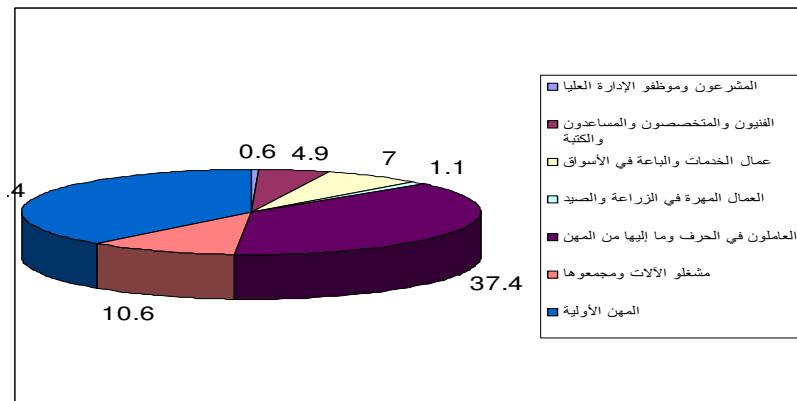
5- التوزيع المهني والأنشطة الاقتصادية للعمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي

إن تتبع التوزيع المهني للعمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي منذ عام 1970 وحتى الوقت الحاضر يشير إلى عدم وجود آية تغيرات عليه. إذ ما زالت العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي تصنف إلى العمالة غير الماهرة أو شبه الماهرة. فالغالبية العظمى منهم يعملون في المهن الأولية التي لا تتطلب إلا مهارات أساسية أو

19 أبو شكر، العمالة الفلسطينية في إسرائيل، مصدر سبق ذكره، ص 120.

أولية بسيطة، أو عاملون في الحرف وما إليها من المهن مثل البليط والطوبار والقصار والدهان والحداد وتركيب الأدوات الصحية وما إليها من الحرف والمهن الأولية. ويندرج وجود عمال فلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي يعملون في مهن تصنف ضمن مراتب السلم المهني العليا، مثل موظفي الإدارة العليا، أو كفنيين ومتخصصين. استناداً إلى البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2000، كان هناك 44.7% من العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي يعملون في المهن الأولية، و37.3% منهم يعملون في الحرف وما إليها من المهن. أما الباقي فيعملون كباعة في الأسواق بنسبة 6.4%， وعمال مهرة في الزراعة وصيد الأسماك بنسبة 2.7% ومشغلو الآلات ومجموعها بنسبة 6.1%. وتکاد تكون نسبة الذين يعملون كمشرعين وموظفي الإدارة العليا معدومة (0.1%)، وفي عام 2004 لم يطرأ تغيير هام على التوزيع المهني للعمالة الفلسطينية في إسرائيل، إذ ما زالت الغالبية منهم تتركز في المهن الأولية والحرف وما إليها من المهن ومشغلو الآلات ومجموعها بنسبة 86.4% و7% كباعة في الأسواق، و0.6% كمشرعين وموظفي الإدارة العليا²⁰.

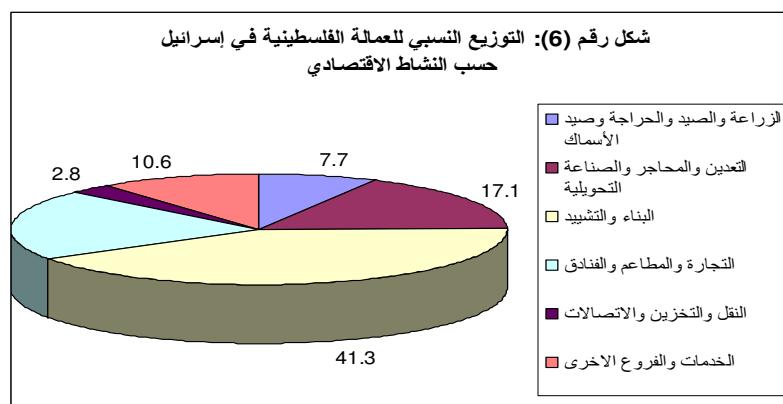
شكل 5: توزيع العمالة الفلسطينية في إسرائيل حسب المهن



²⁰ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000، مصدر سبق ذكره، ص 62. ومسح القرى العاملة: التقرير السنوي: 2004. مصدر سبق ذكره، ص 76.

وإذا ما نظرنا إلى توزيع العمالة الفلسطينية على الأنشطة الاقتصادية في القطاعات المختلفة في سوق العمل الإسرائيلي، فإننا نلاحظ أيضاً عدم حدوث أي تطورات جوهرية عليها منذ عام 1970 حتى الوقت الحاضر. إذ ما زالت غالبيتهم تتركز في قطاع البناء والتشييد. وفي عام 2000 وصلت نسبة العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي التي تعمل في قطاع البناء والتشييد إلى 55.9%， يليه قطاع التجارة والمطاعم والفنادق بنسبة 13.8%， ثم قطاع التعدين والمحاجر والصناعة التحويلية بنسبة 12.1% وقطاع الزراعة والحراجة والصيد وصيد الأسماك بنسبة 11.3%. وفي عام 2004 وصلت نسبتهم في البناء والتشييد إلى 41.3%， وفي قطاع الخدمات والمطاعم والفنادق زادت إلى 20.5%， وفي التعدين والمحاجر والصناعة التحويلية إلى 17.1%， بينما انخفضت نسبتهم في قطاع الزراعة والصيد والحراجة إلى 7.7%.²¹

شكل 6: التوزيع النسبي للعمالة الفلسطينية في إسرائيل حسب النشاط الاقتصادي



وتتجدر الإشارة هنا، إلى أن العمالة الفلسطينية التي تعمل في قطاع البناء والتشييد في سوق العمل الإسرائيلي تشكل نسبة عالية من مجموع العمالة الإسرائيلية التي تعمل في

21 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000، مصدر سبق ذكره، 59، ومسح القرى العاملة: التقرير السنوي: 2004. مصدر سبق ذكره، ص 9.

هذا القطاع، حيث وصلت نسبتهم إلى ما بين 41%-46%. هذا الأمر يشير إلى مدى اعتماد قطاع البناء الإسرائيلي على العمالة الفلسطينية.²²

6- معدلات الأجور للعمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي

يعمل غالبية العمال الفلسطينيون في سوق العمل الإسرائيلي على أساس المياومة، وبالتالي فإننا سنركز هنا على دراسة مستويات الأجور اليومية لهم.

يلاحظ من تتبع تطور معدل الأجرة اليومية للعمالة الفلسطينية، منذ بداية عملها في سوق العمل الإسرائيلي عام 1970 وحتى الوقت الحاضر، تدني هذه الأجور مقارنة مع أجور أمثالهم من العمال الإسرائيليين. الدراسات السابقة على مستويات الأجور للعمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي أظهرت بان الفجوة بينها وبين مستويات الأجور لأمثالهم من العمال الإسرائيليين قد تزايّدت عبر الزمن ولم تقلص. وفي فترة الثمانينيات من القرن الماضي لم يشكل معدل الأجر اليومي للعامل الفلسطيني سوى 36% من معدل الأجر اليومي لنظيره العامل الإسرائيلي²³. وعبر الزمن لم يتم تقليص هذه الفجوة، بل على العكس تزايدت. ففي عام 1995 شكل معدل الأجر اليومي للعامل الفلسطيني في سوق العمل الإسرائيلي حوالي 25% من معدل الأجر اليومي لنظيره العامل الإسرائيلي. بالإضافة إلى ذلك، فإن معدل الأجر اليومي للعامل الفلسطيني في سوق العمل الإسرائيلي لم يصل إلى الحد الأدنى لمعدل الأجر اليومي في إسرائيل.²⁴.

وصل معدل الأجرة اليومية للعامل الفلسطيني في سوق العمل الإسرائيلي عام 1995 بالأسعار الجارية إلى 81.5 شيقلًا، وارتفع في عام 2004 إلى 126.7 شيقلًا، أو ما

22 أبو شكر، المصدر السابق، ص 124.

23 عبد الفتاح أبو شكر، الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لعمال الضفة الغربية وقطاع غزة في إسرائيل، منشورات مركز التوثيق والمخطوطات والنشر، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، نيسان 1987، ص 75.

24 أبو شكر، العمالة الفلسطينية في إسرائيل، مصدر سبق ذكره، ص 135.

نسبة 55.5%. ويمثل هذا الارتفاع معدل نمو سنوي 4.7% خلال نفس الفترة. وبمقارنة ذلك مع معدل نمو الأرقام القياسية لأسعار المستهلك في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة (1996 - 2004) والذي وصل إلى 4.6%， فإننا نستنتج بأن معدل الأجور الحقيقي للعامل الفلسطيني في سوق العمل الإسرائيلي لم يسجل أية زيادة حقيقية²⁶.

وفي مقابل تدني معدل الأجرة اليومية للعامل الفلسطيني في سوق العمل الإسرائيلي مقارنة مع معدل الأجرة اليومية لنظيره العامل الإسرائيلي، نجد أن هذا المعدل أعلى من مثيله للعامل الفلسطيني في سوق العمل الفلسطيني. ففي عام 2004 وصل معدل الأجرة اليومية بالأسعار الجارية للعامل الفلسطيني في الضفة الغربية إلى 72.6 شيقل، أو ما يعادل 57.3% من معدل الأجرة اليومية للعامل الفلسطيني في سوق العمل الإسرائيلي. كما وصل معدل الأجرة اليومية بالأسعار الجارية للعامل الفلسطيني في قطاع غزة في نفس العام إلى 58.2 شيقلًا، أو ما يعادل 45.9% من نظيره للعامل الفلسطيني في إسرائيل²⁷. وما يجدر الإشارة إليه هنا، إلى أن الفرق في معدل الأجرة اليومية بين سوق العمل الداخلي وسوق العمل الإسرائيلي لا يشكل الدافع الرئيسي وراء عمل العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي. فقد أظهرت الدراسات الميدانية أن دافع العامل الفلسطيني للعمل في سوق العمل الإسرائيلي يعود بصورة أساسية إلى عدم توفر فرص العمل لهم في سوق العمل المحلي. فقد أجاب ما يزيد على 78% من العمال الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل بأنهم يعملون في سوق العمل الإسرائيلي بسبب عدم توفر فرص عمل لهم في سوق العمل في الأراضي الفلسطينية. أما أولئك الذين يعملون في سوق العمل الإسرائيلي بسبب ارتفاع معدل الأجرة اليومية مقارنة مع الوضع في سوق العمل الفلسطيني فلم تتعد نسبتهم 15% من العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي²⁸.

25 دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، 1998. مسح القوى العاملة الفلسطينية : التقرير السنوي : 1997. رام الله - فلسطين، ص 86، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005. كتاب الإحصاء السنوي. رقم "6"، مصدر سبق ذكره، ص 371

26 تم حساب ذلك من البيانات الواردة في المصدر السابق، ص 376

27 تم حساب ذلك من البيانات الواردة في المصدر السابق، ص 371

28 أبو شكر، الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لعمال الضفة الغربية وقطاع غزة في إسرائيل، مصدر سبق ذكره، ص 33.

7- أهمية العمالة الفلسطينية بالنسبة للاقتصاد الإسرائيلي

تحقق العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي عدداً من المزايا والمنافع الاقتصادية للاقتصاد الإسرائيلي، سواء على المستوى الاقتصادي الكلي أو على مستوى الاقتصادي الجزئي. ويمكن النظر إلى هذه المنافع والمزايا الاقتصادية من خلال علاقة المحيط أو الطرف (الأراضي الفلسطينية المحتلة) مع المركز الرأسمالي (الاقتصاد الإسرائيلي)، وما يتبع ذلك من تشكيل علاقات اقتصادية غير متكافئة بين الطرف والمحيط مع المركز الرأسمالي، وخلق آليات تعمل باستمرار على تحويل للدخل والقيمة المضافة من الطرف إلى المركز الرأسمالي له، الأمر الذي يقود دائماً إلى تكريس تبعية المحيط وإفقاره. ويعتبر اعتماد العمالة الفلسطينية على سوق العمل الإسرائيلي أحد مظاهر هذه التبعية التي كرسها الاحتلال الإسرائيلي منذ احتلاله للأراضي الفلسطينية عام 1967 حتى الوقت الحاضر. لقد أصبحت العمالة الفلسطينية تشكل جيشاً احتياطياً من القوى العاملة الرخيصة للاقتصاد الإسرائيلي، يوجهها إلى الأنشطة والقطاعات الاقتصادية في أي مكان يكون بحاجة إليها ويستغنى عنها بكل سهولة دون تحمله أية تكاليف. وهذا الوضع منح الاقتصاد الإسرائيلي قدرة تنافسية عالية، والإنتاج بتكلفة رخصة، على مدى العقود السابقة.

ويحقق الاقتصاد الإسرائيلي منافع كثيرة من استخدامه للعمالة الفلسطينية، منها انخفاض تكلفة هذه العمالة بالمقارنة مع نظيرتها من العمالة الإسرائيلية، وأيضاً بالمقارنة مع العمالة الأجنبية التي بدأت إسرائيل باستيرادها منذ مطلع التسعينيات من القرن الماضي لإحلالها محل العمالة الفلسطينية. فمن دراسة مستويات الأجور للعمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي، أتضح لنا بان العامل الفلسطيني يحصل على أجر لا يتعدي 25% من متوسط الأجر لنظيره العامل الإسرائيلي، كما أن هذا الأجر أقل من الحد الأدنى للأجر في إسرائيل. ويمثل الفرق بين معدل أجر العامل الفلسطيني ومعدل الأجر لنظيره الإسرائيلي صافي المنفعة التي تتحقق للاقتصاد الإسرائيلي. وهذه المنافع ستكون أكبر لو أخذنا بعين الاعتبار المزايا والمنافع والمكافآت الأخرى التي يحصل

عليها العامل الإسرائيلي بموجب قوانين العمل والاستخدام الإسرائيلي والتي يحرم العامل الفلسطيني من الاستفادة منها²⁹.

بالإضافة إلى ما تقدم، فإن إسرائيل تحصل على منافع عديدة أخرى من العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي. من هذه المنافع أنها تدفع أجورهم بعملتها المحلية، أي لا تتكلف أية عمالة أجنبية تؤدي إلى نقص احتياطي العمالة الأجنبية لديها، ومن ثم إرهاق ميزان مدفوّعاتها بهذه التحويلات، كما يحصل مع العمالة الأجنبية المستوردة لديها. كما أن الأجور التي تحصل عليها العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي يعاد ضخها إلى الاقتصاد الإسرائيلي على شكل طلب على السلع والخدمات الإسرائيلية، أي أنها تشكل جزءاً من الطلب الكلي الداخلي الإسرائيلي. وكما اتضح معنا، فإن أجور العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي شكلت 39.4% من الواردات الفلسطينية من إسرائيل عام 1999 و48.9% من حجم العجز في الميزان التجاري الفلسطيني مع إسرائيل. وللمقارنة مع العمالة الأجنبية المستوردة، فإن هذه العمالة تقوم بتحويل جزء كبير من دخلها إلى بلادها الأصلية، أي تمثل تسرباً من الدخل الإسرائيلي للخارج.

أخيراً، لابد من الإشارة إلى أنه على الرغم من انخفاض نسبة العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي من مجموع القوة العاملة الإسرائيلية، إلا أن هذه العمالة تشكل نسبة عالية من حجم العمالة المستخدمة في بعض القطاعات الاقتصادية الإسرائيلية وتعتمد عليها بصورة كبيرة، الأمر الذي يفسر اضطرار إسرائيل إلى استيراد العمالة الأجنبية لتحل محل العمالة الفلسطينية في هذه القطاعات. ومن الأمثلة على ذلك أن العمالة الفلسطينية في قطاع البناء والتشييد الإسرائيلي تشكل في بعض الأوقات شكلت 46% من مجموع العمالة المستخدمة فيه³⁰. كذلك الأمر نجده في قطاع الزراعة الإسرائيلية، حيث يعتمد بشكل كبير على العمالة الفلسطينية، وبالتالي في مواسم الحمضيات وزراعة الورود وقطفها.

29 لمزيد من التفصيل انظر أبو شكر، العمالة الفلسطينية في إسرائيل، مصدر سبق ذكره، ص 140.

30 انظر الجزء الخاص بأهمية العمالة الفلسطينية للاقتصاد الفلسطيني من هذه الدراسة.

8- الإمكانيات المستقبلية المتاحة للعمالة الفلسطينية في إسرائيل

اتضح لنا من الدراسة، أن حجم العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي تزايد بصورة مستمرة منذ عام 1970 وحتى بداية التسعينات من القرن الماضي. ومنذ توقيع اتفاقية أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل عام 1993 وحتى اندلاع الانفراطية الفلسطينية الثانية عام 2000 تميزت أعداد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي بالتنبذ وعدم الثبات. وإذا استثنينا العمالة الفلسطينية من القدس الشرقية، فإننا نلاحظ انخفاضاً مستمراً في أعداد العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي منذ عام 2001 وحتى الوقت الحاضر، حيث وصلت إلى أعداد ضئيلة. حيث ما يزيد على 100.000 عامل فلسطيني فرص عملهم في سوق العمل الإسرائيلي فقد منذ عام 2000 وحتى الوقت الحاضر نتيجة للحصار والإغلاق المستمررين الذين تفرضهما إسرائيل على الأراضي الفلسطينية. هذه التطورات تشير بشكل واضح إلى وجود سياسة إسرائيلية مبرمجة تهدف إلى الاستغناء عن العمالة الفلسطينية نهائياً والانفصال الاقتصادي عن الأراضي الفلسطينية وفقاً للحلول أحادية الجانب التي تعمل إسرائيل على فرضها على الفلسطينيين.

إذ على الرغم من وجود طلب كبير على العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي وتحقيق منافع ومكاسب اقتصادية كبيرة للاقتصاد الإسرائيلي وأصحاب العمل الإسرائيليين من تشغيل العمالة الفلسطينية كما بينا أعلاه، إلا أن إسرائيل في سبيل تحقيقها سياساتها الأمنية والتوسعية والاستيطانية لا تحتمل إلى حسابات المنافع والتكليف الاقتصادي عندما تتعارض مع هذه السياسات.

وفي ضوء ذلك، فإنه لا يمكن التعويل على سوق العمل الإسرائيلي كأحد أهم ثاني سوق للعمل للعمالات الفلسطينيات. عليه فإنه لابد من بلورة سياسات لتشغيل العمالة الفلسطينية التي فقدت أو ستفقد مكان عملها في سوق العمل الإسرائيلي، وإلا فإن معدلات البطالة في الأراضي الفلسطينية ستترفع بشكل كبير لا يمكن السيطرة عليها في المستقبل. وسياسات التشغيل الفلسطينية يمكن أن يكون لها بعدها: البعد الأول يركز على رفع

القدرة الاستيعابية لسوق العمل الفلسطيني الداخلي، والثاني يقوم بفحص إمكانيات توفير فرص عمل، بشكل محدود ومؤقت، في أسواق العمل العربية، وبالذات في أسواق العمل العربية الخليجية.

على صعيد سوق العمل الداخلي، فإنه يتوجب العمل على رفع القدرة الاستيعابية لللاقتصاد الفلسطيني لاستيعاب العمالة الفلسطينية التي فقدت عملها في سوق العمل الإسرائيلي وأعداد العمال الجدد الذين يدخلون سوق العمل الفلسطيني لأول مرة. استناداً إلى إحدى الدراسات، فقد تبين بأن القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني في ظل ظروف هيكليته الحالية تصل إلى 85% في الضفة الغربية و52% في قطاع غزة.³¹ وهذا يعني بأنه من بين كل 100 عامل جديد في الضفة الغربية يتم استيعاب 85 منهم والباقي ينضم إلى جيش العاطلين عن العمل. وفي قطاع غزة، فإنه من بين كل 100 عامل جديد يتم استيعاب فقط 52 منهم والباقي ينضم إلى العاطلين عن العمل فيه. استناداً إلى الدراسة السابقة المشار إليها، فإن قطاع الإنشاءات وقطاع الخدمات الفلسطينيين هما أكثر القطاعات استيعاباً للقوة العاملة، في حين اظهر قطاعي الزراعة والصناعة قدرة ضعيفة في استيعاب العمالة الجديدة.³²

في ضوء ما تقدم، وبعد الأخذ بعين الاعتبار بأن نسبة 85.2% من العمالة الفلسطينية التي كانت تعمل في سوق العمل الإسرائيلي تتركز في قطاعي البناء والتشييد والخدمات³³، فإن رفع القدرة الاستيعابية لهذين القطاعين يمكن أن يعمل على استيعاب نسبة كبيرة من العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي. لقد قمنا باستخدام نموذج المدخلات - المخرجات لحساب فرص العمل التي يمكن أن يوفرها إنفاق مبلغ 200 مليون دولار في قطاعات البناء والتشييد والخدمات وتبيّن بأنها تخلق 38 ألف فرصة عمل في هذه القطاعات، أي أن إنفاق مبلغ 600 مليون دولار في هذه القطاعات يمكنها أن تخلق 114 ألف فرصة عمل في الأراضي الفلسطينية، وهذا كفيل بإيجاد فرص

31 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماض)، مکحول، باسم، محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله، 2001.

32 المصدر السابق.

33 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005. كتاب فلسطين الإحصائي السنوي، مصدر سبق ذكره، ص 369.

عمل لكل العاملين الفلسطينيين الذين فقدوا مكان عملهم في سوق العمل الإسرائيلي.³⁴ ويمكن توفير هذه المبالغ من القطاعين الخاص والعام الفلسطينيين. إذ أن هناك حاجة لبناء العشرات من المدارس والمستشفيات في مختلف الأراضي الفلسطينية والتي يمكن أن تقوم السلطة الفلسطينية ببناء الجزء الأكبر منها، إضافة إلى مساهمة القطاع الخاص، وبالذات في مجال الصحة.

بالإضافة إلى ما تقدم، فإن العمل على رفع القدرة الاستيعابية في القطاعات الأخرى، من خلال سياسات تشجيع الاستثمار للقطاع الخاص، من شأنه أن يعمل على خلق المزيد من فرص العمل السنوية واستيعاب أعداد كبيرة من الداخلين الجدد في سوق العمل.

أما بالنسبة للإمكانيات المستقبلية للعمالة الفلسطينية في أسواق العمل الخليجية، فإننا نرى بأنها، في ظل ظروف العمل الحالية فيها، محدودة. فمعظم العمالة الوافدة في هذه الدول والتي تعمل في مجالات البناء والتشييد والخدمات هي العمالة الهندية أو الآسيوية الأخرى، بالإضافة إلى العمالة المصرية. وهذه العمالة تمتاز بانخفاض أجورها ولا تستطيع العمالة الفلسطينية التي يمكن أن تحل محلها أن تتفاصلها. إلا أن هناك فرصة للعمالة الفلسطينية المؤهلة وذات المهارات العالية أن تجد فرص عمل لها في أسواق دول الخليج العربية ومنافسة العمالة الوافدة من نفس المستوى من المؤهلات. لكن تشجيع مثل هذه الفئات للهجرة إلى هذه الدول يؤدي إلى تفريغ الأراضي الفلسطينية من الكفاءات والمؤهلات العالية التي هي في أمس الحاجة إليها للمساهمة في التطوير والتنمية في كافة المجالات. على الرغم من ذلك، فإنه يمكن تشجيع هذه أقلية من العمالة، وبالذات خريجي الجامعات ذوي الاختصاصات التي يوجد منها فائض كبير في سوق العمل الفلسطيني، على العمل في أسواق العمل الخليجية ولو بشكل مؤقت.

34 استناداً إلى البيانات الخاصة بحجم الإنتاج والعاملين في هذه القطاعات فقد وصل معامل المدخلات - المخرجات للعمل فيها إلى 0.19. انظر المصدر السابق، ص 369، 445.

٩- الاستنتاجات والسياسات الاقتصادية

انضح لنا من الدراسة، بان سوق العمل الإسرائيلي لعب دوراً هاماً، بعد سوق العمل المحلي الفلسطيني، في تشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية منذ عام 1970 وحتى عام 2000. وبعد ذلك أخذ هذا الدور بالاضمحلال شيئاً فشيئاً. ولعل أهم نتائج هذه الدراسة هو عدم إمكانية التعويم أو الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلي في المستقبل القريب ولا البعيد لتشغيل العمالة الفلسطينية. إذ انضح لنا بأنه على الرغم من أهمية العمالة الفلسطينية لسوق العمل الإسرائيلي والمكاسب والمنافع الاقتصادية التي يجنحها الاقتصاد الإسرائيلي من وراء تشغيل العمالة الفلسطينية، إلا أن إسرائيل لا تضع للمنافع والمكاسب الاقتصادية الوزن الذي تضعه لسياساتها الأمنية والتوسعة والاستيطانية. فالاعتبارات الأمنية والتوسعة والاستيطانية يتم وضعها في إسرائيل فوق كل اعتبار. وهذا الوضع يتطلب من السلطة الفلسطينية بلورة سياسات التشغيل الفلسطينية دون إعطاء أي وزن لسوق العمل الإسرائيلي فيها، وإلا فإنها ستخاطر بارتفاع معدلات البطالة والفقر في الأراضي الفلسطينية، كما حدث منذ عام 2001 وحتى الوقت الحاضر، الأمر الذي سكون له تبعات كارثية على الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني. ويمكن بلورة بعض السياسات الاقتصادية لزيادة مستويات التشغيل في الأراضي الفلسطينية على النحو التالي:

♦ لما كان معظم العمالة الفلسطينية تعمل في قطاعات البناء والتشييد والخدمات في سوق العمل الإسرائيلي، فإنه لا بد من توسيع نشاطات البناء والتشييد والخدمات في الأراضي الفلسطينية لخلق فرص عمل بديلة للعمالة الفلسطينية فيها عوضاً عن الموجودة في سوق العمل الإسرائيلي. لقد اتضح لنا بأن استثمار مبلغ 600 مليون دولار أمريكي في مجالات البناء والتشييد والخدمات يمكن أن يعمل على خلق 114 ألف فرصة عمل في هذه القطاعات، وهذه الفرص كافية لاستيعاب العمال الفلسطينيين الذين كانوا يعملون في إسرائيل. ويمكن أن تشمل مجالات البناء والتشييد والخدمات، مثل بناء المدارس والمستشفيات وتطوير البنية التحتية، حيث توجد حاجة ماسة لها في مختلف المناطق الفلسطينية. وهذا ينسجم مع تطلعات

الشعب الفلسطيني لتطوير الخدمات التعليمية والصحية والبنية التحتية ورفع مستوى الأداء والجودة فيها، والتي أخذت تعاني الكثير من التدهور والتخلف منذ سنين عديدة.

- ❖ العمل على بلوغ سياسات اقتصادية لرفع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني لاستيعاب كافة العاملين الجدد الذين يدخلون سوق العمل الفلسطيني لأول مرة.
- ❖ التنسيق والتعاون التام مع القطاع الخاص الفلسطيني وإتاحة الفرصة له وتشجيعه على لعب دوره الفعال في مختلف أوجه السياسات الاقتصادية المشار إليها.
- ❖ استكشاف فرص فتح أسواق العمل العربية، وبالذات في دول الخليج العربية، لاستيعاب الفائض من العمالة الفلسطينية، بشكل مؤقت ومحدود، وبالذات تلك الفئة من العمالة الفلسطينية التي تستطيع المنافسة في أسواق العمل العربية الخليجية، مثل خريجي الجامعات الفلسطينية والتخصصات والمهارات العمالية التي يوجد منها فائض عن حاجة سوق العمل الفلسطيني الحالية.
- ❖ تعديل نظام التعليم والتدريب القائم ومواعيده مع احتياجات سوق العمل الفلسطيني الحالية والمستقبلية في ضوء مسار النطوير والتنمية الاقتصادية الفلسطينية والأهداف والأولويات التي تعمل على تحقيقها.

دور القطاع الخاص الفلسطيني في توليد فرص العمل: 1995-2005

الدكتور محمود الجعفري
جامعة القدس



1- مقدمة

عكس الاعتماد المستمر على الاقتصاد الإسرائيلي في استيعاب الفائض من القوى العاملة الفلسطينية مدى التراجع في القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني خلال العقود الأربع الماضية. إذ كان يتم استيعاب 35% من القوى العاملة من الضفة الغربية في الاقتصاد الإسرائيلي خلال الفترة 1980 - 1993، وهذه النسبة قد وصلت إلى 40% خلال الفترة نفسها في قطاع غزة. وتدل تلك المؤشرات إلى أن ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني كانت تتمثل في عدم القدرة على خلق فرص عمل للداخلين الجدد إلى القوى العاملة بشكل عام، وإلى عدم مواهمة العمالة الماهرة والمتعلمة المتوفرة في المناطق الفلسطينية مع الشواغر المتوفرة في القطاعات المحلية. ونتيجة لذلك، فقد تناست ظاهرة البطالة في أعداد الخريجين الداخلين إلى سوق العمل. ولنقادي فترة الانتظار المفروضة على الخريجين من موعد تخرجهم وحتى حصولهم على وظائف في القطاعات المحلية، فإن العديد منهم كان يحصل على فرص عمل في الاقتصاد الإسرائيلي، ووفقاً للبيانات المتوفرة عن هيكل العمالة الفلسطينية المستخدمة في إسرائيل بالنسبة لعدد سنوات الدراسة، فقد شكل عدد المستخدمين الفلسطينيين ممن حصلوا على 14 سنة دراسية بما فوق نحو 15% من مجموع العاملين الفلسطينيين في إسرائيل [Feshilson, 1993; Eljafari, 2000].

وكان ارتفاع الأجور المدفوعة للعمالة الفلسطينية في إسرائيل مقارنة بتلك السائدة في المناطق الفلسطينية، إضافة إلى حرية الحركة اليومية للعمالة الفلسطينية إلى القطاعات

الاقتصادية الإسرائيلية، من أهم أسباب زيادة الاعتماد على السوق الإسرائيلي في استيعاب الفائض من القوى العاملة الفلسطينية. بالمقابل، فإن التأثير الضعيف للأجور السائدة في القطاعين العام والخاص - على زيادة معدلات الاستخدام في الضفة الغربية وقطاع غزة كان وراء انخفاض الطلب على العمالة الفلسطينية في الأسواق المحلية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تركز الاستثمار الخاص في البناء والإسكان (80%) مقابل الزراعة والصناعة وغيرها (20%) لم يسهم في زيادة الطلب على العرض المتزايد من القوى العاملة. فقد كان التأثير المباشر لمضاعف الاستثمار على خلق فرص عمل محدوداً بسبب الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي في الحصول على مدخلات الإنتاج المستخدمة في قطاع البناء والإسكان من جهة، وتدني إنتاجية هذا القطاع من جهة أخرى. [Eljafari, 1998؛ ومكحول، 2001؛ والعجمري، 2000].

إن هذه النظرة الكلية على أداء الاقتصاد الفلسطيني خلال العقود الأربع الماضية تعكس مدى احتوائه من قبل الاقتصاد الإسرائيلي. فال أجور السائدة في إسرائيل في ظل حرية الحركة للعمالة الفلسطينية كانت أهم العوامل وراء تدفقها إلى الاقتصاد الإسرائيلي، كما لم يكن للاستثمار في قطاع البناء تأثير ملحوظ على زيادة معدلات استخدام العمالة المحلية خلال الفترة 1995-2000 في القطاعات الاقتصادية المحلية.

وفي منتصف العام 2000، وصل حجم الاستخدام للعاملين الفلسطينيين في كل من القطاعين العام والخاص وفي الاقتصاد الإسرائيلي أعلى معدل له منذ العام 1995. فقد ارتفع عدد العاملين في القطاع الخاص خلال تلك الفترة من 284 ألفاً في العام 1995 إلى 391 ألفاً في العام 2000، أي بزيادة نسبتها 37%， في حين تضاعفت الاستثمارات الخاصة خلال تلك الفترة من 1277 مليون دولار إلى 2756 مليون دولار أي أنها ارتفعت بنسبة 115.8%. بالمقابل، فقد تضاعف عدد العاملين في القطاع العام من 53 ألفاً إلى 123 ألفاً، بزيادة نسبتها 132%. كما ازداد الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي، بالرغم من نمو القطاعين العام والخاص الفلسطينيين، وتضاعف الاستثمار الخاص. إذ ارتفع عدد العاملين الفلسطينيين من الذين يحملون تصاريحاً للدخول إلى إسرائيل من 65 ألفاً في العام 1995، إلى 150 ألفاً في العام 2000، إلا أن العدد الكلي للعاملين

الفلسطينيين من دخلوا إلى إسرائيل بشكل رسمي وغير رسمي في العام 2000 قد وصل إلى حوالي 210 ألف، وتعتبر تعويضات العاملين الفلسطينيين في إسرائيل أهم مصادر الدخل التي يحصل عليها الفلسطينيون خارج إطار الاقتصاد القومي، والتي ينعكس تأثيرها المباشر على زيادة الدخل، وبالتالي زيادة الواردات من إسرائيل في ظل محدودية الإنتاج المحلي، ومنذ الربع الرابع من سنة 2000 تراجع عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات إلى حوالي 50 ألف عامل. ومن المتوقع أن يتوقف تدفق العمالة الفلسطينية إلى إسرائيل في العام 2008، حيث تتجه الحكومة الإسرائيلية لاستبدال العمالة المحلية أو المستوردة بالعمالة الفلسطينية [World Bank, 2005, 2006].

من جهة أخرى، فإن القطاع العام يعني من البطالة المقنعة، والإنتاجية المتدنية والأجور المنخفضة التي تستحوذ أكثر من 80% من النفقات الجارية لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية. ولذلك، فإن القدرة الاستيعابية لهذا القطاع ستبقى محدودة للغاية، خصوصاً في ظل تراجع درجة الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي في استيعاب الفائض من القوى العاملة. بالإضافة إلى ذلك، فإن فرص توظيف الفائض من العمالة الفلسطينية في أسواق الخليج أصبحت محدودة نظراً لقيام الجهات المعنية في تلك البلدان بإحلال العمالة الوافدة إليها من جنوب آسيا. كما ان أسواق دول مجلس التعاون الخليجي لم تعد جاذبة للعاملين الفلسطينيين نظراً لأنخفاض أجور العمالة الوافدة على تلك البلدان، الأمر الذي لا يسمح للعمالة الفلسطينية المهاجرة إلى تلك البلدان بتكوين مدخلات (تعويضات) كافية، كما كان عليه الحال في تسعينيات وثمانينيات من القرن الماضي، حيث كانت تلك المدخلات تتفق على البناء والتعليم. لذلك فإن القطاع الخاص يبقى الملاذ الوحيد لاستيعاب:

1. النمو المتزايد في العرض من القوى العاملة، خصوصاً من خريجي الجامعات والمعاهد العليا.
2. العمال الفلسطينيين المستخدمين في الاقتصاد الإسرائيلي الذين يفقدون فرص عملهم في إسرائيل تدريجياً.

وفي هذه الدراسة سنتناول بالتحليل الآفاق المتوقعة للقطاع الخاص الفلسطيني في توليد فرص العمالة في القطاعات الاقتصادية الرئيسية، بعد استعراض مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، والطلب على العمالة في الاقتصاد المحلي. كما سنتناول بالتحليل تطور عدد المنشآت ومعدلات التشغيل في كل قطاع خلال الفترة 1995 – 2005 وذلك كأساس للبحث في الآفاق الممكنة لتشييف فرص التوظيف في القطاع الخاص.

2- أهمية القطاع الخاص بالنسبة للاقتصاد الكلي الفلسطيني

وصل الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني إلى أعلى مستوى له بالأسعار الجارية عام 1999 وبلغ نحو (4517 مليون دولار)، بزيادة قدرها 28% عن مستوى في العام 1995، أي بمعدل سنوي بلغ 5.6%. ومنذ العام 2000 أخذ الناتج المحلي الإجمالي بالتراجع من سنة إلى أخرى، حتى وصل إلى أدنى مستوى له عام 2002، ليخوض بنسبة 16.3% عن مستوى في العام 1999. وبالرغم من التزايد في الناتج المحلي الإجمالي في الأعوام 2003 و2004، إلا أن مستوى ما زال دون المستوى الذي كان عليه في العام 1999 (أنظر الجدولين 1 و2).

وتشير البيانات المتوفرة خلال الفترة 1995-2004، إلى زيادة الأهمية النسبية للقطاعات الخدمية في الناتج المحلي الإجمالي على حساب القطاعات الإنتاجية، فقد تراجعت مساهمة القطاعات الإنتاجية (زراعية، وصناعية، وبناء) من 39% عام 1995 إلى حوالي 27% خلال الفترة 2001-2004. ويعزى هذا التراجع في الأهمية النسبية للقطاعات الإنتاجية بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي إلى تحول العديد من المنشآت الإنتاجية إلى أنشطة التجارة الداخلية والخارجية، والتي تصنف باعتبارها قطاعات خدمية، ويعزى هذا التحول إلى انخفاض القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني في الأسواق المحلية وأسواق التصدير، في ظل زيادة تدفق السلع المستوردة إلى الأسواق المحلية كسلع بديلة للمنتجات المحلية، وزيادة كلفة المنتجات المحلية بالنسبة لأسعار

السلع المماثلة في الدول العربية والأجنبية، نتيجة لفرض إسرائيل العديد من إجراءات الإغلاق والحصار على الأراضي الفلسطينية والقطاعات الإنتاجية بشكل خاص.

أما بالنسبة للقطاعات الخدمية، فقد زادت قيمة الخدمات المنتجة من سنة إلى أخرى، فارتفعت من 2117 مليون دولار عام 1995 إلى 3248 مليون دولار عام 2004، بزيادة نسبتها 53.4% وبمعدل نمو سنوي مقداره 5.3%. ويعزى التزايد في أهمية القطاعات الخدمية إلى النمو المتزايد في حجم القطاع العام، وزيادة الإقبال على العمل في الأنشطة الخدمية في القطاع الخاص كملازم أخير للحصول على فرص عمل ضمن برامج التوظيف الذاتي، وخصوصاً للعمال الذين فقدوا فرص عملهم في إسرائيل، بالإضافة إلى الأفراد / الداخلين الجدد إلى سوق العمل من يفتقدون إلى الخبرات والمهارات الالزمة للحصول على وظيفة في القطاعات والمؤسسات التي لا تعتمد شروطاً مثل المهارات والقرارات الذهنية والمؤهل العلمي في التوظيف. (ولمزيد من التفصيل انظر جدول 3).

وفقاً للمؤشرات الواردة في الجدول (2) فإن أكثر من 70% إلى 85% من الناتج المحلي الإجمالي يأتي من القطاع الخاص. وتشكل التقليبات في الإنتاج الزراعي - خصوصاً في محصول الزيتون - أهم الأسباب وراء التنذيب في مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي من سنة إلى أخرى. وقد وصلت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي ومستوى إنتاجه إلى أدنى مستوى له خلال العامين 2001 و 2002. ففي هذين العامين، أدت إجراءات الإغلاق والحصار التي فرضتها إسرائيل وما إلى ذلك من إعادة احتلال لمعظم المدن في الضفة الغربية إلى إغلاق العديد من المصانع الصناعية، وتراجع الطاقة الإنتاجية للعديد من المصانع وما ترتب عليه من انخفاض الطلب على الأيدي العاملة. كما أدت مصادرة آلاف الدونمات في الضفة الغربية لإقامة جدار الفصل العنصري إلى تراجع المساحات المزروعة، وبالتالي انخفاض مساهمة الإنتاج الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي.

وسيترك التحليل - فيما بعد - على مؤشرى الإنتاج والتوظيف للقطاع الخاص الفلسطينى. وذلك من خلال استعراض مفصل للتركيب الهيكلى للإنتاج资料ي والخدمي للقطاع الخاص من جهة، والطاقة الاستيعابية لهذا القطاع من جهة أخرى.

3- مكونات الإنتاج الكلى للقطاع الخاص وهيكليته

اتجهت مساهمة الإنتاج资料ي للقطاع الخاص وقيمتها بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي إلى التناقص منذ العام 2000. بالمقابل، فقد ازدادت مساهمة القطاعات الخدمية في الإنتاج الكلى للقطاع الخاص. ومن جدول (3) يلاحظ ما يلى:

- 1 إن قيمة الإنتاج資料ي للقطاع الخاص كانت تتزايد من سنة إلى أخرى، وذلك خلال الفترة 1995-1999. فقد وصلت قيمة الإنتاج資料ي إلى أعلى مستوى لها (1631 مليون دولار) عام 1999، لتأخذ بعد ذلك بالتناقص من سنة إلى أخرى، بحيث أصبح مستوى الإنتاج資料ي للقطاع الخاص خلال الفترة 2000-2004 أدنى بكثير من مستوى خلال الفترة 1995-1999.
- 2 في العام 2002 وصل الإنتاج資料ي إلى أدنى مستوى له خلال الفترة 1995-2004، وان أخذ ينمو ببطء في السنوات اللاحقة، إلا أن مستوى ما زال أقل مما كان عليه في العام 1995.
- 3 بالمقابل، فإن إنتاج القطاعات الخدمية قد شهد أعلى تزايد مستمر من سنة إلى أخرى منذ العام 1995، فارتفع من 1583 مليون دولار في تلك السنة ليصل إلى أعلى مستوى له في العام 2004، بعد أن شهد انخفاضاً خلال الأعوام 2000-2002 مقارنة بالمستوى الذي كان سائداً عام 1999.
- 4 تعكس المؤشرات الواردة في الجدول (3) مدى التحول في اقتصاديات القطاع الخاص الفلسطيني نحو إنتاج الخدمات على حساب الإنتاج資料ي.

- 5- إن التراجع في إنتاج السلع الزراعية والصناعية كان أقل نسبياً منه في قطاع البناء، بحيث كانت قيمة الإنتاج السمعي في تلك القطاعات - دون استثناء في السنوات 2001-2004- أقل كثيراً مما كانت عليه خلال الفترة 1995-1999.
- 6- من المتوقع أن ينعكس التراجع في قيمة الإنتاج السمعي في قطاعات الزراعة والصناعة والبناء على انخفاض الطلب على عوامل الإنتاج في هذا القطاعات. ويعتبر العمل من أهم عناصر الإنتاج التي ستتأثر بانخفاض الطلب على عوامل الإنتاج. خصوصاً إذا ما علمنا أنها تصنف من القطاعات كثيفة العمل.

4- التركيب الهيكلي لإنتاج الخدمات في القطاع الخاص

تشتمل خدمات القطاع الخاص على الخدمات التجارية التي تضمن تجارة الجملة، والتجزئة، وإصلاح المركبات، وبيع الوقود، والنقل، والتخزين، والاتصالات. أما الخدمات الاجتماعية التي يقوم القطاع الخاص بتوفيرها للمجتمع فتشمل: الخدمة الاجتماعية، والصحة، والتعليم. وتشكل قيمة الخدمات التجارية أكثر من 50% من قيمة الخدمات التي ينتجهما القطاع الخاص. ويرتبط إنتاج الخدمات التجارية مباشرة بالخدمات اللازمة لغذاء الواردات من إسرائيل إلى الأسواق الفلسطينية، مثل: خدمات النقل والتخزين.

وتأتي في المرتبة الثالثة الأنشطة العقارية والإيجارية التي يشكل إنتاجها المتوسط 25% من قيمة الخدمات المنتجة. ويرتبط إنتاج الأنشطة الإيجارية والعقارية بالاستثمار في قطاع الإنشاءات والإسكان، والذي يواجه القليل من المخاطر والمجازفة.

أما خدمات الصحة والتعليم والخدمة الاجتماعية والمطاعم والفنادق والوساطة المالية، فإن نسبة الخدمات المنتجة منها لا تزيد في المتوسط عن 5% من قيمة الخدمات التي ينتجهما القطاع الخاص. وتشير البيانات الواردة في الجدول (5) إلى تراجع الأهمية النسبية للخدمات الصحية والتعليم بشكل ملحوظ خلال الفترة 2001-2004 مقارنة مع مستواها خلال منتصف التسعينيات. ويعزى الانخفاض المتواصل في مستوى الدخل

الفردي في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ الربع الرابع 2000، وذلك بالرغم من الزيادة السكانية المضطربة، ومعدلات النمو المتتسارعة في أعداد الطلبة الملتحقين بالمدارس الحكومية ومؤسسات التعليم العالي، والتي كان يفترض أن يرافقها ارتفاع في قيمة الخدمات الصحية والتعليمية. وبينما ارتفع عدد طلبة المدارس من 100 ألف طالب في العام 1995 إلى أكثر من 200 ألفاً في العام 2005. فقد ارتفع - من جهة أخرى - عدد الطلبة الملتحقين بمؤسسات التعليم العالي من 30 ألف طالب إلى أكثر من 160 ألفاً خلال الفترة نفسها.

5- العاملون في الاقتصاد الفلسطيني

امتازت القدرة الاستيعابية للعمالة في القطاع الخاص بالتزايد من سنة إلى أخرى خلال الفترة 1995-2000 فارتفعت أعداد العاملين من 285.5 ألفاً عام 1995 إلى 361 ألفاً عام 2000، ثم أخذت بالتناقص في العامين 2001، 2002 لتبدأ بعدها بالارتفاع، بحيث وصل عدد العاملين في القطاع الخاص إلى 410 و403آلف عامل وموظف خلال العامين 2003 و2004 على التوالي. وتراوحت القدرة الاستيعابية للقطاع الخاص الفلسطيني خلال تلك الفترة من 60-70%. ويرجع التوسيع في أعداد العاملين في القطاع الخاص خلال العامين 2003 و2004 لعدة أسباب، منها:

- 1- تراجع أعداد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل، الأمر الذي دفع العديد منهم للبحث عن فرص عمل في القطاعات المحلية كالزراعة وتجارة التجزئة، والنقل، وإصلاح المركبات.
- 2- ازدياد فرص الحصول على القروض الميسرة لتمويل إنشاء المشاريع، خصوصاً في تجارة التجزئة والمشاريع الزراعية التي لا يتطلب الدخول فيها مهارات وقدرات ذهنية عالية، ورؤوس أموال كبيرة.
- 3- إنَّ التراجع في القدرة الاستيعابية للقطاع الخاص في السنوات 1997 - 2000 جاء نتيجة لسهولة حركة العمالة الفلسطينية في تلك السنوات إلى إسرائيل، الأمر

الذي خف من الاعتماد على القطاعين الخاص والعام في استيعاب القوى العاملة الفلسطينية.

4- لقد وصلت أعداد العاملين الفلسطينيين في القطاعين الخاص والعام وفي إسرائيل إلى أعلى مستوى لها في العامين 1999-2000 لتبدأ بعد ذلك بالتراجع الحاد، خصوصاً أعداد العاملين في الاقتصاد الإسرائيلي. أما في القطاعين الخاص والعام، فقد تراجعت أعداد المنشغلين في العامين 2001 و2002 عن مستواها في العام 2000 لتبدأ بعدها بالتزامن.

ومنذ العام 2002، شكل عدد العاملين الفلسطينيين في القطاعات المحلية حوالي 90% من حجم القوى العاملة الفلسطينية، بعد أن اخذ الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي يتراجع تدريجياً لتتحفظ نسبة العاملين الفلسطينيين في الاقتصاد الإسرائيلي من حجم القوى العاملة الفلسطينية من 22% و23% في العامين 1998 و1999 على التوالي إلى حوالي 8% في العام 2004. وقد ترتب على ذلك زيادة الاعتماد على القطاعين الخاص والعام في استيعاب المزيد من القوى العاملة الفلسطينية، وهذا ما سوف يظهر في الجدولين 6 و7) حيث تظهر البيانات توزع العاملين في الاقتصاد الفلسطيني على ثلاثة قطاعات رئيسية:

1. العاملون في أنشطة القطاع الخاص الإنتاجية.
2. العاملون في أنشطة القطاع الخاص الخدمية.
3. العاملون في القطاع العام.

وسوف نتناول بالتفصيل اتجاه أعداد العاملين الفلسطينيين وتطورهم في القطاع الخاص في الأنشطة الإنتاجية والخدمية كلاً على حدة.

5-1 العاملون في أنشطة القطاع الخاص الإنتاجية

تشير البيانات الواردة في الجدول (8) أنَّ أعداد العاملين في أنشطة القطاع الخاص الإنتاجية كانت متزايدة خلال الفترة 1995-2000. أما خلال الفترة 2001-2005، فقد بدأ عدد العاملين بالتناقص وبالتحديد خلال العامين 2001-2002، ليأخذ بعدها بالتزاياد في العامين اللاحقين (2003 و2004)، حيث بلغ عدد العاملين في الأنشطة الإنتاجية في العام 2005 حوالي 228 ألف عامل، إلا أن بقي أقل من العدد المسجل في العام 2000 والذي بلغ 230 ألفاً. وقد تحقق الارتفاع في أعداد العاملين في القطاعات الإنتاجية في الأعوام الثلاثة الأخيرة نتيجة لزوال العديد من القيود والإجراءات التي فرضت على الاقتصاد الفلسطيني في بداية الانفلاحة، حيث تمثلت القيود والإجراءات الإسرائيلية بتدمير للعديد من مرافق البنية التحتية في السنوات الأولى للانفلاحة، وإغلاق العديد من المنشآت، الأمر الذي أدى إلى التقليل من التقليبات في عدد العاملين في هذا القطاع من سنة إلى أخرى. إلا أن تصاعد عدد العاملين في القطاع الزراعي من سنة 1995 إلى سنة 2004 (الجدول 8) لم يعكس حدوث زيادة جوهرية في قيمة الإنتاج الزراعي بالأسعار الجارية خلال تلك الفترة، حيث وصلت قيمة الإنتاج الزراعي من 392 مليون في العام 1995 إلى 460 مليون في العام 2004 بزيادة نسبتها 17% فقط، إن عدد العاملين قد ارتفع من 59 ألفاً عام 1999 إلى 85 ألفاً عام 2004، بزيادة قدرها 44%. وتعكس تلك المؤشرات مدى تراجع الإنتاجية للعامل الزراعي خلال السنوات الماضية، بينما أن الانخفاض بالأسعار الثابتة سيكون أكثر مما عليه الحال بالأسعار الجارية.

أما بالنسبة للقطاع الصناعي، فقد امتاز عدد العاملين في هذا القطاع بالتذبذب من سنة إلى أخرى خلال الفترة 1995-2005 فقد تراوحت أعداد العاملين بين 55.5 ألفاً عام 2002 إلى أعلى مستوى لها 72.5 ألفاً عام 1999. وقد اتجهت أعداد العاملين في القطاع الصناعي نحو التزايد خلال الأعوام 1995 - 1999 لتبدأ بعدها بالتراجع التدريجي وذلك نتيجة لإغلاق العديد من المنشآت الإنتاجية، وتحول العديد من المنتجين إلى مستوردين كما هو الحال في صناعات الملابس، والأحذية، والجلود، والأثاث

وغيرها. وقد كان إجراءات الإغلاق والحصار الإسرائيلي في العامين 2001 و2002 تأثير مباشر على تراجع القدرة التشغيلية للمنشآت الصناعية، وإغلاق بعضها (انظر الجدول 10)، بعد أن فقد العديد من الصناعات الفلسطينية القدرة التنافسية في الأسواق المحلية وأسواق التصدير (World Bank, 2004, 2005) (الجعفري 2005، نصر، 2003).

وتنظر البيانات الواردة في (الجدول 8)، أن الطلب على العمالة في القطاعات الإنتاجية في القطاع الخاص بدأ بالنكيف في العامين 2003 و2004 بعد الانخفاض الحاد في العام 2002، خصوصاً في قطاعي الصناعة والبناء، حيث بدأ عدد العاملين في هذه القطاعات بالتزايده كما كان عليه الوضع في منتصف التسعينيات، ويمكن أن يشكل القطاع الزراعي استثناءً عن الاتجاه العام لاستخدام العمالة في قطاعي الصناعة والبناء، فقد اتجه العديد من الأفراد للعمل في مجال الإنتاج الحيواني خصوصاً في قطاع الدواجن الذي يوفر فرص عمل ضمن مشاريع التوظيف الذاتي، التي تصنف ضمن مشاريع كثيفة العمل، بالإضافة إلى استقبال قطاع الزراعة لأعداد كبيرة من الخارجيين من سوق العمل الإسرائيلي.

كما تبين البيانات الواردة في (الجدول 8) قدرة قطاع البناء والإنشاءات على استيعاب القوى العاملة نتيجة لزيادة الطلب على الإسكان من جهة، وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وقد رافق ذلك زيادة الطلب على الخدمات الهندسية. وقد ازداد عدد العاملين في قطاع البناء من 66.3 ألفاً في العام 1995 إلى حوالي 96 ألفاً في العام 2000، أما في الفترة اللاحقة 2001-2004، فقد تراجعت أعداد العاملين في هذا القطاع. كما تزامن ذلك مع الانخفاض الحاد في عدد منشآت قطاع المقاولات نظراً لأنخفاض الطلب على الإسكان بسبب الانخفاض في الدخل، وبسبب القيود التي فرضتها إسرائيل على شركات المقاولات الفلسطينية للعمل في قطاع البناء الإسرائيلي.

5-2 العاملون في الأنشطة الخدمية للقطاع الخاص

يوفر القطاع الخاص العديد من الخدمات الالزمة لإنتاج السلع والخدمات النهائية وتسويقها. وتعتبر خدمات التجارة الداخلية من أهم الخدمات التي يوفرها القطاع الخاص، والتي تضمن بيع المركبات وصيانتها، وبيع الوقود، وتجاري الجملة والتجزئة. أما الخدمات الاجتماعية فت تكون من خدمات التعليم والصحة. ويعتمد إنتاج تلك الخدمات على الخدمات الداعمة مثل: خدمات النقل المنظم وغير المنظم، والتخزين، والبريد، والاتصالات. وسوف نتناول بالتفصيل تطور العاملين واتجاهاتهم، وعدد المنشآت العاملة في مجال إنتاج تلك الخدمات.

أ. الخدمات التجارية الداخلية

تشير البيانات المتاحة إلى أن نسبة المشغلين في مجال (تجارة التجزئة والجملة والخدمات التجارية وبيع الوقود وصيانة المركبات قد زاد عن 60% من مجموع العاملين في الأنشطة الخدمية التي يوفرها القطاع الخاص، وقد شكل عدد العاملين في تجارة التجزئة أكثر من 45% من مجموع العاملين في الأنشطة الخدمية، ويعزى ارتفاع عدد المشغلين في التجارة الداخلية إلى توجه العديد من العمال الذين توافروا عن العمل في إسرائيل للعمل في هذه الخدمات. وتصنف مشاريع تجارة التجزئة ضمن مشاريع التوظيف الذاتي، أو المشاريع الصغيرة التي يعمل فيها أفراد العائلة، وتعتمد على التمويل الذاتي، حيث العمالة غير الماهرة.

ومن الملاحظ من (الجدول 13) ان معظم المؤسسات العاملة في الأنشطة الخدمية تتركز في قطاع تجارة التجزئة. ويشكل عدد المؤسسات العاملة في هذا القطاع أكثر من 60% من عدد المؤسسات العاملة في الأنشطة الخدمية التي يوفرها القطاع الخاص للاقتصاد الفلسطيني. أما بالنسبة للمؤسسات العاملة في مجال التجارة الداخلية فقد شكل عددها أكثر من 75% من مؤسسات الأنشطة الخدمية خلال الفترة 1995-2004.

إلا أن التزايد في عدد المشتغلين في مجال التجارة وعدد المؤسسات العاملة في هذا المجال، لم يعكس ارتفاعاً جوهرياً في قيمة الإنتاج خلال تلك الفترة، وذلك بسبب اعتماد هذا القطاع على العمل العائلي، حيث لا تحسّب كلفة عنصر العمل المستخدم في توفير خدمات الجملة والتجزئة. وقد ازداد عدد المنشآت العاملة في مجال التجارة الداخلية في العامين 2003، 2004 إلى المستوى الذي كانت عليه في العام 2000. وفي نهاية العام 2004، وصل عدد المؤسسات العاملة في مجال التجارة الداخلية إلى 42 ألف مؤسسة، وهو ما يمثل 78% من مجموع عدد المنشآت العاملة في مجال الأنشطة الخدمية.

ب. الخدمات الداعمة للأنشطة التجارية

بالرغم من أن عدد المؤسسات العاملة في مجالات النقل والتخزين والبريد والاتصالات لا تزيد عن 2% من عدد المؤسسات العاملة في مجال الأنشطة الخدمية من جهة، ونسبة العاملين في توفير هذه الخدمات لا تزيد عن 10% من مجمل عدد العاملين في مجال قطاع الخدمات، إلا أن هذه الخدمات تستحوذ على أكثر من 60% من رأس المال المستخدم في الأنشطة الخدمية التي يوفرها القطاع الخاص. وتصنف خدمات الاتصالات بأنها خدمات كثيفة راس المال، فقد بلغت المساهمة النسبية لقطاع البريد والاتصالات أكثر من 50% من التكوين الرأسمالي الإجمالي للقطاعات الخدمية في المناطق الفلسطينية [الجعفري وآخرون 2003].

ج. الخدمات الاجتماعية

تشتمل الخدمات الاجتماعية على خدمات التعليم والصحة وغيرها من الخدمات التي يقوم القطاع الخاص بإنتاجها وتوفيرها للمجتمع المحلي. وتستهدف خدمات الصحة والتعليم - بشكل عام - تنمية وتأهيل الكوادر البشرية التي ترتكز عليها التنمية المستدامة. وفيما يتعلق بالخدمات التعليمية التي يقدمها القطاع الخاص، فقد امتاز عدد المشتغلين في هذا القطاع بالثبات، انظر (الجدول 14)، فقد زاد عددهم ما بين 9-10 آلاف خلال الفترة 1995-2004 وقد شكل عددهم 68% من مجموع العاملين في قطاع

الخدمات. أما بالنسبة لعدد المؤسسات العاملة في قطاع التعليم الخاص فقد وصل عددها إلى أعلى مستوى في العام 1996 وبلغ (1380). ثم أخذت بعد ذلك بالتناقص التدريجي مع بعض التذبذب من سنة إلى أخرى. وتشتمل مؤسسات التعليم على رياض الأطفال، والمدارس الابتدائية والإعدادية والثانوية. ولذلك فإن التوسع في أعداد المؤسسات العاملة في التعليم الخاص لم يساهم كثيراً في تخفيف العبء المتزايد على التعليم الرسمي، بل زادت الكثافة الصافية ومعدل الطلبة لكل معلم. فقد بلغت الكثافة الصافية 30 طالباً لكل معلم خلال الفترة 1995-2001، لترتفع قليلاً إلى حوالي 32 طالباً لكل معلم، في السنوات 2002-2004. وخلال الفترة 1995-2005، تضاعف عدد الطلبة الملتحقين بالمدارس الابتدائية والثانوية في القطاع العام، دون أن يرافق ذلك أية زيادة في القدرة الاستيعابية لقطاع التعليم الخاص، من حيث عدد العاملين وعدد المؤسسات في هذا القطاع من جهة، وعدد الطلبة الملتحقين من جهة أخرى. وتشير الأرقام الواردة في الجدولين (12) و(13)، إلى بطيء الاستثمار في قطاع التعليم الخاص منذ العام 2000. ويمكن أن يعزى ذلك إلى التراجع في دخول الأفراد، الأمر الذي أدى إلى انخفاض الطلب على التعليم الخاص.

أما بالنسبة للتعليم العالي فإنه لا يقع ضمن اهتمامات القطاع الخاص بشكل عام. فبينما تصنف معظم الجامعات الفلسطينية - باستثناء الجامعة العربية الأمريكية في جنين - بأنها جامعات عامة غير ربحية، فإن الكليات المتوسطة والمعاهد التي تشرف عليها السلطة الفلسطينية تقع ضمن إشراف القطاع العام.

أما الخدمات الصحية، فقد ازداد عدد المؤسسات وعدد العاملين فيها من سنة إلى أخرى منذ العام 2000. وقد ازداد الطلب على الخدمات الصحية في السنوات الأخيرة، حيث ازداد عددحوادث اليومية نتيجة للاعتداءات الإسرائيلية المتكررة على المواطنين الفلسطينيين. كما يعزى التزايد في عدد المؤسسات الصحية والعاملين فيها إلى قيام العديد من الجهات بافتتاح العديد من المراكز الصحية في المناطق الريفية نظراً لصعوبة الحركة والتنقل بين المناطق الفلسطينية بسبب إجراءات الحصار والإغلاق التي فرضت على حركة الأفراد والمركبات بما فيها سيارات الإسعاف.

د. الخدمات الشخصية

يمثل عدد العاملين في الخدمات الشخصية مثل: خدمات الفنادق والمطاعم ووكالات السفر حوالي (57%) من مجمل العاملين التي يوفرها القطاع الخاص في القطاعات الخدمية. وبالرغم من انخفاض مساهمة المؤسسات العاملة في مجال الفندقة والسفر، فإن نوعية هذه الخدمات تحتاج إلى مهارات ومؤهلات علمية محددة، يتوجب على العاملين في هذه المجالات امتلاكها، ولذلك، فإن عدد العاملين في الفنادق والمطاعم السياحية ووكالات السفر من يحملون مؤهلات علمية (دبلوم متوسط فأعلى) يزيد عن 15%. وقد ارتفعت نسبة البطالة بين العاملين في القطاع السياحي بنسبة 70% خلال الفترة (2000-2004)، حيث انخفض عدد العاملين في هذا القطاع من 8401 في العام 2000 إلى حوالي 2500 عامل وموظفي العام 2004، وفي العامين 2003-2004، بدأت أعداد العاملين - خصوصاً في مجال المطاعم - في ازدياد لنصل إلى ما كانت عليه في العامين 1998-1999، وتصنف تلك المطاعم ضمن مشاريع التوظيف الذاتي التي توجه خدماتها للمواطنين.

هـ. الخدمات المهنية

تشتمل الخدمات المهنية - حسب ما ورد في كتاب دليل دوائر الأعمال إلى النظام التجاري العالمي - على الخدمات الآتية:

- ❖ خدمات الأعمال التجارية، وتغطي خدمات الإعلان والتسويق والطباعة والمؤتمرات والاستشارات العلمية والفنية.
- ❖ الخدمات القانونية.
- ❖ الخدمات المحاسبية والضرورية.
- ❖ خدمات الحاسوب.
- ❖ خدمات البحث والتطوير.

و. الأنشطة العقارية والاجارية

تلعب هذه الخدمات دوراً رئيساً في دعم وتسهيل الأعمال لقطاع الخاص الذي ازدادت أهميته بالنسبة للاقتصاد الوطني، ولا تتوفر المعلومات الكافية حول أعداد العاملين في هذه الخدمات إلا من خلال النقابات. إلا أن ذلك لا يعكس إلا أعداد العاملين المسجلين في تلك النقابات، حيث أن هناك العديد من العاملين في تلك الخدمات غير مسجلين في النقابات. وقد ازداد الاعتماد على هذه الخدمات، كونها خدمات داعمة وضرورية لإنتاج خدمات أخرى وتسويقها، مثل: تجاري الجملة والتجزئة. كما يتطلب العمل في هذه الخدمات خدمات مرفقة أخرى مثل الاستشارات والتصميم والإعلان والترويج. وقد ازداد الطلب على خدمات المحاماة من الأنشطة العقارية والاستشارية والتامين والمصارف والإنشاءات، وازداد عدد المحامين من يعملون مستشارين قانونيين للشركات والمؤسسات.

حـ. الوساطة المالية

بلغ عدد المؤسسات العاملة في قطاع الوساطة المالية أكثر من 50 مؤسسة، وذلك في العام 2004، وقد شكلت البنوك، ومؤسسات الإقراض المتخصصة حوالي 57%， وشركات التأمين 20% وشركات الأوراق المالية 22% وبالرغم من أن عدد مؤسسات الوساطة المالية يمثل 5.1% من عدد المؤسسات الخدمية الفلسطينية، إلا أن عدد العاملين في هذه المؤسسات يزيد عن 5آلاف، ويمثل هذا العدد حوالي 3% من مجمل العاملين في قطاع الخدمات الفلسطيني. وتصنف خدمات مؤسسات الوساطة المالية بأن خدماتها كثيفة رأس المال.

6- الآفاق الممكنة أمام القطاع الخاص في توليد فرص العمل

مرت معدلات البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة بتغيرات عديدة خلال الفترة (1995-2003)، حيث بلغت أدنى مستوياتها (11.8%) في العام 1999، في حين

تجاوزت 30% في العام 2002. وبالرغم من انخفاض معدلات البطالة في الأعوام 2005 – 2003 عن مستواها في العام 2002، إلا أنها ما زالت تزيد مرتبين عن مستواها في العام 1999. ويمكن أن يعزى الارتفاع المتزايد في معدلات البطالة في الأراضي الفلسطينية إلى ما يلي:

- ❖ الزيادة المستمرة في عرض القوى العاملة الفلسطينية، والذي ينمو بمعدل سنوي 7% تقريباً، مما يعني أن حجم القوى العاملة سيتضاعف مررتين في العام 2010 وثلاث مرات في العام 2020 مقارنة مع مستوى في العام 1995. (انظر الجدول 14).
- ❖ إن الزيادة في عرض العمل لم يقابلها زيادة ملموسة في القدرة الاستيعابية لل الاقتصاد المحلي، فقد استمر الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي في استيعاب الفائض من عرض القوى العاملة.
- ❖ إن القدرة الاستيعابية الفعلية للقطاع العام يجب أن تكون أقل بكثير مما هي عليه في الوقت الراهن الذي يعاني من البطالة المقنعة، حيث الإنتاجية المتدنية والأجور المنخفضة. وتشكل فاتورة الرواتب في هذا القطاع أكثر من 80% من الإنفاق الجاري. ولذلك، فإن تحديد الحجم الأمثل للقطاع العام يعتمد على الدور المطلوب من الحكومة، وعلى الأهداف التي تسعى الحكومة لتحقيقها مثل: معدلات النمو، ونسبة الإنفاق الجاري من الإنفاق الكلي، ونسبة الإنفاق التشغيلي والرأسمالي من الإنفاق الكلي. وعليه، فإن أي تخفيض في الإنفاق الجاري يتطلب تخفيضاً متزاماً في عدد الموظفين في القطاع العام. بالمقابل، فإن أية زيادة في الإنفاق الجاري، يجب أن لا يقابلها أية زيادة في عدد العاملين في القطاع. وهذا يعني أن عدد العاملين في القطاع العام يجب أن ينخفض بمقدار 30% وفقاً لبيانات 2005 الواردة في (الجدول 14) إذا كان عدد العاملين في هذا القطاع، يجب أن لا يزيد عن 15% من مجمل العاملين في الاقتصاد المحلي، وهذا يعني أن عدد العاملين في القطاع العام الفلسطيني يجب أن لا يزيد عن 90 ألفاً وفقاً لبيانات 2005 [الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات القوى العاملة 2006].

♦ ما زال عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل يُشكل 10% من مجمل العاملين الفلسطينيين في الاقتصاد المحلي والإسرائيли، ولذلك فإن أي توقف لحركة العمالية الفلسطينية إلى إسرائيل سيزيد من حجم البطالة، ومن المتوقع أن تصل في حدتها الأدنى إلى 32%. كما أن انخفاض تعويضات العاملين سيؤدي إلى انخفاض الطلب على المنتجات المحلية، وبالتالي انخفاض الطلب على العمالة في القطاعات المحلية، وهذا يعني أن البطالة ستزداد وتصل إلى 40% بالمتوسط

♦ يُعاني القطاع الخاص الفلسطيني حالياً من انخفاض مستمر في إنتاجية العمالة، خصوصاً في قطاعي الزراعة، وتجاريتي الجملة والتجزئة. في الرغم من تضاعف عدد العاملين في تلك القطاعات فان الإنتاجية في سنة 2004 قد تراجعت مما كانت عليه في العامين 1999 و2000. ويُشكل عدد العاملين في قطاعات الزراعة وتجارة التجزئة أكثر من 50% من مجمل العاملين في القطاع الخاص. ولذلك، فان القدرة الاستيعابية الفعلية المتوقعة للقطاع الخاص خصوصاً في تلك القطاعات هي أقل مما هي عليه حالياً، فمن المتوقع أن يترك العديد من العاملين تلك القطاعات إذا حصلوا على أجور أفضل في قطاعات أخرى داخل و/أو خارج إطار الاقتصاد الوطني. وهذا ما حدث بالفعل عندما ازداد تدفق العمالة الفلسطينية إلى إسرائيل في العامين 1998 و1999. ويشكل هذا المؤشر تحدياً إضافياً للاقتصاد الفلسطيني بشكل عام والقطاع الخاص بشكل خاص. لذلك، فإن الدور المتوقع للقطاع الخاص الفلسطيني في توفير فرص العمل يمكن إبرازه على النحو الآتي.

1. استيعاب العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والذين يشكلون نحو 9% من حجم القوى العاملة (العرض).
2. استيعاب فائض العمالة الناجمة عن توقف القطاع العام عن استيعاب المزيد من القوى العاملة. ولن يشكل عدد العاملين في هذا القطاع العام أكثر من 10% من حجم القوى العاملة (العرض).

3. إن هنالك زيادة أو فائضاً في حجم القوى العاملة المستخدمة في قطاعي الزراعة وتجارة التجزئة تقدر بحوالي 35%， وهذا يعني ان العمالة الزائدة في تلك القطاعات خلال العامين 2004 و 2005 تقدر بحوالي 22 ألفا.

4. بناء على ما سبق، فان القدرة الاستيعابية الفعلية لقطاع الخاص لا تزيد عن 50% من حجم القوى العاملة في الاقتصاد المحلي، وذلك في ظل اسثناء الزيادة في أعداد العاملين في قطاعات الزراعة، وتجارة التجزئة والجملة.

5. إن حجم البطالة أو عدد العاطلين عن العمل يمكن حسابه على النحو الآتي:
= عدد العاطلين عن العمل فعلياً + عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل + العمالة الزائدة في القطاع العام + العمالة الزائدة في القطاع الخاص.

ووفقاً لهذه المعادلة - ومن الجدول 14- فإن عدد العاطلين فعلياً في السنين 2004 و 2005 يمكن أن يصل 374 و 352 ألفاً على التوالي، وهذا يعني ان معدلات البطالة الفعلية في تلك السنوات يمكن أن تصل إلى 45% خلال العامين 2004 و 2005 على التوالي، لتصبح ضعف ما هي عليه الآن. وقد تناولت العديد من الدراسات، نسبة العاملين في القطاع العام إلى حجم القوى العاملة في الاقتصاد الوطني، من خلال تحديد نسبة الرواتب من النفقات الجارية. في بينما وجد أن نسبة الرواتب إلى النفقات الجارية يجب أن لا تزيد عن 50%， فان نسبة العاملين في القطاع العام يجب أن لا تزيد عن 20% من مجموع القوى العاملة.

7- آليات تنشيط الطلب على العمالة في القطاع الخاص

يعتمد تنشيط الطلب على العمالة في القطاع الخاص، على مدى توفر الشروط الأساسية والكافية لتحقيق ذلك. ومن أهم الشروط الأساسية مدى توفر البيئة الاستثمارية الكفيلة بتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في إنتاج وتوفير العديد من السلع والخدمات (Eljafari, 2006). إن هناك العديد من البرامج والخدمات التي لا بدّ من توفيرها لدعم القطاع الخاص وذلك للوصول إلى عدد من الأهداف نذكر منها:

1. تعزيز القدرة التنافسية للمنتج المحلي في الأسواق المحلية وأسواق التصدير.
2. تخفيض العجز في الميزان التجاري.
3. تخفيض معدلات البطالة.

ويعتبر الهدف الثالث من أهم الأهداف التي تسعى الحكومات لتحقيقها عبر توفير الحوافر لقطاع الخاص، إذ لا يمكن لقطاع الخاص أن يحقق ذلك دون إسناد من القطاع العام. وسوف نتناول باختصار أهم الحوافر والإجراءات المطلوبة من القطاع العام لدعم القطاع الخاص كأساس لتشييط الطلب على العمالة:

1. إعفاء مدخلات الإنتاج المحلية من الرسوم والضرائب.
2. تخفيض الرسوم الجمركية المفروضة على المواد الخام المستوردة.
3. توفير التسهيلات الائتمانية لتمويل الواردات من جهة، وتمويل الصادرات من جهة أخرى.
4. توفير الخدمات العامة بأسعار مخفضة.
5. تسهيل إجراءات التصدير والترخيص ومنح شهادات المنشأ.
6. منح القروض للمستثمرين في قطاع الخاص بفوائد متدنية.
7. تشجيع الاستثمار في البنية التحتية.
8. تشجيع الاستثمار في الخدمات التسويقية.
9. تخفيض أسعار خدمات التأمين.
10. إنشاء المؤسسات الداعمة لقطاع الخاص في الداخل والخارج مثل: الممثليات التجارية في الخارج، ومؤسسات ضبط الجودة، ومؤسسات الأبحاث وغيرها.
11. توفير الخدمات الداعمة لقطاع الخاص مثل: خدمات التصدير والترخيص، والتقيش، والنقل، والتوزيع، والمعارض، وتبني استخدام التكنولوجيا.

8- القطاعات الوعادة لتنشيط الطلب على العمالة في القطاع الخاص

يعتمد تحديد القطاعات الوعادة لاستيعاب الأيدي العاملة في القطاع الخاص على تنشيط الاستثمار والخدمات التي تتمتع بميزة تنافسية في السوق المحلي، وأسوق التصدير كما يعتمد على مدى توفر الإجراءات والآليات الواردة أعلاه من القطاع العام إلى القطاع الخاص. لقد فقد الاقتصاد الفلسطيني خلال العقود الثلاثة الماضية أكثر من 30%， من إنتاجه المحلي من السلع والخدمات لصالح الاقتصاد الإسرائيلي. فهناك العديد من السلع والخدمات التي تصنف ضمن السلع الأساسية حيث الطلب عليها في السوق المحلي يتميز بانخفاض المرونة، ومن السهل البدء بإنتاجها لتلبية الطلب عليها من السوق المحلي. ومن المتوقع لإنتاج السلع أن يقود إلى زيادة الطلب على العمالة بنسبة ملحوظة.

ويمكن في المرحلة الحالية ان تكون ايه اجراءات وسياسات موجهة نحو مدى كفاءتها وفاعليتها في زيادة الطلب على العمالة بأصنافها المختلفة، وتقليل معدلات البطالة، وتمثل سياسة إحلال الواردات السهلة إحدى السياسات التي يمكن ان يعتمدها القطاع الخاص لتنشيط الاستثمار، وبالتالي استيعاب المزيد من القوى العاملة، وفي ما يلي عرض مختصر لأهم القطاعات الوعادة التي اعتمدت في اختيارها على نتائج العديد من الدراسات التي صدرت في السنوات الأخيرة.

1-8 القطاع الزراعي

تعتبر الزراعة من أهم القطاعات التي يمكن ان يتم البدء بها لتنفيذ سياسة إحلال الواردات السهلة من جهة وسياسة تنشيط الصادرات. ففي مجال الواردات، فإن إنتاج العديد من السلع كاللحوم ومنتجات الألبان والفواكه يمكن ان يقلل من الاعتماد على إسرائيل، ومن استمرار احتكار الأسواق الفلسطينية من قبل المنتج الإسرائيلي، فما زال نحو 40% من الإنفاق على الاستهلاك يخصص للسلع المستوردة من المواد الغذائية ولذلك فان أي تخفيض للسلع المستوردة من المواد الغذائية سيؤدي إلى زيادة الإنتاج المحلي، وبالتالي زيادة الطلب على العمالة.

كما ان هناك فرصاً للتصدير إلى الأسواق الأوروبية وفقاً لاتفاقية الشراكة الأوروبية – المتوسطة حيث يبلغ عدد السلع المسموح بتصديرها 15 سلعة يمكن ان تزداد مع الزمن.

من جهة أخرى فان التوسع في الإنتاج الزراعي سيعزز علاقات التداخل والتشابك الأمامية والخلفية مع القطاع الصناعي عبر زيادة الإنتاج من الصناعات الغذائية.

8-2 القطاع الصناعي

يمكن ان تقود سياسة إحلال الواردات السهلة في القطاع الصناعي إلى الانتقال إلى سياسة تنشيط الصادرات عبر التوسع في إنتاج العديد من السلع ومنها: الحجر والرخام، والأثاث، والصناعات الغذائية والملابس، والجلود والأدوية.

8-3 التعليم والمعرفة

إن توفير خدمات التعليم الخاص ذي الجودة العالية في مراحل رياض الأطفال والمدارس الأساسية والثانوية لتنقليلاً الاعتماد على التعليم العام، وتلبية الطلب المتزايد على التعليم، سيؤدي إلى زيادة الطلب على خريجي الجامعات والمعاهد المتوسطة. كما يوفر قطاع التعليم العالي مجالاً للقطاع الخاص للاستثمار، وبالتالي تنشيط الطلب علىقوى العاملة، وخصوصاً المتعلمة والماهرة منها. ويمكن عرض مجالات الاستثمار الممكنة في قطاع التعليم العالي والتي من شأنها زيادة الطلب على العمالة بأصنافها المختلفة على النحو الآتي:

- ❖ الاستثمارات المباشرة والجزئية.
- ❖ الاستثمارات غير المباشرة والجزئية.
- ❖ الاستثمارات غير المباشرة والكلية.
- ❖ الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والخدمات الإنتاجية.

8-4 البنية التحتية

أصبح الاستثمار في البنية التحتية من أهم معالم الاقتصادات المعاصرة بعد قيام العديد من الحكومات بخخصصة العديد من المرافق العامة. فقد أدت الضغوط المتزايدة على الميزانيات الحكومية إلى عدم قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها، خصوصاً عندما أصبحت الميزانيات الرأسمالية تتقلص تدريجياً لتعطية العجز في الميزانيات الجارية التي تشكل الرواتب والأجور معظمها. ولذلك فتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في إنتاج وتنزويذ السكان بالخدمات الأساسية كالمياه، والكهرباء، والاتصالات. كما ترك للقطاع الخاص شق الطرق الخارجية والسرية وبناء الموانئ والمطارات وتشييلها.

8-5 المشاريع الصغيرة والمتوسطة

أصبحت المشاريع الصغيرة والمتوسطة من أهم الآليات المعتمدة في تشجيع الطلب على العمالة، لإنتاج سلع وخدمات كثيفة العمل والتي لا يتطلب تمويلها رأس مال كبير. ويتحدد حجم التمويل في الغالب بناء على الدخل السنوي لأصحاب تلك المشاريع. كما برزت أهمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة بعد أن أصبحت الأداة التي اعتمد عليها في العديد من البلدان التي تستخدم التكنولوجيا المتوسطة لتنفيذ سياسات إحلال الواردات السهلة وتشجيع الصادرات. ولضمان نجاح المشاريع الصغيرة والمتوسطة في تحقيق الكفاءة الفاعلية، فقد تم ربط تلك المشاريع في سلاسل عقودية على أساس التخصص في الإنتاج، والتنسيق في التوزيع والتسويق.

**جدول (1): مساهمة النشاطات الاقتصادية (الإنتاجية والخدمية) في
الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني**

(مليون دولار)

المجموع	القطاعات الخدمية	القطاعات الإنتاجية	السنة
3518 (100)	2117 (61)	1401 * (39)	1995
3668 (100)	2261 (62)	1407 (38)	1996
4012 (100)	2651 (66)	1361 (34)	1997
4262 (100)	2781 (67)	1481 (33)	1998
4517 (100)	2886 (64)	1631 (36)	1999
4442 (100)	3073 (70)	1369 (30)	2000
4136 (100)	2998 (73)	1138 (27)	2001
3780 (100)	2755 (73)	1025 (27)	2002
4222 (100)	3076 (73)	1146 (27)	2003
4462 (100)	3248 (73)	1214 (27)	2004
4681.24 (100)	3633.8 (78)	1047.4 (22)	2005

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية:النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية.

* الأرقام التي بين الأقواس هي المساهمة النسبية.

جدول 2: مساهمة النشاطات الاقتصادية للقطاعين الخاص

والعام في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني

(مليون دولار)

السنة	الإنتاج الكلي للقطاع الخاص	الإنتاج الكلي للقطاع العام	الناتج المحلي الإجمالي
1995	2984 (85)	534 (15)	3518 (100)
1996	3036 (83)	632 (17)	3668 (100)
1997	2957 (74)	1055 (26)	4012 (100)
1998	3242 (76)	1020 (24)	4262 (100)
1999	3716 (83)	801 (17)	4517 (100)
2000	3336 (76)	1106 (24)	4442 (100)
2001	2905 (70)	1231 (30)	4136 (100)
2002	2753 (73)	1027 (27)	3780 (100)
2003	3154 (75)	1068 (25)	4222 (100)
2004	3574 (81)	888 (19)	4462 (100)
2005	3651.4 (78)	1029.8 (22)	4681.24 (100)

المصدر: الحسابات القormية الفلسطينية: النشرة السنوية لسلطة النقد الفلسطينية.

**جدول 3: مساهمة النشاطات الاقتصادية للقطاع
الخاص في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني**
(مليون دولار)

السنة	القطاعات الإنتاجية	القطاعات الخدمية	الإنتاج الكلي للقطاع الخاص
1995	1401 (47)	1583 (53)	2984 (100)
1996	1407 (37)	1629 (53)	3036 (100)
1997	1361 (36)	1596 (54)	2957 (100)
1998	1481 (46)	1761 (54)	3242 (100)
1999	1631 (44)	2085 (56)	3716 (100)
2000	1369 (42)	1967 (58)	3336 (100)
2001	1138 (40)	1767 (60)	2905 (100)
2002	1025 (38)	1728 (62)	2753 (100)
2003	1146 (37)	2008 (63)	3154 (100)
2004	1214 (34)	2360 (66)	3574 (100)

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية: النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية.

**جدول 4: التوزيع النسبي للقطاعات الإنتاجية في
القطاع الخاص الفلسطيني**

(مليون دولار)

المجموع	البناء	الصناعة	الزراعة	السنة
1401 (100)	300 (22)	703 (50)	392 (28)	1995
1407 (100)	336 (24)	622 (44)	449 (32)	1996
1361 (100)	310 (24)	618 (45)	433 (31)	1997
1481 (100)	336 (23)	664 (45)	481 (32)	1998
1631 (100)	495 (31)	675 (41)	461 (28)	1999
1369 (100)	249 (18)	699 (51)	421 (31)	2000
1138 (100)	180 (17)	613 (53)	345 (30)	2001
1025 (100)	143 (17)	533 (52)	349 (35)	2002
1146 (100)	228 (21)	534 (46)	384 (33)	2003
1214 (100)	129 (12)	625 (51)	460 (37)	2004

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية: النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية .

جدول 5: التوزيع النسبي للأنشطة الخدمية في القطاع الخاص الفلسطيني

(مليون دولار)

السنة	تجارة الجملة والتجزئة	النقل والتخزين والاتصالات	الوساطة المالية	المطاعم والفنادق	الأنشطة العقارية والاجبارية	الخدمة الاجتماعية	التعليم	الصحة	المجموع
1995	511.8	323	63	61	389	63	77.6	95	1583.4
	(32)	(20)	(4)	3.8	(24)	(3.9)	(5)	(7.3)	(100)
1996	508	361	73	57	399	52	77	102	1629
	(31)	(22)	(4.4)	(3.5)	(24.5)	(3.2)	(4.7)	6.7	(100)
1997	459	347	(6.5)	(4.2)	(28)	(2.4)	(4.3)	(4.2)	1596
	(29)	(22)							(100)
1998	554	370	124	67	451	50	71	65	1761
	(31)	(21)	(7)	(4.3)	(25.6)	(2.8)	(4)	(3.7)	(100)
1999	597	519	150	90	488	57	66	118	2085
	(29)	(25)	(7.2)	(4.3)	(23.4)	(2.73)	(3.2)	(5.6)	(100)
2000	553	445	181	70	536	57	50	75	1967
	(28)	(23)	(9.2)	(3.5)	(27)	(2.9)	(2.5)	(3.8)	(100)
2001	409	435	157	48	501	37	71	73	1767
	(23)	(24)	(8.8)	(2.7)	(28.3)	(2)	(4.0)	(4.3)	(100)
2002	458.9	420	138	40	507	38	55	71	1728
	(26)	(24)	(8)	(2.3)	(29.3)	(2.2)	(3.2)	(4.1)	(100)
2003	518	564	150	50	514	50	95	66	2008
	(26)	(28)	(7.5)	(2.5)	(25.6)	(2.5)	(4.7)	(3.3)	(100)
2004	590	827	152	89	465	59	103	75	2360
	(25)	(35)	(6.4)	(3.7)	(20)	(2.5)	(4.4)	(3.2)	(100)

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية:النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية.

**جدول 6: توزيع العاملين الفلسطينيين بين الاقتصاديين
الفلسطيني والإسرائيلي**

(بألاف)

المجموع الكلي	العاملون في الاقتصاد الإسرائيلي	العاملون في الاقتصاد الفلسطيني		السنة
		القطاع العام	القطاع الخاص	
403.98	64.88	53.6	285.5	1995
(100)	(16)	(13.3)	(70.6)	
431.13	75.88	75.88	279.37	1996
(100)	(17.6)	(17.6)	(64.8)	
444	78	78	290	1997
(100)	(17)	(18)	(65)	
527	115	88.8	323	1998
(100)	(22)	(17)	(61)	
590.3	134.3	108	348	1999
(100)	(23)	(18)	(59)	
594.6	115.6	118.02	361	2000
(100)	(19.4)	(20.6)	(60)	
506.5	69.25	117.25	320	2001
(100)	(14)	(23)	(63)	
494.25	56.25	115	329	2002
(100)	(10)	(23)	(66.5)	
589.1	56.75	122	410.3	2003
(100)	(9)	(21)	(70)	
528	50	125	403	2004
(100)	(9)	(20)	(71)	
572	60	140	432	2005
(100)	(10.5)	(24.5)	(75)	

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح التجارة الداخلية ومسح الخدمات
ومسح النقل المنظم وغير المنظم، أعداد مختلفة.

**جدول 7: توزيع العاملين الفلسطينيين بين الأنشطة الإنتاجية والخدمية
في القطاعين الخاص والعام في فلسطين**

(بألف)

المجموع	العاملون في خدمات القطاع العام	العاملون في الخدمات القطاع الخاص	العاملون في الأنشطة الإنتاجية في القطاع الخاص	السنة
349 (100)	76.7 (22)	97.8 (28)	174.5 (50)	1995
369 (100)	72.5 (20)	119.4 (32)	177.12 (48)	1996
399 (100)	104.4 (26)	107.1 (27)	187.53 (47)	1997
430 (100)	103.4 (24)	11.62 (26)	215 (50)	1998
453 (100)	95.1 (21)	126.9 (28)	231 (51)	1999
480 (100)	113.4 (24)	136.6 (28)	230 (48)	2000
435 (100)	116.5 (27)	140.5 (32)	178 (41)	2001
428 (100)	135.9 (32)	125.1 (29)	167 (39)	2002
509 (100)	157 (31)	139 (27)	213 (41)	2003
528 (100)	139 (26)	173 (33)	216 (41)	2004
572 (100)	140 (25)	204 (35)	228 (40)	2005

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية: النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية.

**جدول 8: توزيع العاملين الفلسطينيين في أنشطة القطاع
الخاص الإنتاجية**

(بالألف)

المجموع	البناء	الصناعة	الزراعة	السنة
174.5 (100)	66.3 (38)	62.8 (36)	45.4 (26)	1995
177.12 (100)	62.7 (36)	62.7 (35)	51.7 (28)	1996
187.53 (100)	71.8 (38)	63.84 (34)	51.87 (28)	1997
215.0 (100)	94.6 (46)	68.8 (32)	51.6 (24)	1998
231 (100)	99.7 (44)	72.5 (31)	58.9 (25)	1999
230 (100)	95.6 (42)	67.2 (29)	67.2 (29)	2000
178 (100)	68 (36)	63.4 (35)	52.2 (29)	2001
167 (100)	47.1 (29)	55.56 (33)	64.2 (38)	2002
213 (100)	66.2 (31)	66.2 (31)	81.4 (38)	2003
216 (100)	63.4 (29)	68.6 (32)	84.5 (39)	2004
228.3 (100)	70.4 (31)	75.5 (33)	82.37 (36)	2005

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية:النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية .

**جدول 9: عدد المؤسسات العاملة في مجال الأنشطة الإنتاجية
في المناطق الفلسطينية 1995-2004**

المجموع	العاملون في خدمات القطاع العام	عدد منشآت ومقاولي الإنشاءات	عدد المنشآت العاملة في الصناعة	السنة
61943	50441	590	10912	1995
67051	55666	460	10925	1996
65267	51393	410	13464	1997
64897	51277	410	14210	1998
76272	52275	340	14657	1999
64835	55233	318	13176	2000
64293	51341	272	12680	2001
63568	52649	235	10684	2002
67664	53890	264	13510	2003
67145	531372	253	13720	2004

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية.

**جدول 10: توزيع العاملين الفلسطينيين في الأنشطة
الخدمية للقطاعين الخاص والعام**

(بألف)

المجموع	القطاع العام	القطاع الخاص	السنة
174.5 (100)	76.7 (44)	97.8 (56)	1995
192.0 (100)	73 (38)	119.4 (62)	1996
211.5 (100)	104 (50)	107.1 (50)	1997
215 (100)	104 (48)	111.62 (52)	1998
222 (100)	96 (43)	126.9 (57)	1999
250 (100)	114 (46)	136.6 (54)	2000
257 (100)	117 (45)	140.5 (55)	2001
261 (100)	136 (52)	125.1 (48)	2002
296 (100)	157 (53)	139 (47)	2003
338 (100)	165 (49)	173 (51)	2004
344 (100)	140 (41)	204 (59)	2005

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية:النشرة القومية لسلطة النقد
الفلسطينية.

جدول 11: توزيع العاملين الفلسطينيين في الأنشطة الإنتاجية والخدمية في القطاع الخاص الفلسطيني

(بالألف)

المجموع الكلي	الأنشطة الخدمية	الأنشطة الإنتاجية	السنة
272.3 (100)	97.8 (35)	174.5 (65)	1995
296.5 (100)	119.4 (40)	177.12 (60)	1996
294.6 (100)	107.1 (37)	187.53 (63)	1997
326.6 (100)	111.617 (35)	215 (65)	1998
358 (100)	126.9 (36)	231 (64)	1999
366.6 (100)	136.6 (37)	230 (63)	2000
318.5 (100)	140.5 (45)	178 (55)	2001
292.1 (100)	125.1 (43)	167 (57)	2002
352 (100)	139 (40)	213 (60)	2003
389 (100)	173 (45)	216 (55)	2004
432 (100)	204 (47)	228 (53)	2005

المصدر : الحسابات القومية الفلسطينية:النشرة القومية لسلطة النقد الفلسطينية.

جدول 12: عدد المؤسسات العاملة في مجال الأنشطة الخدمية في المناطق الفلسطينية خلال الفترة 1995-2004:

(بألاف)

السنة	بيع الوقود وبيع وصيانتها	تجارة الجملة	تجارة التجزئة	النقل المنظم	التخزين	البريد والاتصالات	المطاعم والفنادق	الأنشطة العقارية والإيجارية	التعليم	الصحة	الخدمة الاجتماعية	تكنولوجيا المعلومات	المجموع
1995	5579 (11.1)	3253 (6.5)	30202 (60)	---	---	---	2532 (5.02)	2777 (5.5)	921 (1.83)	2130 (4.22)	3047 (6.04)	---	50441
1996	5853 (10.5)	3498 (6.3)	32399 (58.2)	---	---	---	2869 (5.2)	2788 (5.01)	1328 (2.4)	2834 (5.1)	4097 (7.4)	---	55666
1997	5391 (10.5)	2822 (5.5)	3116 (61)	---	---	---	2699 (5.3)	2620 (51)	924 (1.8)	2621 (5.1)	3200 (6.23)	---	51393
1998	5364 (10.5)	2639 (5.2)	30901 (60.3)	---	---	---	2734 (5.33)	2539 (4.95)	1237 (2.41)	2606 (5.8)	3257 (6.35)	---	51277
1999	5223 (9.9)	2798 (5.35)	31412 (60.1)	---	---	---	2736 (5.23)	2751 (5.26)	1256 (2.4)	2685 (5.14)	3353 (6.41)	61 (0.08)	52275
2000	5900 (10.7)	3494 (6.33)	31647 (57.3)	243 (0.44)	229 (0.41)	(0.41) (0.44)	126 (0.23)	3161 (5.73)	1151 (2.1)	2936 (5.32)	3765 (6.82)	90 (100)	55233
2001	5005 (9.7)	2885 (5.6)	30640 (59)	187 (59)	186 (56)	(.36) (.36)	106 (.21)	2790 (5.4)	1226 (5)	2548 (6)	3071 (100)	(.11) (100)	51341
2002	5348 (10.2)	2880 (5.5)	30856 (59)	190 (55)	177 (55)	(0.34) (0.4)	102 (0.19)	2762 (5.2)	1084 (2.1)	2976 (5.7)	3447 (6.6)	(0.2) (100)	52649
2003	5400 (10)	3050 (5.6)	31700 (59)	210 (56)	190 (56)	(0.3) (0.4)	130 (0.2)	2800 (5.2)	1200 (202)	2985 (505)	3250 (6.6)	(0.2) (100)	53890
2004	5500 (10.2)	3200 (5.97)	33500 (62.5)	250 (0.5)	220 (0.45)	(0.27) (0.45)	150 (5.5)	2870 (5.3)	1270 (2.4)	3100 (5.1)	3500 (6.5)	(0.26) (100)	53580

جدول 13: عدد المشغلين في الأنشطة الخدمية في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة (1995-2002) بالألاف

السنة	بيع الوقود	تجارة الجملة	تجارة التجزئة	النقل المنظم	النقل غير المنظم	التخزين	البريد والاتصالات	المطاعم والفنادق	الأنشطة العقارية والإيجارية	التعليم	الصحة والعمل الاجتماعي	الخدمة الاجتماعية والشخصية والاجتماعي	تكنولوجيا المعلومات	المجموع
1995	11.973 (12.24)	10.512 (10.75)	43.621 (44.59)	1.575 (1.16)	1.692 (1.42)	9.854 (8.25)	43 (0.04)	7.123 (7.28)	6.919 (7.07)	9.679 (9.89)	11.702 (11.96)	6.022 (6.16)	---	97.825
1996	13.289 (11.13)	11.470 (9.61)	51.255 (42.93)	1.692 (1.42)	1.692 (1.42)	9.854 (8.25)	43 (0.04)	6.817 (5.70)	8.904 (7.46)	9.838 (8.24)	12.225 (10.24)	6.328 (5.30)	---	119.379
1997	12.562 (11.73)	9.463 (8.84)	46.495 (43.42)	1.508 (1.41)	1.508 (1.41)	9.049 (8.45)	1.123 (1.05)	7.830 (7.31)	7.999 (7.47)	6.645 (6.21)	9.286 (8.67)	6.511 (6.08)	---	107.085
1998	11.455 (10.26)	8.962 (8.03)	48.047 (43.05)	1.577 (1.41)	1.577 (1.41)	8.013 (7.18)	1.352 (1.21)	8.103 (7.26)	8.185 (7.33)	10.557 (9.46)	7.692 (6.89)	7.436 (6.66)	---	111.617
1999	11.588 (9.13)	10.662 (8.40)	52.957 (41.74)	2.479 (1.95)	2.479 (1.95)	11.024 (8.69)	1.044 (0.82)	8.782 (6.92)	7.809 (6.16)	9.993 (7.88)	10.442 (8.23)	9.169 (7.23)	232 (0.18)	126.869
2000	12.009 (8.79)	10.807 (7.91)	53.098 (38.88)	2.000 (1.46)	2.000 (1.46)	10.766 (7.88)	977 (0.72)	2.375 (1.74)	7.348 (5.38)	8.422 (6.17)	9.977 (7.31)	9.605 (7.03)	208	136.552
2001	12.199 (8.68)	10.889 (7.75)	59.400 (42.28)	1.259 (0.90)	1.259 (0.90)	10.414 (7.41)	689 (1.58)	2.213 (0.49)	6.858 (4.88)	10.763 (7.66)	10.172 (7.24)	7.389 (5.26)	n.a	140.485
2002	11.318 (9.05)	9.408 (7.53)	56.148 (44.91)	1.217 (0.97)	1.217 (0.97)	11.120 (8)	690 (105)	1.943 (0.45)	5.537 (4.43)	8.364 (6.69)	12.454 (9.96)	9.195 (7.36)	---	125.016
2003	12.510 (8)	11.120 (8)	62.600 (45)	1.350 (1)	1.350 (1)	11.120 (8)	690 (105)	2224 (.5)	6950 (5)	973 (8)	8340 (6)	12510 (9)	600 (7.6)	139
2004	13934 (9.5)	12.510 (8)	72000 (42)	1450 (.8)	1450 (.8)	15000 (.4)	800 (1.73)	3000 (4.6)	8000 (5.7)	10000 (5.2)	9000 (5.2)	11500 (8.1)	900 (6.6)	173

المصدر: الحسابات القومية الفلسطينية:النشرة السنوية لسلطة النقد الفلسطينية .

جدول 14: حجم القوى العاملة (العرض) والاستخدام المتوقع للعاملة في القطاعين الخاص والعام

(بالألف)

حجم القوى العاملة الفلسطينية (2020-1995)	معدل البطالة %	توزيع العاملين			العاطلون عن العمل	عدد العاملين	حجم القوى العاملة (العرض) (العرض)	السنة
		إسرائيل والخارج		القطاع العام				
		القطاع الخاص	القطاع العام					
	18	64.88	53.6	285.5	96	417	513	1995
	14	115.6	118.02	361	98	597	695	2000
	27	50	125	403	212	578	790	2004
	24	68	135	436	190	639	822	2005
							1031	2010
							1294	2015
							1607	2020

تعقيب الدكتور عادل الزاغة

جامعة بيرزيت



لقد طلب مني معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) التعقيب على ثلاثة أوراق لكل من الدكتور محمود الجعفري، والدكتور عبد الفتاح أبو الشكر، الدكتور باسم مكحول. وفي الحقيقة نحن أمام ثلاثة مساهمات مهمة في فحص موضوع البطالة، وأبعادها، وكيفية التعامل معها على مستوى القطاع الخاص (ورقة الجعفري)، مع تقدير لحجم الاستثمار اللازم (ورقة أبو شكر)، وعلى مستوى تصدير جزء من فائض العمالة إلى دول الخليج العربي، والاستفادة منها (ورقة مكحول).

تبعد الأوراق الثلاثة جهداً متكاملاً قد يخدم معالجة مشكلة البطالة على المدى المتوسط. ولدي بعض الملاحظات على بعض ما تقرره هذه الأوراق للمدى المتوسط. غير أن تجاهل المدى البعيد والاستمرار فيه لن يخدم الاقتصاد الفلسطيني، ولا بد من البدء في النظر بمقترنات لمعالجة النمو السكاني المرتفع في المناطق الفلسطينية، وهو ما سأأتي عليه لاحقاً. وسأبدأ بمحاذيني على كل ورقة على حده، ثم أذهب إلى المدى البعيد.

أولاً: دراسة الجعفري

تفترض الدراسة أن منهج معالجة مشكلة البطالة في فلسطين، يقتصر على سياسات جانب الطلب على القوى العاملة، وأن فشل السياسات السابقة يتمثل في عدم وجود آليات مناسبة، وإجراءات ملائمة وفعالة لتنفيذ السياسات. نعم، يفتقر الاقتصاد الفلسطيني، وبشكل خاص، في قطاعه الخاص، على القدرة على خلق فرص عمل كافية لاستيعاب التدفق الكبير على سوق العمل من الفلسطينيين، بسبب عوامل بنوية وسياسية. ونعم، يبدو من المؤكد لي أن القطاع العام قد تجاوز حدود إمكاناته على تأمين فرص عمل في مؤسساته، حيث إن فاتورة الرواتب أصبح من الصعب تغطيتها من

الموارد المحلية، حتى بصرف النظر عن الفترة الحرجة التي رافقت نتائج الانتخابات التشريعية الثانية.

تفترض الورقة ضمنيا وجود فشل تسيقي، يترتب عليه عدم استعداد القطاع الخاص للقيام بالاستثمارات الكافية، التي تستطيع تأمين استيعاب الأعداد المتزايدة من الداخلين في عدد القوى العاملة سنويًا. وبناء على ذلك، تطلب الورقة مجموعة من السياسات التي تؤثر في جانب الطلب على العمالة بشكل خاص، في القطاع الفلسطيني الخاص. وعليه، حاولت الورقة البحث عن السياسات والآليات الضرورية والفعالة والملازمة لتوسيع قدرة القطاع الخاص على استيعاب المزيد من العمالة، بسبب السياسة الإسرائيلية الساعية لاستبدال العمالة الفلسطينية بعمالة أجنبية أخرى والاستغناء عنها كلية. وحاولت الورقة أيضًا تبيان آفاق القطاع الخاص على استيعاب الأعداد المتزايدة في سوق العمل الفلسطيني في المدى المتوسط. وتقترح الورقة مجموعة من الإجراءات للتمكن من ذلك. وهنا أود إبداء بعض الملاحظات:

- ❖ قد يكون من السهل اقتراح إعفاء المدخلات المحلية من الرسوم، كما تقترح الورقة، ولكن من الصعب تطبيق ذلك على الضرائب، إذ أن الأمر يتطلب إدارة ضريبية أكثر تعقيداً للتتأكد من عدم إساءة استخدام الإعفاءات.
- ❖ وبدلاً من ذلك يمكن اقتراح اللجوء إلى استخدام الإعانات الحكومية للصناعات الصغيرة والمتوسطة الحجم لمدى محدود، علماً بأن الإعانات تتسمج مع مبدأ الشفافية لأنه لا بد من إقرارها في المجلس التشريعي، ويسهل محاولة معرفة أثرها على الموازنة مقارنة بالإعفاء من الضرائب والرسوم.
- ❖ كما تقترح الورقة استخدام سياسة إحلال الواردات السهلة! ولكن خبرة النجاح في تطبيق هذه السياسة في الدول النامية تكاد تكون معدومة! فمن أين للفلسطين القدرة على النجاح فيما فشل فيه غيرها من الدول، وخصوصاً في سوق صغير، وبلد لا يزال غير قادر على التحكم بمعابرها مع العالم؟
- ❖ وفي مجال دعم الإنتاج الزراعي تقترح الورقة أيضًا تطبيق سياسة إحلال الواردات، ولا بأس في ذلك، ولكن مرة أخرى ماذا بالنسبة للاعتماد على إسرائيل في توفير المدخلات لهذه الزراعة وأسعارها خصوصاً وأننا نتكلم عن المدى

القصير والمتوسط؟ سيكون السؤال دائماً عن كيفية توفير مدخلات تضمن أسعاراً تنافسية للمنتجات الزراعية الفلسطينية. وإذا فشلنا في ذلك لن تتجه السياسة في تحقيق ما هدفت إليه في المقام الأول.

ثانياً: دراسة أبو شكر

لا تختلف هذه الورقة في فرضياتها عن الورقة السابقة. وقد خصصت الورقة مساحة كبيرة لاستعراض الماضي في محاولة للوصول إلى نفس الاستنتاجات التي توصلت إليها ورقة العجمري. وقدمت الورقة محاولة تقدير حجم الاستثمارات اللازمة لخلق فرص عمل جديدة لاستيعاب الإرهاصات التي سترتب على الاستغناء عن العمالة الفلسطينية في إسرائيل، وذلك أمر ضروري لمعرفة حجم المشكلة، وتقدير حجم الجهد الضروري للتعامل معها في إطار زمني متوسط. وأعتقد أن الورقة قد وفقت في عرض هشاشة الاقتصاد الفلسطيني، وجسامته المهمة المتمثلة في استيعاب فائض العمالة التي ستعيدها إسرائيل لهذا الاقتصاد. ولست في موقف يمكنني من التعليق على حجم الاستثمار المطلوب لغرض استيعاب هذا الفائض بوساطة الاستثمار في قطاعات تحتاج لهذه العمالة بخصائصها. فإلى حين إيجاد حل لقضية الفلسطينية، وفي غياب بيئة استثمارية إيجابية ومشجعة للاستثمار، وبشكل خاص في قطاع البناء والقطاع الزراعي وغيرهما، سنكون بحاجة إلى إعادة تقدير الحجم اللازم بناء على تغير معطيات التكلفة التي شهدت قفزة معروفة خلال السنة الماضية بسبب ارتفاع أسعار الحديد والإسمنت، عدا عن أن هذه الموارد قد لا تتدفق في المدى القصير أو المتوسط إذا استمرت الحالة السياسية الراهنة في البلاد.

ثالثاً: ورقة مكحول

تعرف الورقة بوجود حدود لاستيعاب العمالة الفلسطينية بعد استغناء سوق العمل الإسرائيلي عن جزء مهم من العمالة الفلسطينية. وتتركز الورقة على تبعات البطالة وأثارها السلبية على الاقتصاد والمجتمع. كما تعطي الورقة أهمية البحث عن مجالات لاستيعاب جزء من العمالة الفائضة في دول الخليج العربي، مع ميل للخوف من هجرة

الأدمعة لأن بنية الطلب في تلك الدول تمثل لطلب الأيدي الماهرة بشكل خاص، بعد أن استكملت هذه الدول بناء بنيتها التحتية. وعلى ضوء ذلك، تقدم الورقة مجموعة من السياسات التي تعالج موضوع تصدير جزء من العمالة الفلسطينية إلى دول الخليج العربي، كما أنها تقترح مجموعة من الضوابط الضرورية حتى لا يحدث نزيف للقوى العاملة الماهرة من فلسطين، كما تحاول تشجيع العمالة المصدرة على تحويل جزء مهم من عوائدها للوطن.

وتقترح ورقة مكحول تشجيع العمالة المهاجرة بشكل منضبط، حتى لا تحدث هجرة للأدمعة إلى دول الخليج مؤقتاً على تحويل جزء مهم من عوائدهم إلى أهلهم. وهذا أمر جيد، ولكن السؤال هو: كيف سيتم استخدام هذه الموارد وليس مجرد تحويلها؟ هل ستؤدي إلى زيادة الإنفاق الإستهلاكي، بما لذلك من آثار سلبية معروفة على ميزان المدفوعات، أم إلى طفرة بناء بيوت وعمارات ينتهي تأثيرها على الاقتصاد بانتهاء العمل فيها؟

كما تقترح الورقة، أسعار ضرائب دخل متمايزة في دول الخليج، لمعاملة المهاجرين، من أصل فلسطيني، بطريقة مختلفة عن غيرهم من العاملين هناك. وبهذا تضرب الدراسة الهدف الذي من أجله تود استيعاب جزء من العمالة الفلسطينية الفائضة في أسواق العمل في الخليج! ثم كيف يمكن تقسيم اختلاف أسعار الضرائب على الدخل فقط لاختلاف الجنسية ودون سبب اقتصادي موجب؟ هذا تمييز غير محبذ في الدول المضيفة، وليس له أساس اقتصادي؛ لأن العمال المهاجرين سيستقيدون من البنية التحتية والاجتماعية للدول المضيفة. ولكن يمكن الطلب بأن تحصل السلطة الفلسطينية على مقطوعات ضريبية يتم خصمها من مداخيل العمال المهاجرين لغرض تحويلها لحساب السلطة الفلسطينية.

ولكن هل ستتمكن العمالة العائدة ذات يوم بعد هذه الفترة من أن تجلب معها تكنولوجيا ومعرفة جديدة تكون لها انعكاسات إيجابية على الاقتصاد الفلسطيني؟

ملاحظة ختامية

وأهمُّ من كل ما سبق في ملاحظة أخيرة على التوجه للمدى القصير فقط: ماذا بالنسبة للمدى البعيد؟ ستبقى المشكلة موجودة، حتى لو تم تأجيلها، وتأجيل انعكاساتها على الاقتصاد الفلسطيني في المدى البعيد. فبدون معالجة مسؤولة لجانب عرض القوى العاملة، والنمو غير القابل للاستيعاب محلياً، وصعوبة (إن لم يكن استحالة) تأمين طلب أجنبى عليه، كيف يمكن لسياسات الطلب أن تكون قادرة وحدها على حل المشكلة؟

تمتاز البنية السكانية للشعب الفلسطيني بأنها شابة، وتبلغ نسبة من هم دون الخامسة عشرة حوالي نصف السكان. وهذه البنية لها انعكاسات سلبية مهمة على النمو السكاني، الذي يهدّد واحداً من أكبر النسب في العالم والذي لا تستطيع الموارد المحلية استيعابه. وحتى لو بدأنا اليوم بسياسة سكانية تعالج هذه الحالة، فإننا سنحتاج إلى جيلين من الزمن قبل أن يستقر عدد السكان بسبب ظاهرة الزخم المستتر للنحو السكاني (Hidden momentum of population growth). وهذا يعني أن علينا أن نبدأ اليوم قبل الغد بخلق ما يلزم من الحواجز والمثبتات التي تشجع العائلة الفلسطينية على اختيار عدد أقل من الأطفال لتقليل معدلات الخصوبة والنمو السكاني. وبدون ذلك، لن ننجح في معالجة مشكلة البطالة على المدى البعيد. وتقدم النظرية الكلاسيكية الحديثة معالجة أصلية في كيفية تغيير الأسعار النسبية لخلق ما يلزم من الحواجز والمثبتات للعائلة لاختار عدداً أقل من الأطفال.

وأخيراً، يمكن أن تستمر في إضافة عربات للحمولة إلى القطار، ولكننا لن نستطيع تحريكه إذا لم نكن قادرين على إضافة القاطرة المحركة، وتلك هي في رأيي: عدد أقل من الأطفال ذوي تعليم وتدريب ممتازين، وتعليم مفيد للوطن وللعالم المحيط. وذلك في رأيي هو التحدي التنموي الحقيقي الذي نواجهه، علينا أن نرتقي لمواجهته.

تعقيب الدكتور محمد نصر

جامعة بيرزيت



هناك الكثير مما يمكن الحديث عنه حول البطالة، ولكنني سأقصر مداخلتي هذه في ثلاثة ملاحظات: الأولى حول مفهوم البطالة، والثانية حول التوصيات التي وردت في بعض الأبحاث المقدمة حول الموضوع، والثالثة حول دور القطاع العام في معالجة مشكلة البطالة.

♦ بالنسبة للموضوع الأول، وهو مفهوم البطالة، ففي اعتقادي أن تعريف البطالة، سواء التعريف الضيق لمنظمة العمل الدولية أو التعريف الموسع الذي ينشره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، لا يعكس صورة صادقة للوضع الفلسطيني، لأنه لا يأخذ بالحسبان ما يمكن أن تسميه "البطالة المؤجلة"، والذي يسميه البعض "العمالة المصدرة" أو "فجوة الطلب". وتكمّن خطورة هذا النوع من البطالة في أنه يمكن تبريره لأنّه يحقق بعض المكاسب على المدى القصير، ولكنه يكاد يكون مدمرًا على المدى البعيد.

وتعد العمالة داخل إسرائيل والمستوطنات أحد الأمثلة على البطالة المؤجلة. فقد شكل عدد العاملين، في بعض السنوات، في إسرائيل حوالي 45% من القوة العاملة الفلسطينية، وكان معظمهم عمالاً غير ماهر. والمتقابلون يقولون إن ذلك يعني حل مشكلة البطالة، وبؤدي إلى زيادة في الدخل القومي، وهذا صحيح، ولكن بشكل مؤقت. أما على المدى البعيد، فإن ذلك يؤدي إلى تدهور القطاعات الاقتصادية التقليدية، وخاصة الزراعة والصناعة، وبضعف من قدرتها على استيعاب العمالة المحلية. كما أن زيادة العرض من العمالة غير الماهرة لتتلاءم مع احتياجات السوق الإسرائيلي يؤدي إلى تخفيض المستوى المهني لقوة العمل الفلسطينية. وإضافة إلى

ذلك، فإن زيادة الدخل القومي دون زيادة الناتج المحلي يؤدي إلى زيادة الاستيراد (ومعظمها عن طريق إسرائيل) وبالتالي زيادة التبعية للاقتصاد الإسرائيلي. وأخيراً، فإن هذه العمالة غير الماهرة تتحول بسرعة إلى معدلات بطالة مرتفعة كلما شاعت إسرائيل أن تمارس ضغوطاً على الشعب الفلسطيني لابتزازات وأغراض سياسية، وما نشاهده الآن صورة محزنة لهذا السيناريو.

ومن جهة أخرى، يعد تصدير الأيدي العاملة إلى دول الخليج مثلاً آخر على "البطالة المؤجلة"، وخلافاً لوضع العمالة في إسرائيل، فإن معظم العمالة الفلسطينية في الخليج هي عمالة ماهرة، وهذا يسبب مشكلة أكثر خطورة تتمثل في هجرة الأدمغة الفلسطينية، خصوصاً في بعض التخصصات النادرة، مما ينعكس ليس فقط على الناتج المحلي الإجمالي الحالي، وإنما أيضاً على فرص النمو المستقبلية. كما أن تصدير الأيدي العاملة إلى تلك الدول ليس حلاً للمشكلة، وإنما تأجيل لها، وغالباً ما تتفجر في الوقت غير المناسب كما حدث في أعقاب حرب الخليج الثانية.

♦ ويقودنا الحديث حول الملاحظة الأولى إلى تناول الملاحظة الثانية المتعلقة بالتوصيات. ويتطلب القول بأن أحد خيارات معالجة البطالة، هو "تصدير فائض العمالة للأسوق المستهدفة" الكثير من الحذر وإعادة التفكير، كما أشار الزملاء الباحثون. إذ إن فائض العمالة يعني ببساطة البطالة، وتصدير فائض العمالة هو هروب إلى الأمام. والخطورة في هذا الطرح هو أنه يعطي الإحساس بأنه قد تمت معالجة مشكلة البطالة من خلال تصدير العمالة إلى الخليج أو إسرائيل، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى إغفاء الحكومة من مسؤوليتها في معالجة مشكلة البطالة المؤجلة، وبالتالي تتصرف وكأن المشكلة غير موجودة (أو أنها قد عولجت) إلى أن تتفجر في وجوه الجميع. هذا ما حدث في الماضي، وما يمكن أن يحدث في المستقبل. إنني أحمل مسؤولية البطالة الحالية (والمزمنة) لكل من أسهم في تصدير العمالة بدلاً من تصدير السلع والخدمات. لقد أشار الزملاء الباحثون إلى ضرورة توخي الحذر الشديد في اتخاذ سياسات تهجير العمالة الفلسطينية، وأشار البعض الآخر إلى ضرورة أن يكون استيعاب الفائض من العمالة الفلسطينية بشكل مؤقت

ومحدود. ولكن التجربة تدل على أن معظم الذين يذهبون بشكل مؤقت لا يعودون، وهذا مصدر آخر للخطر.

وفي نفس السياق وردت توصيات في دراسة مكحول للحد من هجرة الأدمغة الفلسطينية، وأخشى أن يكون معظمها غير قابل للتطبيق، مثل منح عقود عمل تمنع صاحبها من الإقامة في الدولة المضيفة وتحرمه من الزواج من مواطنات تلك الدولة، أو من شراء عقارات فيها، أو التوصية بفرض ضرائب عالية على أجور العاملين في الخارج لتقليل الفجوة بينها وبين أجور العاملين في الاقتصاد المحلي حتى لا يكون لديهم الحافز للهجرة، أو منع العاملين في الخارج من اصطحاب زوجاتهم وأبنائهم معهم إلا لفترات قصيرة، أو توقيع العاملين الذين حصلوا على عقود عمل على تعهدات مربوطة بضمانات مادية بالعودة بعد انتهاء عقود عملهم للعمل في الاقتصاد الفلسطيني. وأخشى أن كثيراً من تلك التوصيات ليس عملية ولا يمكن تنفيذها.

أما الاقتراح بأن معظم العمالة في إسرائيل غير ماهرة (عمال بناء وخدمات) وبالتالي يجب توسيع هذه الأنشطة لاستيعاب تلك العمالة، فهذا أمر لا يشكل استراتيجية سليمة على المدى الطويل. لقد عمل هؤلاء في هذه القطاعات لأنه كان هناك طلب على العمالة غير الماهرة في تلك التخصصات داخل السوق الإسرائيلي. وكثير منهم تركوا مقاعد الدراسة أو الجامعة وذهبوا ليعملوا في السوق الإسرائيلي، وهذا أدى في الواقع إلى تدهور مستوى قوة العمل الفلسطينية. وعندما زاد الطلب في دول الخليج على العمالة الماهرة بدأ الفلسطينيون من ذوي الكفاءات والشهادات يذهبون إلى الخليج. استراتيجياً، نحن لا نكيف صناعتنا لتلائم مع الأيدي العاملة المتوفرة لدينا، ولكننا نكيف عمالنا ليتلاءموا مع احتياجات الصناعة وتطورها. وهذا الموضوع له انعكاسات هامة على نظام التعليم والتدريب بأكمله، مع احترامي لرئيس الجلسة.

وهناك نقطة أخيرة تتعلق بالتوصيات، فقد كنت أتمنى أن تم الإشارة إلى طبيعة المشروعات التي يمكن أن تستوعب العمالة أكثر من غيرها. وعلى سبيل المثال، ما هو

دور المشروعات الصغيرة، والصناعات ذات الكثافة العمالية، والقطاع غير المنظم، وتكنولوجيا المعلومات، وغيرها؟ ما هي قدرتها على امتصاص العمالة الفائضة؟ وما هي انعكاسات ذلك على السياسات الاقتصادية؟

أما فيما يتعلق باللحظة الأخيرة، وهي حول القطاع العام، فهناك إشارات كثيرة إلى القطاع العام، وبعضها يطرح افتراضات أو ادعاءات تحتاج إلى تأكيد وليس مجرد انتطباعات.

يتحدث الجميع عن تضخم العمالة في القطاع العام، فهل هناك فعلاً تضخم في حجم القطاع العام. يمكن الإجابة عن هذا التساؤل من خلال الإطلاع على التقديرات التي تشير إلى أن حجم القطاع العام الفلسطيني يبلغ حوالي 160-165 ألفاً، نصفهم في الأجهزة الأمنية، وحوالي 40 ألفاً في التربية والتعليم، وحوالي 17 ألفاً في الصحة، يبقى حوالي 20-25 ألفاً في كل الوزارات. لماذا نفترض أن هذا الرقم مبالغ فيه؟ أنا لا أدفع عن التوظيف في القطاع العام، ولست من مؤيدي تضخم القطاع العام، ولكنني أحارو أن أتأكد من أن الافتراضات التي بنيت عليها الاستنتاجات دقيقة. ففيالأردن مثلاً، بلغ عدد العاملين في القطاع العام، باستثناء الجيش والأمن، 253,120 عامل (إحصاء 2003)، وفي السعودية بلغ عدد العاملين في القطاع العام حوالي 668 ألف، وفي سوريا حوالي مليون و 200 ألف، وهكذا. إن المشكلة في اعتقادي ليست هنا، المشكلة هي، أولاً، أن فاتورة الرواتب مرتفعة وتشكل أكثر من 60% من الموارزنة، وثانياً، أن هناك مشكلة في التوزيع، أي أن هناك فائضاً في بعض الوظائف العامة، وهناك نقص في وظائف أخرى، خصوصاً تلك التي تحتاج إلى مؤهلات. وبالتالي، فإن أي توصية بضرورة تخفيض عدد العاملين في القطاع العام يجب أن تشير إلى الوزارات أو المؤسسات أو الأجهزة التي يجب التخفيض فيها (التربية والتعليم مثلاً، أم الصحة، أم الأجهزة الأمنية، أم غيرها)

وهناك ادعاء آخر بأن الرواتب في القطاع العام أقل من رواتب القطاع الخاص. ربما كان هذا الادعاء صحيحاً في الماضي، ولكنه ليس دقيقاً في الوقت الحاضر. في الواقع، تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء إلى إن معدل الأجور في القطاع العام كان أقل من القطاع الخاص قبل عام 2004، ولكن الوضع تغير بعد ذلك، نتيجة الزيادة في الرواتب التي طرأت على القطاع العام مؤخراً. أما في غزة، فقد كان معدل الأجور في القطاع العام أعلى من الأجور في القطاع الخاص حتى قبل العام 2000، واتسعت الفجوة منذ عام 2004 لصالح القطاع العام.

أما بالنسبة لتدني الإنتاجية في القطاع العام، فهذا افتراض يحتاج إلى إثبات. أنا أيضاً أعتقد ذلك، ولكني لا أملك الدليل، وإذا كان هناك أية دراسة حول هذا الموضوع فسأكون سعيداً بالإطلاع عليها. ربما تكون هناك حاجة لعمل دراسة تحليلية حول إنتاجية القطاع العام في فلسطين. وتكمن أهمية ذلك في أن معالجة مشكلة تدني الإنتاجية تختلف عن معالجة مشكلة البطالة، وبالتالي من الضروري أن نحدد طبيعة المشكلة قبل أن نباشر بمعالجتها.



الجلسة الثانية:
شبكات الأمان ونقابات العمال والإطار القانوني
لسوق العمل

حال " شبكات الأمان الاجتماعي " في مناطق السلطة الفلسطينية

السيد جميل هلال

باحث مستقل

1- مدخل حول اللغة والمفاهيم

تتردد مفردات عده في مجال الرعاية الاجتماعية، تحمل قيماً ومعانٍ ليست طافية على السطح دائماً ، منها؛ الخدمات الاجتماعية، والمساعدات الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية، والحماية الاجتماعية، والتكافل الاجتماعي، والأمن الاجتماعي، والضمان الاجتماعي، وشبكة الأمان الاجتماعي. ويشير تعريف "الخدمات الاجتماعية" إلى ما يقدم للسكان من مساعدة أو رعاية ممأسسة (أي عبر مؤسسات) سواء كانت حكومية أو غير حكومية، وطنية أو دولية، محلية أو وطنية. وتتجسد المساعدة الاجتماعية، في العادة، في توفير المعونة للأفراد والأسر المحتاجة، وهي لهذا، ولكونها ممأسسة، تكون خاضعة لشكل اختبار الدخل الذي يطبق على طالبي المساعدة. أما التأمين الاجتماعي فيتوافق فقط للمساهمين (عبر أقساط شهرية في العادة يسهم فيها كل من أرباب العمل والعمال بنسب معينة) من خلال العمل (ولذا فهو ممأسس)، وقد يكون إجراءً إلزامياً أو تطوعياً. وقد تدار برامج التأمين الاجتماعي من قبل مؤسسات الدولة أو من قبل هيئات مستقلة تماماً عن الدولة. أما تعريف التكافل أو التضامن الاجتماعي فيتضمن مسؤولية الأفراد تجاه بعضهم بعضاً، وهي مسؤولية تبدأ بين أفراد الأسرة الواحدة وتنتسخ لتشمل الحي، وهكذا إلى أن تعم أفراد المجتمع، وقد تتسع لتشمل المجتمع الدولي بأسره.

وهناك من يستخدم تعريف الأمن الاجتماعي ليعني توافر الدخل والمسكن والعمل والغذاء للفرد والأسرة بشكل لائق. ويشير وجود أنظمة الضمان الاجتماعي إلى تمتّع أفراد المجتمع ككل بالرعاية الصحية (بما في ذلك خلال فترة الحمل والولادة)، ووجود

مخصصات التقاعد لمن هم في سن الشيخوخة أو يتعرضون للإعاقة المانعة للعمل المدر للدخل، ووجود مخصصات الأمومة باعتبار أن الأمومة وظيفة اجتماعية قبل أن تكون وظيفة أخرى، وتقدم مخصصات للأسر التي لها أطفال حسب عددهم، ومخصصات للبطالة (للأفراد القادرين على العمل والمعطلين بحكم غياب فرص العمل في السوق)، ومستحقات الإعاقة (الجسدية والعقلية)، وتعويضات حوادث العمل والمرض (الذي ينجم عنه فقدان القدرة على توفير الدخل لفترة)، ومخصصات للأسرة التي تفقد معيلها. وقد تكون المستحقات مالية أو عينية أو كليهما، كما تخضع لمحددات ولشروط تطبق على الجميع.³⁵

ويشير تعريف الحماية الاجتماعية إلى التدابير التي يوفرها مجتمع ما لمجابهة حالات الانكشاف التي قد تقع للأفراد أو للمجتمعات المحلية أو لأفراد المجتمع ككل. لذا، لا تقتصر الحماية الاجتماعية على الفقراء بل تشمل كل من هو عرضة للانكشاف بسبب المرض أو وفاة المعيل أو التعرض لإعاقة ما أو نتيجة لكارثة طبيعية أو غير ذلك. ويدخل في نطاق الحماية الاجتماعية تدابير تشمل أشكالاً مختلفة من المساعدة الاجتماعية كتوفير العلاج أو السكن أو الملبس أو الغذاء أو جميعها. ويتم عادة اعتماد نظام للضمان الاجتماعي كتعبير عن التزام الدولة بتوفير ما هو ضروري لحماية المواطنين من الفقر والعزوز والفاقة. وفي بعض البلدان تقتصر إجراءات الضمان الاجتماعي على الخدمات التي تقوم بها الدولة، لكنها تشمل في بلدان أخرى نشاط مؤسسات مدنية أو أهلية، إضافةً لمؤسسات الدولة.³⁶

³⁵ حول مضمون أنظمة الضمان الاجتماعي انظر؛

Michael McCarthy (ed.), *The New Politics of Welfare*, London; The Macmillan Press, Ltd, 1989. International Labour Office, Standards For the XXIst Century; *Social Security*, Geneva, 2002.

³⁶ نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للعام 1948 على أن "كل فرد باعتباره عضواً في المجتمع له الحق في الضمان الاجتماعي.." (المادة الثانية). كما نص في مادته الخامسة والعشرين على "أن لكل فرد الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان صحته ورفاهيته وأيضاً لعائلته، وخاصة على صعيد الغذاء والملابس والسكن والعلاج الصحي وكذلك الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في الضمان الاجتماعي في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة وفي الحالات الأخرى التي تؤدي إلى فقدان مصدر دخله نتيجة ظروف خارجة عن إرادته والتي تقدره أسباب عيشه" (انظر؛ المحامي موسى أبو دهيم، حول التأمينات الاجتماعية، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير (28)، رام الله، كانون أول 2001. لكن قليلة هي تلك الدول التي تتقيد بنصوص مضمون حقوق الإنسان.

2- مفهوم شبكة الأمان الاجتماعي

درج استعمال تعبير " شبكات الأمان الاجتماعي " في إطار استراتيجيات محاربة الفقر التي تبناها البنك الدولي بعد اتضاح التداعيات السلبية لسياسة التكيف البنيوي على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي . وهي السياسة التي دعا البنك الدولي إلى اعتمادها في العديد من بلدان العالم الثالث في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي . واستندت استراتيجية البنك الدولي لمحاربة الفقر إلى ثلاثة محاور ، هي :

أولاً، توليد "نمو اقتصادي" يوفر فرص العمل عبر القطاع الخاص (أي عبر اقتصاد السوق) مع الحرص على إبقاء دور الدولة محدوداً كضمان نمو "سوق غير مشوهة" ، ومع إعطاء الدولة دوراً في تطوير بنية تحتية عامة تشجع الاستثمار في القطاع الخاص . هذه الأيديولوجية تغذت من أفكار اليمين الجديد (والليبرالية الجديدة) في أوروبا والولايات المتحدة لتشمل وضع قيود مشددة على الإنفاق العام على الرعاية الاجتماعية .

ثانياً، تنمية "رأس المال البشري" عبر توفير مؤسسات الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي وخدمات اجتماعية أخرى تحدد وفق ظروف وشروط كل بلد ، على أن تبقى بالحدود التي تخدم تطور اقتصاد السوق والقطاع الخاص . وقد أعاد البنك الدولي الاهتمام بهذا المحور بعد أن أهمله لصالح التركيز على ضرورة تسديد الديون المستحقة على دول العالم الثالث ، وتقليل العجز في موازناتها العامة ، وهو ما من العوامل الرئيسية التي دفعت هذه الدول لتخفيض مصروفاتها العامة ، والتراجع وبالتالي عن دورها في مجال الرعاية الاجتماعية ، الأمر الذي دفع إلى تقليل الإنفاق على الخدمات الاجتماعية ، بما فيها التعليم والصحة . وقد ولد هذا الوضع انتقادات شديدة من حكومات ومن هيئات دولية دفعت البنك الدولي إلى تعديل توجهاته عبر استخدام محور أطلق عليه تعبير "تنمية رأس المال البشري" أو الموارد البشرية تجنباً للحديث عن تلبية الحاجات الرئيسية للسكان أو الإلتزام بحقوق أساسية للمواطنين ، معتبراً أن التعليم والصحة يمكنان من تطوير قدرات

الفقراء للوصول إلى أسواق العمل. وبتعبير آخر، اعتبر البنك الدولي التعليم والرعاية الصحية مجرد أدوات لتحسين فرص الفقراء في الحصول على عمل، وليس استحقاقات مواطنة واستحقاقات إنسانية.

ثالثاً، تأسيس " شبكات أمان اجتماعي " تتولى مسؤولية توفير مساعدات للفقراء والعاطلين عن العمل الذين يفرزهم تطبيق سياسة التكيف البنيوي (شخصية الاقتصاد وتحرير التجارة، وتقليل تدخل الدولة في الاقتصاد والمجتمع...). لقد شكل هذا اعترافاً ضمنياً بالتكلفة الاجتماعية العالية لسياسة التكيف البنيوي هذه. وارتکز مفهوم "شبكة الأمان" على تأسيس صناديق اجتماعية تتولى تحويل موارد للفقراء والعاطلين عن العمل وتأسيس مشروعات لهم. وفيما يلي، وفق رؤية البنك الدولي، أن تتمتع الصناديق الاجتماعية باستقلالية عن الإدارة الحكومية، وأن تمنح صياغة وتنفيذ هذه المشروعات، التي تدعمها هذه الصناديق إلى المنظمات الأهلية والبلديات والمؤسسات الخاصة.

3- شبكة الأمان الاجتماعي كبدائل عن التضامن المجتمعي

1. يثير النقاش حول قضايا الضمان الاجتماعي أسئلة عدّة حول السياسة الاجتماعية للدولة أو للسلطة السياسية. فالسياسة الاجتماعية تخص احتياجات المواطنين الأساسية، وتطال بالتالي التعليم والثقافة والصحة والعمل والمسكن وتوفير الرعاية لذوي الاحتياجات الخاصة، وضمان الأمن والنظام العام. ومن هنا تُربط السياسة الاجتماعية بدور الدولة الاجتماعي والمعرفي والقيمي، وبعلاقتها بالاقتصاد والمجتمع.
2. وتميل الاتجاهات السياسية المحافظة واليمينية (بما فيها مدرسة الليبرالية الجديدة)، إلى تبني المقولات التالية بقصد الرعاية الاجتماعية:

أ. إعطاء أولوية للسياسة الاقتصادية على السياسة الاجتماعية، والتركيز على "النمو الاقتصادي" (رغم ما قد ينتج عن هذا من توسيع الفروق الاجتماعية) وليس على الإنفاق الاجتماعي (من خلال الموازنة العامة). والإصرار على أن تكون الأسبقيّة للإنتاج على التوزيع، وبالتالي ربط تحسين الخدمات الاجتماعية بتطور الأداء الاقتصادي في البلد.

ب. اعتماد فلسفة اجتماعية تتبنى قيم الحرية والمسؤولية الفردية والاعتماد على النفس وفيهم السوق (المنافسة الحرة، ومكافأة الناجحين، وإهمال الخاسرين باعتبار أنهم مسؤولون عن فشلهم، أو معاقبة الضحية)، وتعلي من شأن تولي الناس (عبر الأسرة، والجيران والمنظمات الخيرية والتطوعية) مهمة تأمين احتياجاتهم بأنفسهم، بديلاً عن تولي الدولة ومؤسسات الرعاية الاجتماعية ذلك. وبتعبير آخر، ترفض سياسة اليمين السياسي الفلسفية التي تعتبر دولة الرعاية أدلة لتحسين فرص المساواة الاجتماعية، وتصر على النظر إلى شبكة الأمان الاجتماعي باعتبارها قسم طوارئ للرأسمالية، وبالتالي فهي تقف ضد فرض ضرائب عالية لصالح نظام رعاية اجتماعية متتطور.

لا يخرج مفهوم اليمين المحافظ للرعاية الاجتماعية (أو شبكة الأمان) عن "الفضلة"، أو توفير الإسعاف الأولي للذين يقعون ضحايا لعمل آليات السوق الرأسمالي أو الذين يهمشهم اقتصاد السوق. ومن هنا، يرفض أصحاب هذا الاتجاه تحمل الدولة مسؤولية تمويل وتقديم الرعاية الاجتماعية، في حين يشجعون الرعاية الخاصة التي تقدمها المنظمات الخيرية والإنسانية والتطوعية. وبتعبير آخر، لا ينظر اليمين المحافظ للدولة كمنتج أساسي للرعاية والخدمات الاجتماعية، بل يميل إلى حصر دورها في الإشراف والتنظيم والدعم. لذا فهو يدفع باتجاه تحمل الأسرة وأصدقاء الأسرة والجيران والمنظمات التطوعية وظيفة توفير الرعاية الشخصية، ويدعو إلى خصخصة مؤسسات الرعاية الاجتماعية العامة.

ج. من وجهة نظر الاقتصاد السياسي الليبرالي والراديكالي، تسهم دولة الرعاية في عملية التراكم الرأسمالي وفي عملية الضبط الاجتماعي عبر إدماج الفئات المحتاجة والمعوزة في المجتمع من خلال مؤسسات الرعاية الاجتماعية، التي ينظر إليها أيضاً كمؤسسات تسهم في توفير مصادر عمل ودخل للمرأة. ونجد من يفسر اعتماد الدول الاسكندينافية درجة عالية من الرعاية، خلافاً لما جرى في بقية دول أوروبا، بوجود أعلى نسبة نساء في برلمانات هذه البلدان وفي مراكز اتخاذ القرار السياسي. ومن جهة ثانية، اعتبر بعض فئات اليسار دولة الرعاية آلية لإضعاف حركة الطبقة العاملة والحد من انتشار الأفكار الاشتراكية، واعتبر هذا البعض أن دولة الرعاية ظهرت في سياق الصراع بين النظاريين الاشتراكين والرأسمالي الذي أخذ شكل الحرب الباردة بعد الحرب العالمية الثانية³⁷. أما الليبراليون الجدد فيعتبرون أن الإنفاق الحكومي على الرعاية الاجتماعية يسهم في إضعاف روح الفردية وروح التناقض، الأمر الذي يقوّض المحرك الرئيسي للرأسمالية. وتبني بعض هؤلاء أطروحة بعض الحركات النسوية - التي نبهت إلى أن جوانب من إدارة وفلسفه الرعاية الاجتماعية الممأسسة (الحكومية وغير الحكومية) تقود إلى تعزيز العلاقات الذكورية داخل الأسرة وفي المجتمع ككل، عبر فرض تأويل معين لمفهوم الحاجة، وعبر فرض مفهومها الخاص (الذكري) لعلاقات النوع الاجتماعي - كحجة إضافية لدعونهم إلى فكك دولة الرعاية باعتبارها تشجع على تدخل مؤسسات السلطة المركزية في شؤون الحيز الخاص، وباعتبارها توّطد بيروقراطية الدولة. هذا لا يقل من مخاوف بعض الحركات النسوية

³⁷ من هنا يلاحظ أن اهتمام الحكومات في الدول الرأسمالية المتقدمة بظاهرة البطالة والفقر قد في العقدين الأخيرين، بسبب صعود الاتجاهات اليمينية في معظم دول أوروبا والولايات المتحدة على أرضية التحولات في موازين القوى الداخلية والعالمية وربما بسبب، التطور التكنولوجي في مجال التسلح تحديداً، الذي ألغى الحاجة إلى التجنيد الإجباري وتتوفر أسلحة رادعة (نووية، الخ)، وتقلص الحاجة إلى وجود احتياطي كبير من الأيدي العاملة غير الماهرة أو شبه الماهرة في الدول الرأسمالية المتطرفة. هذه التحولات وغيرها أضفت من الضغوط من أجل استمرار وتطوير دولة الرعاية، وأدت إلى شخصيتها في عدد من الدول. رغم ذلك تبقى نسبة عالية من المواطنين في الدول الأوروبية تعتمد على رعاية الدولة، فهي بعض هذه الدول يشكل المتقاعدون الناخرون نسبة أعلى من الناخرين من فئة العمال اليدويين، و ما يقارب نسبة أصحاب الياقات البيضاء وموظفي الدولة معاً.

من أن اعتماد "شبكة أمان" محدودة الوظائف ي العمل لصالح تعزيز تبعية المرأة للرجل، وأن طبيعة الخدمات الاجتماعية الممأسسة تقوم بتعزيز الامساواة البنوية في المجتمع.

ومن المفيد، في هذا السياق، الإشارة إلى أن النساء يشكلن نسبة عالية من مستقبلى برامج الرعاية الاجتماعية بسبب ظاهرة ما يعرف بـ "تأمين الفقر"، وبسبب كون نسبة عالية من العاملين في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية هم، في العادة، من النساء، ويسبب أن النساء يمارسن، كمهات، وزوجات، وأخوات، في الوقت نفسه، أعمالاً غير مدفوعة الأجر. ومن هنا، نجد موضوع الخدمات الاجتماعية يحظى باهتمام خاص من الحركات النسوية حرصاً على منح مضمون نوع اجتماعي لمفهوم "الحاجة" الاجتماعية الذي يتم التعامل معه، في العادة، باعتباره قضية مسلماً بها دون وضعها في سياقها الاجتماعي-الاقتصادي والسياسي.

د. يعتبر الاقتصاد السياسي الراديكالي أن من شأن اعتماد مفهوم الحاجة كأساس في صياغة سياسة اجتماعية أن يكون له أثر انتقائي، لأنه يحرر العلاقات الاجتماعية من ضغوط الفاقة والقلق المعيشي. ويعتبر أن الحركات الاجتماعية، التي ظهرت في أوروبا وأمريكا الشمالية في أواخر الستينيات وببداية السبعينيات، قد عززت من خطاب الحقوق الاجتماعية ومن حق الأفراد في الوصول إلى الخدمات الاجتماعية التي يحتاجونها، كما عززه إعادة اكتشاف الفقر في بداية الستينيات (في البلدان الرأسمالية الصناعية وفي العالم الثالث). من هنا، ظهر التناقض بين مفهوم يسعى إلى إعطاء الحاجة الاجتماعية دوراً مهماً كأساس لتنظيم العلاقات الاجتماعية، ومفهوم يريد أن يترك لاقتصاد السوق اليد العليا في تنظيم هذه العلاقات.

وفي الختام، يفضل أن لا يبقى النقاش والجدل حول السياسة الاجتماعية - بما تعنيه من تحديد نوع و مجال الخدمات الاجتماعية للجمهور، ولمفهوم الحاجة و الحقوق الاجتماعية

والاقتصادية - محصوراً في دائرة ما يطرحه "الخبراء" ودوائر صناعة القرار، بل ينبغي أن يطرح على الأحزاب السياسية والحركات الجماهيرية، وبخاصة الحركتين النسوية والعمالية، بالإضافة إلى النقابات المهنية والهيئات التي تمثل أصحاب الاحتياجات الخاصة. فعلى هذه القوى أن تبلور مفاهيم جديدة لاحتياجات جمهورها وأن تؤسس لنظام ضمان وتكافل اجتماعي جديد يقوم على قيم العدالة والمساواة والتحرر.

4- تشخيص مدى فعالية وكفاية برامج الرعاية الاجتماعية (أو شبكات الأمان الاجتماعي) في مناطق السلطة الفلسطينية

ليس من وظائف هذه الورقة مناقشة آليات إنتاج الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد تم التعرض لهذا الجانب في العديد من الأبحاث. وتكفي الإشارة هنا إلى أن الاحتلال الكولونيالي الاستيطاني الذي تخضع له هذه المناطق، يشكل أبرز هذه الآليات. لكن هذا لا ينبغي أن يبرر الإحجام عن وضع سياسة اجتماعية تستهدف مكافحة الفقر وتوفير الرعاية الاجتماعية للفئات الأكثر اكشافاً وحرماناً.

ولا بد هنا من التذكير بأن وضع سياسة اجتماعية في ظل غياب دولة ذات سيادة ليس أمراً سهلاً، وإن بقي ضرورياً بسبب سياسة الاحتلال والحصار. كما لا بد من التذكير بأن مناقشة الاحتياجات الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة تحتاج إلى استكمال مناقشة احتياجات تجمعات الشعب الفلسطيني في الشتات. إن من شأن هذا وذاك إعادة التذكير بمسؤولية إسرائيل التاريخية، ومعها الدول والقوى المنشطة، عن الإفقار المتعدد الأشكال الذي تعرض له، وما زال، الشعب الفلسطيني منذ النكبة، وما صاحبه من تشريد ومعاناة وسلب موارد وتمييز وإلحاد واحتلال.

يقصد بمفهوم الفقر ، المعتمد في هذه الورقة³⁸، غياب أو استלאب القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية من ملبس، ومؤوى ومسكن (وهو ما يُعرف بالفقر المدقع) ، كما يعني استلاب القدرة على تلبية الاحتياجات التي يعتريها غالبية أفراد المجتمع مشروعة وضرورية مثل توافر مؤسسات التعليم، وتوافر مؤسسات الرعاية الصحية، وتوافر المرافق العامة كالمياه، والكهرباء، والمسكن الملائم، والبيئة الآمنة، وهو ما يُعرف بالفقر النسبي. أما مسببات الفقر المباشرة، فتتعدد في عدم كفاية الدخل والاستهلاك، وفي غياب القدرة على الوصول لمصادرهما، وفي نقص أو انعدام الخدمات الاجتماعية والتعليمية والثقافية ونقص أو عدم كفاية التضامن الاجتماعي.

إن ما سبق يستدعي التتبّه للسمات البنوية المولدة للفقر ، وخاصة ما يتعلّق بال النوع الاجتماعي³⁹ والموقع الظّبقي ، هذا بالإضافة إلى تأثير إجراءات الاحتلال والاستيطان والاقتلاع والتشريد وغياب الدولة ذات السيادة. دون ذلك، يسهل الوقوع في شبّاك نظرية نخبوية أو شوفينية تعتبر أن سبب الفقر الرئيس يتمثّل في خصائص فردية أو جماعية للقراء، سواء كانت وراثية أو مكتسبة أو تخصّ ثقافة فئة أو مجموعة معينة.

³⁸ يمكن إدراج مفاهيم الفقر كما وردت على لسان القراء وعامة الناس، تحت ثلاثة عناوين، هي: فقر الدخل، وهي السائدة في هذه الفترة بحكم معدلات البطالة العالية، و فقر القدرات والمتعلق بالمهارات ومستويات التعليم، و فقر المستحقات الاجتماعية، وتحديداً للفئات ذات الاحتياجات الخاصة، كالأطفال وكبار السن، والمعوقين والمرضى بأمراض مزمنة، و فقر الحيز العام (من حيث توفر أمكنة عامة مجانية كالحدائق والمكتبات والملعب...) . كما يسرى الفقر على مجتمعات محلية تغيب عنها خدمات أساسية. انظر؛

Palestinian Ministry of Planning, **The Palestinian Participatory Poverty Assessment**

"The Poor Speak Out" (in English), Ramallah, July 2002.

³⁹ تتميز الأسر الكبيرة بنسب أعلى من الفقر من غيرها، وتظهر المدن معدلات أقل من الفقر من القرى والمخيمات. كما أن إمكانية الحصول على الموارد تتأثر وفق النوع الاجتماعي. فنحو ربع النساء الفلسطينيات فقط يتمنّن بالحق في الميراث (30%) في الصفة الغربية و18% في غزة). ويتبيّن من خلال مقارنة المفترضين بالمقترضات أن المفترضين الذكور يتمتعون بفرص أكبر للاستفادة من مصادر الإقراض الرسمية. ولأن النوع الاجتماعي يشكّل أحد الأسس الهامة المُنظمة للحياة الاجتماعية فإنه يشكّل مدخلاً نحو فهم أعمق لاحتياجات واهتمامات نساء ورجال وأطفال فقراء باعتبارهم يشّرّعون في ظروف تُقيّد وتحدّ من قدراتهم - مقارنة مع غيرهم - على تحسين شروط وظروف حياتهم وتقتصر من خياراتهم وحريّاتهم الفعلية.

5- ارتفاع معدلات الفقر والبطالة

يشير تقرير الفقر للعام 2004 الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن 27% من الأسر في الضفة الغربية وقطاع غزة تعيش تحت خط الفقر وفقاً لمعيار الاستهلاك الفعلي، وأن (54%) من الأسر تعاني من فقر الدخل. وقدر الجهاز المركزي للإحصاء نسبة الأسر التي تعاني من الفقر الشديد (المصنفين بأفقر الفقراء) حسب معيار الاستهلاك الفعلي بنحو 16% مقارنة بنحو 44% من الأسر التي تعاني من فقر الدخل الشديد⁴⁰.

كما يظهر من التقرير استمرار التباين في معدلات الفقر بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث بلغت نسبة الفقر في قطاع غزة ضعف مثيلتها في الضفة الغربية. كما يبين التقرير أن معدلات الفقر هي الأعلى في المخيمات (32% وفقاً لاستهلاك الفعلي و 58.5% وفقاً للدخل) مقارنة بالمدن (حيث كانت النسبة 24% وفقاً لفقر الاستهلاك و 52% وفقاً لفقر الدخل)، والقرى (حيث كانت النسبة 25% وفقاً لفقر الاستهلاك و 54% وفقاً لفقر الدخل). وكانت النسبة، وفق معيار الاستهلاك، أعلى بين الأسر التي يرأسها ذكور من مثيلتها بين الأسر التي ترأسها إناث (26% مقابل 21%)، لكنها كانت متقاربة جداً وفق معيار فقر الدخل.

ويؤكد تقرير الفقر المذكور ما بينته تقارير سابقة من وجود علاقة عكسية بين المستوى التعليمي لرب الأسرة، ونسبة الفقر حسب الاستهلاك الفعلي. فكلما ارتفع مستوى التعليم انخفضت نسبة الفقر. كما استمرت العلاقة بين حجم الأسرة ونسبة الفقر، حيث تبلغ أعلىها بين الأسر الكبيرة (وتحديداً الأسر الكثيرة الأطفال) مقارنة بالأسر متوسطة وصغريرة الحجم. وتترافق نسبة الفقر بين الأسر التي أربابها من كبار السن مقارنة مع الأسر التي أربابها أقل عمراً.

⁴⁰ انظر؛ الجهاز المركزي للإحصاء، الفقر في الأراضي الفلسطينية (قانون ثانٍ-قانون أول 2004)، تقرير النتائج النهائية، رام الله، فلسطين، أيار 2005.

ويتضح من المعطيات الإحصائية حدوث ارتفاع في معدلات البطالة في أراضي السلطة الفلسطينية من 10% في الربع الثالث من عام 2000 (7.5%) في الضفة الغربية و15.5% في قطاع غزة) إلى 23% في صيف عام 2005⁴¹، وارتفاع معدلات الفقر (وفق حساب الدخل وليس الاستهلاك الفعلي) إلى أكثر من ثلاثة أضعاف بين الأعوام 1999-2005.⁴²

وتسوّج الاعتبارات السابقة أن يتم أي تشخيص لدور " شبكات الأمان الاجتماعي" أو برامج الدعم الاجتماعي الممّوّلة وغير الممّوّلة عبر مقاربة هذا الدور بالمعدلات العالية للفرد والبطالة السائدة في أراضي السلطة الفلسطينية.

وللتدقّق في أحوال شبكات الأمان الاجتماعي العاملة في الضفة والقطاع اقترح الانتباه إلى ما يلي:

أولاً؛ ظهور برامج وتشريعات تخص الفقراء تحت وطأة ظروف الانفاضة وتحت وطأة ضغوط من أجل الإصلاح

عاملان أساسيان كانا وراء دفع السلطة الوطنية الفلسطينية إلى طرح مشروعات تخص شبكة حماية اجتماعية، تمثل العامل الأول في تردي الأوضاع الاقتصادية والمعيشية بعد اندلاع الانفاضة الثانية. وتمثل الثاني في تنامي الضغوط الدولية والمحلية على السلطة الفلسطينية من أجل إجراء إصلاحات مالية وإدارية. وهي إصلاحات ترتب عليها ضبط للإيرادات المالية ووقف أو تقليص التعيينات الجديدة في مؤسسات السلطة،

⁴¹ السلطة الوطنية الفلسطينية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة دورة تموز - أيلول 2005، الرابع الثالث من العام 2005، المؤتمر الصحفي حول نتائج مسح القوى العاملة، 2005/10/26، صفحة 14.

⁴² انظر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (مايس)، المراقب الاقتصادي، عدد رقم 11، كانون أول 2004، صفحة xvii-xi، والمراقب الاجتماعي، عدد رقم 7-نisan 2004، صفحة xv-xvi. وكذلك مايس، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد 2، آب/أغسطس 2005، صفحة xiiii. وفق الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بلغت، في العام 2004، نسبة الفقر في الأراضي الفلسطينية 25.6% وفقاً لأنماط الاستهلاك (أي خط الفقر الذي يعتمد على الاستهلاك الفعلي وبالتالي يأخذ بعين الاعتبار مدخلات إضافية للدخل كالمساعدات الطارئة والديون والعائد والمخدرات...). وإذا استبعدت المساعدات الطارئة ترتفع نسبة الفقر إلى 28.7% أن المساعدات الطارئة قامت بتخفيض نسبة الفقر بنحو 3%. وهي تخفض نسبة الفقر الشديد من 19.7% إلى 16.4%， أما إذا استبعدت قيمة القروض والديون والعائد والمخدرات فإن نسبة الفقر ترتفع إلى 53.7%， أي أن المساعدات والمدخرات واستخدام الديون الخ، ساهمت في حماية ما يقارب من نصف الأسر من السقوط تحت خط الفقر. انظر؛ الجهاز المركزي للإحصاء، الفقر في الأراضي الفلسطينية (كانون ثاني-كانون أول 2004)، تقرير النتائج النهائية، آيار 2005، رام الله، فلسطين، صفحة 13-12، وصفحة 28.

وسيساهم أمر كهذا في رفع معدلات البطالة (وبالتالي معدلات الفقر)، ويستدعي، وبالتالي، التفكير في وضع أو تطوير شبكات أمان اجتماعي. لذا أعطت ما عرف بخطة "التنمية متوسطة المدى" التي وضعتها السلطة الفلسطينية للسنوات 2005 إلى 2007 اهتماماً لظاهرة الفقر وبرامج الحماية الاجتماعية. كما ظهر في الخطة بشكل واضح تأثير "أجندة" وخطاب البنك الدولي من حيث الاهتمام بإقامة شبكات الحماية الاجتماعية والدعوة للاستثمار في "رأس المال البشري"، وفي توليد "بيئة مواتية لنمو القطاع الخاص" (ليس من بين هذه البنود بذل الجهد من أجل إنهاء الاحتلال أو تطوير مقاومته).

♦ إجراءات تنظيمية وتشريعات جديدة

شهدت سنوات الانقضاضة الثانية عدداً من الإجراءات التنظيمية والتشريعية، منها؛ تشكيل "الهيئة الوطنية لمكافحة الفقر" في بداية العام 2005، مكونة، في معظمها، من الوزارات فيما بدا كإجراء شكلي يمثل لأجندة البنك الدولي⁴³. كما واصلت وزارة التخطيط العمل بمشروع تقدير الفقر بالمشاركة بتمويل خارجي، الذي بدأ العمل به عام 2001 باتجاه توليد خطط ولجان مناطقية لمكافحة الفقر.

وكان مجلس الوزراء قد أخذ، في منتصف آذار من العام 2005، قراراً بتخصيص مبلغ 240 مليون دولار في الموازنة لصالح تمويل "صندوق الرعاية الاجتماعية وشبكة الأمان الاجتماعي" على أن يتم صرف عشرين مليون دولار شهرياً كمخصصات للعاطلين عن العمل، ولدعم الفقراء والمجموعات ذات الاحتياجات الخاصة والأسر المتضررة بشكل مباشر من إجراءات الاحتلال. واعتبرت السلطة هذا الإجراء تعبيراً عن التزامها باستحقاقات المواطن، والتزامها بتحويل سياستها من سياسة تقوم على "الإغاثة" لسياسة تقوم على "التنمية المستدامة"، بالإضافة إلى الالتزام "بالشفافية"

⁴³ تشكل "الهيئة الوطنية لمكافحة الفقر في فلسطين" وفقاً لقرار مجلس الوزراء في جلسته التي عقدت في أول فبراير كانون الثاني من العام 2005 من الأطراف التالية؛ وزير التخطيط رئيساً، وعضوية وزارات المالية والحكم المحلي وشؤون المرأة والاقتصاد الوطني والصحة والرعاية والتربية والتعليم العالي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والمجلس الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار وشبكة المنظمات غير الحكومية والاتحاد العام للجمعيات الخيرية والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين والمجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص.

والمحاسبة المطلقة دون استثناء أو وساطة أو محسوبية⁴⁴. وشمل النشاط المقترن بشبكة الأمان الاجتماعي إنشاء قاعدة بيانات وطنية تشمل أفراد الفقراء وذوي الاحتياجات الخاصة، والمتضررين مباشرة من سياسة الاحتلال لاستخدامها لصالح برنامج "حماية أفراد الفقراء"، كما شمل نشاط شبكة الأمان الاجتماعي تأسيس "صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية".

وكم جزء من برامج شبكة الأمان الاجتماعي طرحت وزارة الشؤون الاجتماعية برنامج "حماية أفراد الفقراء"، على أمل توفير شبكة أمان لما يقارب أربعين ألف مواطن، وفق معايير تطال أفراد 10% إلى 15% من الأسر الفلسطينية. ويرتبط تنفيذ هذا البرنامج بتصور يربط بين الحصول على المساعدة وبين القيام بأنشطة "توعية مجتمعية وشروط تعليمية وصحية، ورفع مستوى الوعي الاجتماعي لدى الفئة المستهدفة من خلال تنفيذ توعية بالتنسيق مع المؤسسات المعنية في المجتمع"، وتطوير شراكة "حقيقية مع الجهات الحكومية والأهلية والخاصة المعنية بمكافحة الفقر". ويخطط البرنامج إلى رفع الحد الأدنى للمساعدة من 40 شيكلًا حسب سلم المساعدات الحالي إلى 200 شيكل حسب النظام الجديد، ورفع الحد الأقصى من حوالي 600 شيكل إلى 1000 شيكل. ووفق السلم الجديد هناك "مساعدة معيشية شهرية مؤلفة من 200 شيكل، و28 شيكلًا لكل فرد من أفراد الأسرة حتى يصل المبلغ بعده الأقصى إلى 1000 شيكل مع الحواجز". وتشتمل الحواجز تشجيع الأسر الفقيرة للحد من عمليات التسرب من المدارس ومؤسسات التدريب المهني.⁴⁵.

❖ البرامج الهدافلة للتخفيف من الفقر لا إلى استئصاله

ما يجدر الانتباه له هنا أن السلم الجديد المقترن لمساعدة الأسر الفقيرة يهدف إلى التخفيف من حدة الفقر وليس إخراج الأسر الفقيرة من دائرة الفقر⁴⁶. وحسب مخططي البرنامج فإن الأولوية ستمنحك للفئات الفقيرة شريطة أن لا تتلقى مساعدة من جهة

⁴⁴ انظر؛ تصريحات الوزير حسن أبو ليدة، لصحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 10/10/2005.

⁴⁵ انظر؛ تصريحات وزير العمل والشؤون الاجتماعية التي نشرتها وكالة الأنباء الفلسطينية، بتاريخ 14/10/2005.

⁴⁶ انظر؛ الجهاز المركزي للإحصاء، الفقر في الأراضي الفلسطينية، يناير 2005، مرجع سابق، صفحة 18، حيث بلغ خط الفقر لأسرة من فرد واحد 584 شيكل، ولأسرة من بالغين وأربعة أطفال 1934 شيكل..

أخرى، ولذوي الاحتياجات الخاصة، وللأسر التي يعاني معيلوها من أمراض مزمنة وللمسنين (فوق سن 65 عاماً) المعوزين، وللأسر الفقيرة التي ترأسها امرأة وللأتام القرص.

وبحسب تصريحات صحفية بدأت وزارة الشؤون الاجتماعية في شباط 2006 في الإعداد للمرحلة الثانية من برنامج "حماية أفراد القراء"، والمتمثلة في فیام کوادر وباحثين من الوزارة بزيارات ميدانية للتحقق من صحة بيانات المسجلين للبرنامج. وذكر مسؤولون في الوزارة أنه تم تسجيل 83 ألف حالة في المرحلة الأولى، غير أنهم أكدوا أن نسبة كبيرة من المسجلين قد لا تطبق عليهم الشروط والمعايير الضرورية للاستفادة من البرنامج.⁴⁷ وتأسس في العام 2004 "الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية"، وهو من ضمن برنامج شبكة الأمان الاجتماعي لمعالجة تداعيات البطالة.

وتتجسد المشكلة التي تواجه مشروع شبكة الأمان الاجتماعي والبرامج المترقبة عنه في اعتماده على التمويل الخارجي، وفي توافقه تبعية الاقتصاد الفلسطيني الشديدة للاقتصاد الإسرائيلي، وفي غياب الدولة السيادية القادرة على إعطاء أولوية لتطوير علاقة الاقتصاد الفلسطيني بالأسواق العربية وتعزيز تدابير وثقافة التضامن المجتمعي. وقد يكون من نقاط ضعفه غياب الركائز المؤسسية والتنظيمية التي يمكن أن تتوافق لو وجدت اتحادات شعبية فاعلة ونقابات عمالية ومهنية نشطة. ومن نقاط ضعفه كذلك هامشية القطاع الخاص في مجالات الإنتاج. ويبدو أن الفلسفة من وراء إنشاء صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية تقوم على المراهنة على دوره في تشجيع القطاع الخاص وفي تنمية البنية التحتية للمناطق الأكثر فقرًا. لكن الصندوق ما زال بدون قانون يحدد شخصيته ومهماته وطبيعة تشكيل مجلس إدارته، وإن اتجهت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى منحه شخصية اعتبارية مستقلة وإشراك ممثلي عن مؤسسات المجتمع المدني.

⁴⁷ انظر تقرير الأيام بتاريخ 14/2/2006، صفحة 5.

وكانت وزارة العمل قد أنشأت في العام 2003 مكتب دائمة للتشغيل الطارئ في المديريات المختلفة ووضعت معايير لاختيار المستفيدين تراعي سمات العاطلين عن العمل مع شيء من التمييز الإيجابي لصالح النساء وربات الأسر. وتقول تقارير الوزارة إنه تم حتى تاريخ تشرين الثاني 2005 تنفيذ ست دفعات تبلغ مدة الدفعية الواحدة ثلاثة أشهر قابلة للتمديد وبلغ عدد المستفيدين والمستفيدات من برنامج التشغيل الطارئ ما يزيد قليلاً على 33 ألف مستفيد⁴⁸. ورغم ما يحمله البرنامج من دور في التخفيف من حدة الفقر لبعض أسر العمال إلا أن قصر فترة التشغيل لا تمنح الأسر الفقيرة إمكانية الخروج من دائرة الفقر أو حل مشكلة البطالة، وهي لا تساعد على تنمية مهارات جديدة عند العمال المشاركين في البرنامج. كما أنها، في كل الأحوال، تفيذ نسبة صغيرة من العمال.

وفي السياق ذاته، شهدت السنوات الأربع الأخيرة من عمر المجلس التشريعي الأول اهتماماً واضحاً في سن قوانين ذات صلة بالضمان الاجتماعي. فقد تم في هذه السنوات إقرار وتطبيق قانون الخدمة المدنية، وإقرار وتطبيق قانون التقاعد العام وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن، وإعداد اللوائح التنفيذية لقانون العمل الفلسطيني. كما أكملت وزارة الشؤون الاجتماعية إعداد اللوائح التنظيمية الناظمة لمجالات عملها⁴⁹. ومن المقرر أن يطرح على المجلس التشريعي الثاني مشروع قانون الصحة العامة.

وكان قد أقر قانون التأمينات الاجتماعية، وهو الأقرب لمواصفات قانون ضمان الاجتماعي إذ شمل العمل، والصحة، والشيخوخة والتلاع والفقر. ولما تبين أن السلطة

⁴⁸ السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة العمل، الإدارية العامة للتخطيط والسياسات، تقرير حول المستفيدين من برنامج البطالة، التقرير الأول، رام الله، تشرين ثاني، 2005، تقرير غير منتشر. بلغت نسبة المستفيدات من برنامج البطالة المذكور حوالي 18% في الضفة الغربية و حوالي 21% في قطاع غزة.

⁴⁹ انظر؛ تقرير في جريدة الأيام، بتاريخ 14/2/2006، صفحة 5، ومسودة المشروع المقدم من الوزارة. ويشمل مشروع شبكة الأمان الاجتماعي، عدا "برنامج أقر الفقراء" عدداً من نشاطات أخرى منها: تقديم مساعدة مقابل عمل في القطاع الخاص، والشراكة مع الجمعيات الخيرية، ومحضنات بطالة تقنية للعمل، ومساعدة الأسر الفقيرة التي ترأسها نساء، ومقترن أن تضم اللجنة المشرفة على شبكة الأمان الاجتماعي كأعضاء بالإضافة لوزاري العمل والشؤون الاجتماعية اللتين تقودان الشبكة، عدداً من الوزارات الأخرى بالإضافة لجهات أخرى حسب البرنامج والمرحلة. بالإضافة إلى الفئات ذات الاحتياجات الخاصة وذوي الأمراض المزمنة وكبار السن (فوق 65 عاماً) ذوي الوضع السيء، والأسر الفقيرة التي تعيلها نساء ولا تتلقى مساعدات. وتقرير الوزارة أن يستفيد من المشروع حوالي 50 ألف أسرة (انظر؛ تقرير في جريدة الأيام، بتاريخ 14/2/2006، صفحة 5)، ومسودة المشروع المقدم من الوزارة.

غير قادرة على تطبيق القانون لكونه لا يتناسب مع إمكاناتها المالية (غياب الموارد الكافية) وقدرتها الكادحة الراهنة قام المجلس التشريعي بإلغائه⁵⁰.

ويشير اهتمام السلطة الوطنية بوضع قوانين وبرامج للضمان الاجتماعي واهتمامها بالعمل من أجل تخفيف حدة الفقر والحد من انتشاره، إلى تفاقم الأوضاع المعيشية لمعظم فئات الشعب في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما يشير إلى إدراك السلطة والمجتمع المدني إلى أن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة لم تعد تحتملبقاء دون سياسة اجتماعية موجهة لمكافحة الإفقار المتولد عن آليات اقتصاد السوق التابع للاقتصاد الإسرائيلي والمترافق عن سياسة الاحتلال والحضار والتوجيه وخلق المعازل. وهي تدرك تماماً أن أية سلطة وطنية لا تستطيع أن تؤمن الحد الأدنى من أسباب الحياة لمواطنيها لن تكون جديرة بتمثيل شعبها أو ادعاء الحرص على مصالحه. والسلطة الفلسطينية باتت في السنوات الأخيرة واقعة بين سندان الإفقار المتفاقم لمواطنيها ومطرقة الاحتلال التي أفلت الفرص أمام قيام دولة وطنية مستقلة ذات سيادة.

ثانياً؛ برامج المساعدات الاجتماعية وموقع المرأة فيها

تشكل النساء نسبة كبيرة من متلقى المساعدة في برامج وزارة الشؤون الاجتماعية ولجان الزكاة ووكلة الغوث (الأنروا). فنسبة عالية من متلقى المساعدات من وزارة الشؤون الاجتماعية هي من النساء المعيلات (الوحيدات) لأسرهن. وتتحقق المرأة المساعدة الاجتماعية في حال حرمت من دخل الرجل (كالأرامل والمطلقات والعزباوات)، في حين يستحق الرجل المساعدة في حال الشيخوخة أو المرض المُعَد عن العمل. وتنقارب برامج وزارة الشؤون الاجتماعية ولجان الزكاة ووكلة الغوث في توجهاتها إزاء الفقر والنوع الاجتماعي رغم تباينها في طرق التعرف إلى الفئات

⁵⁰ استفاد الباحث حول مسيرة قانون التأمينات الاجتماعية و جوانب قانونية أخرى تتصل بالضمان الاجتماعي وإشكالياته من لقاء، مع د. عزمي الشبيبي عضو المجلس التشريعي الأول، (بتاريخ 23 شباط 2006). كما يود الباحث أن يشكر الباحث رياض هلیس فی (ماس) لتعاونه في توفير وثائق لها صلة بالبحث.

المستهدفة، وحجم ونوع ووتيرة المساعدة المقدمة. لكن برنامج الهيئات الثلاث، والهيئات الأهلية الخيرية الأخرى تتشابه في كونها موجهة إلى أفراد الفقراء (ومنها الأسر التي ترأسها نساء)، وتستهدف، وبالتالي، تخفيض حدته فقط. ولعل هذا من أسباب انخفاض نسبة الفقر (وفق مؤشر الاستهلاك وليس الدخل) بين الأسر التي ترأسها نساء عن مثيلتها بين الأسر التي يرأسها رجال⁵¹. هذا بالإضافة إلى ميل برامج التكافل غير الرسمي (أو غير الممأسس) إلى التوجّه نحو النساء من موقف أنهن الأكثر حاجة للحماية تحت تأثير العرف والوازع الديني. كما أن النساء هن الأكثر عرضة للفقر كون النسبة الأكبر منهن خارج أسواق العمل المنظم أو في المشروعات العائلية غير مدفوعة الأجر، وبالتالي هن الأكثر تضرراً في حال غاب المعيل أو التعطل عن العمل.

وبسبب ظاهرة "تأنيث" الفقر تمثل معظم برامج الدعم الاجتماعي إلى تصوير أو إعادة تصوير المرأة كخلوق ضعيف هو الأكثر حاجة إلى المساعدة والإحسان. ويعد هذه الصورة وجود نسبة واسعة من النساء الفقيرات - خصوصاً الأرامل والنساء الكبيرات في السن وغير الماهرات أو غير المتعلمات أو المصابة بأمراض مزمنة أو المتقاعدات بأعباء الرعاية في منازلهن - اللواتي يمنع وضعهن الأسري (الرعاية المنزلية والأسرية غير مدفوعة الأجر) أو محيطهن الاجتماعي من امتلاك القدرة على العمل المأجور خارج المنزل أو إدارة مشروعات خاصة، واللواتي هن من الفئات الأكثر حاجة لنظام ضمان الاجتماعي.

ثالثاً؛ المساعدات الاجتماعية والأسر الفقيرة

ذكرت نحو 28% من الأسر الفلسطينية (16% في الضفة الغربية و55% في قطاع غزة) فقط أنها أو أحد أفرادها تلقى مساعدات خلال الرابع الثالث (تموز-أيلول) من العام 2005، في حين أشارت المعطيات للفترة ذاتها أن 72% من الأسر قالت إنها بحاجة إلى مساعدة (84% في الضفة الغربية، و45% في قطاع غزة⁵²) بغض النظر

⁵¹ انظر؛ الجهاز المركزي للإحصاء، الفقر في الأراضي الفلسطينية ، أيار 2005، مرجع سابق، صفحة 25.

⁵² يعود ارتفاع نسبة مثالي المساعدة في قطاع غزة يعود، بدرجة رئيسية، إلى ارتفاع نسبة سكان المخيمات في القطاع مقارنة بالضفة الغربية، وبالتالي نسبة المستفيدين من مساعدات وكالة غوث اللاجئين. كما أن عدد الأسر التي تستفيد من وزارة الشؤون الاجتماعية في قطاع غزة أعلى من الضفة الغربية. في حزيران من العام 2005، قدمت وزارة الشؤون

عن تلقّيها المساعدة⁵³. أي أن أقلية من الأسر التي تشعر بالحاجة إلى مساعدة تتلقّاها. وكما سيتضح بعد قليل فإن ما نقدمه ببرامج المساعدة الاجتماعية الممأسسة يذهب في معظمها إلى جزء فقط من أفق الفقراء، ويذهب جزء منه إلى من هم ليسوا بحاجة إلى مساعدة وفق برامج مؤسسات الدعم الاجتماعي. وبتعبير آخر، إن ما يجري، عملياً، هو شكل من أشكال مراقبة إعادة إنتاج الفقر عبر إجراءات تخفّف من بعض ظاهره بعد أن استقطعت هذه المظاهر. فقد ذكرت 57% من الأسر الفلسطينية أن دخلها أصبح (في صيف 2005) أقل من نصف ما كان عليه قبل بدء الانقسام الثاني⁵⁴.

وكان مسح للأسرة أُنجز خلال صيف 1999، قد كشف أن 10% من الأسر تلقت مساعدات من مؤسسات خلال السنة التي سبقت المسح، كما ذكرت 32% منها أنها تلقت مساعدات من أقارب خلال السنة التي سبقت المسح، لكن الجزء الأكبر (73%) من هذه المساعدات كان على شكل "عیدیة" قدمت في المناسبات الدينية أو الاجتماعية. وكشف المسح المذكور أن 4% فقط من الأسر ذكرت أنها تلقت مساعدة منتظمة (على أساس شهري أو كل شهرين) من أقارب⁵⁵. وهذه الأرقام تتسمج مع مسح أُنجز في العام 1996 وجد أن حوالي 10% من مجموع الأسر تتلقى مساعدات منتظمة من أقارب⁵⁶.

الاجتماعية مساعدات نحو 47.700 أسرة يقطن 54% منها في قطاع غزة (ماس، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، الرابع الثالث 2005، صفحة 45). انخفضت نسب المستفيدن من المساعدات قليلاً (ونتحدياً في الضفة الغربية) في الربع الأخير من العام 2005 حيث أشار مسح الجهاز المركزي إلى أن 27% من الأسر أو أحد أفرادها تلقوا مساعدات (13% في الضفة الغربية و 55% في قطاع غزة)، انظر؛ التقرير عن نتائج مسح الجهاز المركزي للإحصاء الذي نشرته جريدة الأيام بتاريخ 2006/3/16، صفحة 6).

⁵³ السلطة الوطنية الفلسطينية، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح أثر الإجراءات الإسرائيلية على الأوضاع الاقتصادية للأسر الفلسطينية (الدورة الرابعة عشرة؛ تموز-أيلول 2005)، المؤتمر الصحفي حول نتائج المسح، تشرين الثاني/نوفمبر 2005 (جدول رقم 8)، صفحة 21.

⁵⁴ المرجع السابق، صفحة 9. وبلغت النسبة 52% في الربع الأخير من العام 2005 (انظر؛ التقرير المنصور في جريدة الأيام بتاريخ 2006/3/16، صفحة 16، عن نتائج مسح الجهاز المركزي للإحصاء لأثر الإجراءات الإسرائيلية على الأوضاع الاقتصادية للأسر الفلسطينية، عن الربع الأخير من العام 2005).

⁵⁵ انظر؛

Rita Giacaman and Penny Johnson (eds.), Inside Palestinian Households, BirZeit University Institute of Women Studies ,and Institute of Community and Public Health, 2002, p. 73.

⁵⁶ انظر: جميل هلال ومحمدي المالكي، نظام التكافل الاجتماعي غير الرسمي (غير الممأسس) في الضفة الغربية وقطاع غزة، ماس، كانون الثاني 1997، صفحة 25.

شهدت السنوات القليلة الأخيرة محاولات عديدة من وزارة الشؤون الاجتماعية لتقديم خطاب جديد يتحدث عن "بناء قدرات أفراد الأسرة الفقيرة وتأهيلها من خلال البرامج التدريبية لتصبح قادرة على الاعتماد على نفسها"، وعن تكريس مبدأ "الشفافية والابتعاد عن الوساطة والمحسوبيّة في تقديم الخدمات للمستحقين". وهذه ممارسات اشتكت منها القراء. ورغم ذلك ما زال الخطاب الرسمي يحتفظ بلغة نخبوية تطرح، على سبيل المثال، أن من مهمات شبكة الأمان الاجتماعي "رفع الوعي الاجتماعي" لدى الأسر الفقيرة، و"تشجيع الأسر على إلزام أبنائها الذين تتراوح أعمارهم بين 6-19 بالحضور المدرسي، وعلى "متابعة أطفالهم تحت سن الخامسة في مراكز الرعاية الأولوية". ومن المفيد هنا التذكير بأن القراء لا يختلفون عن بقية أفراد المجتمع من حيث القيم والطموح وإدراك الإمكانيات المتوفّرة في الواقع. فمحاربة الفقر تتم عبر إنهاء الآليات والبني التي تتجه.

وتعتبر وكالة الغوث الدولية من أبرز الهيئات التي تقدم مساعدات اجتماعية في مناطق السلطة الفلسطينية، يليها مؤسسات السلطة الوطنية (بما فيها وزارة الشؤون الاجتماعية)، ثم نقابات العمال، فالمؤسسات الخيرية والدينية ولجان الزكاة، فالأحزاب والتنظيمات السياسية، والهيئات الدولية والمحلية التنموية. هذا بالإضافة إلى أشكال من الدعم غير الممأسس الذي يتم عبر الأهل والأقارب والجيران والأصدقاء والمحسنين⁵⁷. ولا تقوم المؤسسات الخيرية والدينية ولجان الزكاة والأحزاب السياسية وفق مسوح الجهاز المركزي للإحصاء سوى بدور محدود من حيث وتيرة مساعدتها⁵⁸.

⁵⁷ السلطة الوطنية الفلسطينية، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح أثر الإجراءات الإسرائيليّة على الأوضاع الاقتصاديّة للأسر الفلسطينيّة (الدورة الرابعة عشرة؛ تموز-أيلول 2005)، المؤتمر الصنفي حول نتائج المسح، تشرين الثاني/نوفمبر 2005، جدول رقم 14.

⁵⁸ يظهر من التوزيع النسبي للأسر التي تتلقى مساعدات الترتيب التالي حسب عدد مرات تلقى المساعدات (وليس قيمة المساعدات)؛ وكالة الغوث الدولية 655% في الضفة الغربية، و71% في قطاع غزة؛ وزارة الشؤون الاجتماعية 13% في الضفة الغربية و5% في قطاع غزة؛ الأهل والأقارب 69% (18% في الضفة الغربية و64% في قطاع غزة)؛ نقابات العمال 9.5% (6% في الضفة الغربية و11% في قطاع غزة)؛ مؤسسات السلطة الأخرى 5% (في الضفة الغربية و6% في قطاع غزة)؛ مؤسسات خيرية ودينية 62% (2.5% في الضفة الغربية و5% في قطاع غزة)؛ هيئات دولية ومؤسسات تنموية 0.4%؛ أصدقاء ومعارف وجيران 6% (5% في الضفة، و0.2% في غزة)؛ تنظيمات سياسية 0.9% (2% في الضفة، و0.1% في قطاع غزة)؛ للجان زكاة 1.5% (3.5% في الضفة الغربية و0.4% في غزة)، وهناك 1% من مصادر أخرى غير مبينة (انظر المرجع السابق جدول 14).

قدمت وزارة الشؤون الاجتماعية خلال شهر حزيران 2005 مساعدات لنحو 128.5 ألف شخص أو ما يعادل 3.9% من سكان أراضي السلطة الفلسطينية (5.4% في قطاع غزة و3% في الضفة الغربية)، وتلقت 85% من الأسر (وما يعادل 87% من الأفراد) المستقيدة من دعم الوزارة مساعدة نقدية بلغت 7.7 مليون شيكل، أي ما تقل قيمتها عن نصف دولار يومياً للفرد الواحد.⁵⁹.

وقدمت وكالة الغوث الدولية (الأونروا) مساعدات دورية في الشهر المذكور لعدد متقارب من الأفراد الذين تلقوا معونة من وزارة الشؤون الاجتماعية (127 ألف فرد) موزعين بين الضفة الغربية (31%)، وقطاع غزة (69%). وغطت مساعدات وكالة الغوث (الأونروا) المنتظمة 5.9% من اللاجئين المسجلين في الضفة الغربية و9.1% من اللاجئين المسجلين في قطاع غزة. ويقل سلم المساعدات الذي تعتمده وكالة الغوث عن مثيله المعتمد من وزارة الشؤون الاجتماعية، أي أنه أقل من نصف دولار للفرد الواحد يومياً.⁶⁰ وكما هو معروف، فمساعدات الأونروا تقدم للاجئين المسجلين الذين يخضعون لشروط مشددة.

وتتوفر لجان الزكاة مساعدات شهرية للأيتام تبلغ قيمتها نحو 20 ديناً شهرياً (أو ما يعادل دولاراً واحداً في اليوم). وقد بلغ عددهم نحو 10 آلاف يتيم في حزيران 2005. كما تقدم مساعدات نقدية لأسر محتاجة في أراضي السلطة الفلسطينية بلغ عددها نحو 7500 أسرة خلال حزيران 2005، بمعدل نحو 50 ديناً للأسرة الواحدة (نحو 70 دولاراً)، وهو ما يقل، في المعدل، عن نصف دولار للفرد الواحد يومياً. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم لجان الزكاة مساعدات عينية ومساعدات للطلبة وللمرضى⁶¹. كما تساهم مؤسسات خيرية متعددة غير لجان الزكاة في تقديم مساعدات الأسر الفقيرة، وإن أصبحت هذه أكثر حزراً بعد أحداث 11 أيلول عام 2001 بسبب الخشية من تهمة الإرهاب، وبسبب الرقابة على مصادر تمويلها الخارجي. ومن هذه المؤسسات مؤسسة أسر الشهداء والجرحى التي تقدم مساعدات محدودة من حيث العدد والقيمة لأسر الشهداء والجرحى.

⁵⁹ انظر؛ ماس، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، الربيع الثالث 2005، مرجع سابق، صفحة، 45.

⁶⁰ المرجع السابق، صفحة 46.

⁶¹ المرجع السابق، صفحة 46.

وتشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء إلى أن أكثر من ثلثي الأسر (71%) في الضفة الغربية، وما يقارب نصف الأسر في قطاع غزة (48%) تلقت مساعدة لمرة واحدة خلال فترة ثلاثة أشهر المنسوبة (فترة تموز - أيلول 2005)، و16% من هذه الأسر في الضفة الغربية تلقتها مرتين، مقابل 37% من الأسر في قطاع غزة. ولم تتجاوز نسبة الأسر التي تلقتها ثلاث مرات أو أكثر 13% في الضفة الغربية و15% في قطاع غزة⁶². أما قيمة المساعدة التي تلقتها الأسر الفقيرة أو المصنفة فقيرة (من مختلف المصادر) فكانت - خلال فترة الأشهر الثلاثة المذكورة - أقل من 300 شيكل لنحو 59% من الأسر (50% في الضفة الغربية و64% في قطاع غزة)، وبلغت نسبة الأسر التي تلقت 300 شيكل أو أكثر خلال الفترة ذاتها 41% (50% في الضفة الغربية، 36% في قطاع غزة). وارتفعت نسبة الأسر التي تلقت أقل من 300 شيكل إلى 70% في الربع الأخير من العام 2005⁶³.

وبتعبير آخر، حصل ثلثا الأسر (66.3%) المتلقية لمساعدات على مساعدة بلغت قيمتها أقل عن 50 دولاراً أمريكياً خلال ثلاثة أشهر (تموز - أيلول 2005)⁶⁴ أو ما يقل عن 17 دولاراً في الشهر الواحد، أو ما يقل عن 60 سنتاً في اليوم الواحد للأسرة الواحدة، في حين يحدد خط الفقر (بمعيار الدخل) بدولارين للفرد الواحد يومياً. كما أن غالبية الأسر (أو ما يعادل 61% منها) تلقت مساعدات غذائية في الربع الثالث 2005 (40% في الضفة و72% في قطاع غزة)، وهي مساعدات مقيدة (تتجه لحاجة واحدة هي الغذاء ولنوع محدد من المواد الغذائية)، وارتفعت النسبة إلى 65% في الربع الرابع. ولا تزيد نسبة الأسر التي تلقت مساعدات نقدية في الربع الثالث 2005 على 24%

⁶² السلطة الوطنية الفلسطينية، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح أثر الإجراءات الإسرائيلية على الأوضاع الاقتصادية للأسر الفلسطينية (الدورة الرابعة عشرة، تموز - أيلول 2005)، المؤتمر الصحفي حول نتائج المسح، تشرين الثاني / نوفمبر 2005، جدول رقم 9.

⁶³ المرجع السابق، جدول رقم 11. (وانظر/ي كذلك: أنظر/ي، التقرير المنشور في جريدة الأيام بتاريخ 6/3/2006، صفحة 16، مرجع سابق).

⁶⁴ المرجع السابق، صفحة 9. ولم تتجاوز نسبة الأسر التي تلقت مساعدات تزيد عن 100 دولار خلال فترة الأشهر الثلاثة المذكورة عن 17% من مجموع الأسر المتلقية لمساعدة.

(51% في الضفة الغربية و10% في قطاع غزة)، وترجعت نسبة الأسر التي تلقّت مساعدات نقدية إلى 21% (39% في الضفة و14% في قطاع غزة).⁶⁵

ومن أبرز المؤشرات على الفقر حاجة السكان إلى الغذاء. وهو ما أعتبر، في صيف 2005، كأولوية أولى من قبل 45% من الأسر (52% في الضفة الغربية و31% في قطاع غزة). وصنفت الخدمات الصحية والتعليمية ذات أولوية عند 13% من الأسر، وال الحاجة إلى مسكن (أو إعادة التسكين) ذات أولوية عند نحو 5% (3% في الضفة و9% في قطاع غزة).⁶⁶

وتتبّع القيم الوسيطة التي تقدمها الهيئات المختلفة كمساعدات للأسر الفقيرة من فترة أخرى وفق، ما يتوافر لها من مساعدات وتمويل خارجي. فهي تراوحت بين آذار 2001 وأيلول 2005 (أي على مدار 14 دورة ربع سنوية) كالتالي؛ وكالة الغوث الدولية بين 15 دولاراً و46 دولاراً؛ وزارة الشؤون الاجتماعية بين 17 دولاراً و45 دولاراً؛ مؤسسات السلطة الأخرى بين 21 دولاراً و156 دولاراً؛ لجان الزكاة بين 21 دولاراً و45 دولاراً؛ الأحزاب السياسية بين 17 دولاراً و44 دولاراً المؤسسات الخيرية بين 21 دولاراً و57 دولاراً؛ الدول العربية قدمت مساعدات (العشر دورات من مجموع الدورات الأربع عشرة) تراوحت بين 11 دولاراً و122 دولاراً (بلغت 100 دولار أو أكثر في ثلاث دورات فقط خلال الفترة)؛ الأهل والأقارب تراوحت بين 28 دولاراً و366 دولاراً (زادت 200 دولار في دورتين فقط)؛ الأصدقاء والجيران تراوحت بين 488 دولاراً (زادت عن 200 دولار في دورتين فقط خلال الفترة) و27 دولاراً.⁶⁷

⁶⁵ المرجع السابق، جدول رقم 10. هناك نحو 8% من الأسر كان التأمين الصحي هو شكل المساعدة التي تلقّتها، و4% تأخذ شكل المشاركة في برامج التشغيل الطارئ. (انظر كذلك؛ التقرير المنشور في جريدة الأيام بتاريخ 6/3/2006، صفحة 16، مرجع سابق).

⁶⁶ المرجع السابق، جدول رقم 13.

⁶⁷ هذه المساعدات هي القيم الوسطية للمساعدات التي تلقّتها الأسر (أو قالت أنها تلقّتها) خلال ثلاثة أشهر، وليس كمعدلات شهرية. كما أن النسبة الأكبر منها كانت مساعدات غذائية أو عينية أو خدماتية، وتراوحت المساعدات النقدية (المالية) خلال الدورات الأربع عشرة بين 12% و34% (المرجع السابق، صفحة 10).

وتشير الأرقام السابقة إلى قضيتي، الأولى، أن ما تقدمه أية جهة بمفردها من مساعدات لا يسمح للغالبية العظمى من الأسر بالخروج فعلاً من دائرة الفقر. والثانية، أن التنبذ الواسع في قيمة ما يقدم من مساعدة للفقراء لا يمكن الأسرة من التخطيط لميزانية الأسرة ويبقيها في حالة من عدم اليقين إزاء قيمة ما يمكن أن تتقاضاه المساعدة أو من انتظامها.

رابعاً؛ التأمين الصحي، والتعليم المدرسي والجامعي

يشكّل وجود نظام وطني للرعاية الصحية أو التأمين الصحي محوراً أساسياً لأي نظام ضمان اجتماعي. فما زالت الرعاية الصحية غير متوفّرة في فلسطين لجميع المواطنين وبشكل متساوٍ. ففي العام 2004 بلغت نسبة المؤمنين صحيًا، وفق أرقام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 76% (منهم 66% في الضفة الغربية)، و94% في قطاع غزة). وارتفعت في العام 2005 إلى 81% (74% في الضفة، و97% في قطاع غزة)، في حين كانت 52% عام 2000، الأمر الذي يشير إلى الضغط الذي ولدته الانقضاضة من حاجة المواطنين لنظام ضمان اجتماعي شامل. وبلغ حجم مساهمة القطاعات الصحية في سلة الخدمات للعام 2004 كالتالي؛ 47% لوزارة الصحة، و21% لوكالة الغوث، و21% لقطاع الخاص، و11% لقطاع المنظمات غير الحكومية⁶⁸. وهناك أربع جهات تتولى التأمين الصحي، هي: السلطة الوطنية، والأنروا، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. ويستطيع الفلسطينيون الذين يقيمون في مدينة القدس المحتلة استخدام الخدمات الصحية الإسرائيلية. وما زال مطروحاً على وزارة الصحة تحسين مستوى خدماتها وتطوير مؤسسات العلاج التخصصي في مستشفياتها كبديل عن تحويل أعداد غير قليلة من المصابين بأمراض صعبة للعلاج في الخارج.

انظر: ماس، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد 3، تشرين أول 2005، صفحة، 55. وناس، المراقب الاجتماعي، عدد رقم 7، نيسان 2004، صفحة، 4. انظر كذلك؛ النتائج الأولية لمسح قسمي الخدمات الصحية والمستفيدين منها للعام 2005، الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التقرير الصحفي 2005/2/15 (انظر صحفة "الأيام"، .(2006/2/16

وتجدر الإشارة هنا إلى أن نسبة غير قليلة من الفقراء لا تستطيع دفع رسوم التأمين الصحي سواء كان التأمين حكومياً أو خاصاً، وهذا يفسر سبب ارتفاع نسبة المؤمنين صحياً بعد قرار تأمين العاطلين عن العمل مجاناً خلال الانفلاحة. وتبين نتائج مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لمقدمي الخدمات الصحية والمستفيدين منها للعام 2005 أن متوسط المبالغ التي دفعها المرضى العاملون في القطاع الخاص لكل زيارة بلغت حوالي 205.5 شيكل، و151 شيكلاً للعاملين في المنظمات غير الحكومية، وحوالي 25 شيكلاً في وزارة الصحة، في حين لم يدفع المرضى في قطاع وكالة الغوث أية مبالغ مقابل تلقي الخدمات الطبية. وبما أن النسبة الأكبر من المؤمنين صحياً مؤمنين مع وزارة الصحة، وبما أن حوالي خمس المواطنين خارج نظام التأمين الصحي (وهم من الفقراء) فإن أكثر فئات المجتمع المعرضة للمعاناة من غياب نظام التأمين الصحي الشامل هم أفقير الفقراء، وتحديداً الفئات الأكثر حاجة لخدمات الصحية ومنهن النساء الحوامل والأطفال وكبار السن. وهذا ما تشير إليه بيانات الجهاز المركزي للإحصاء حيث ذكرت 45% من الأسر في الأراضي الفلسطينية أن تكاليف العلاج شكلت، في الفترة الممتدة من تموز وحتى أيلول 2005، عائقاً أمام حصولها على الخدمات الصحية، وشكل الحصار الإسرائيلي عائقاً نحو 38% من الأسر (42% في الضفة و28% في قطاع غزة)، وشكل بعد المركز الصحي عائقاً أمام 31% من الأسر (34% في الضفة و25% في قطاع غزة).⁶⁹

ومن المؤشرات الإيجابية تواصل تراجع نسبة الأمية في السنوات الأخيرة رغم بقاء الفجوة بين الجنسين، حيث بلغت 12% للإناث مقابل 3.5% للذكور في العام 2004 بعد أن كانت 16.1% و5.6% في العام 2000. وشهدت السنوات الأخيرة تحسناً في مؤشرات التعليم الحكومي من حيث زيادة عدد التلاميذ وعدد المدارس وعدد المعلمين، وشكل الطلبة (في المرحلة الإعدادية والثانوية) نحو 30% من مجموع السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 2005. كما فاقت معدلات التحاق الإناث في مختلف مراحل التعليم المدرسي معدلات التحاق الذكور.⁷⁰ كما طرأ تحسن

⁶⁹ انظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ مسح أثر الإجراءات الإسرائيلية على الأوضاع الاقتصادية للأسر الفلسطينية (الدورة الرابعة عشرة؛ تموز-أيلول 2005)، المؤتمر الصحفي حول نتائج المسح، تشرين ثاني/نوفمبر 2005.

⁷⁰ انظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2005. www.pcps.gov.ps

طفيف على معدل عدد الطلبة في الشعبية في المرحلة الأساسية، في حين تراجع، وإن بشكل طفيف، المعدل في المرحلة الثانوية، وما زال المعدل في مدارس الحكومية أفضل من مثيله في وكالة الغوث، والمعدل في المدارس الخاصة أفضل من كليهما. كما حدث تحسن على معدل عدد الطلبة لكل معلم خلال السنوات الخمس الأخيرة نتيجة الزيادة في عدد المعلمين، وإن بقي مرتفعاً في وكالة الغوث وفي المدارس الحكومية بالمقارنة مع المدارس الخاصة (21.8 و 31.6 و 14.0 طلباً لكل معلم على التوالي للعام الدراسي 2004/2005).

ومع تزايد الطلب على التعليم العالي تضاعف تقريباً عدد الطلبة في مؤسسات التعليم العالي منذ 1999/2000 ليصل إلى 138,139 طالباً وطالبة العام الدراسي 2004/2005. والتحق ما يزيد على النصف بقليل بالجامعات العادلة، وحوالي ثلثهم بجامعة القدس المفتوحة، وتوزعباقي على الكليات الجامعية والكليات المتوسطة. وتشير المعطيات إلى أن نسبة الطالبات فاقت نسبة الطالب الذكور في الجامعات الفلسطينية في العام 2004/2005، في حين تراجعت في الكليات المتوسطة من أكثر من النصف في العام 1999/2000 إلى 44% في العام 2004/2005. وتشير معطيات الجهاز المركزي للإحصاء أن ما يعادل 24% من مجموع الأفراد بين سن 15 و 65 سنة كانوا بين كانون الأول 2005 و كانون الثاني 2006 ملتحقين بالتعليم (مثلث الإناث ما نسبته 48.7%).⁷¹

وتعاني الجامعات منذ سنوات أزمة مالية متواصلة، مما دفع إدارات الجامعات إلى السعي إلى زيادة مواردها من خلال زيادة أعداد الطلبة دون زيادة تتناسبية لعدد الأساتذة أو الخدمات الجامعية، ودون تنسيق جدي بينها بما ينسجم مع حاجة المجتمع الفلسطيني الراهنة والمستقبلية. ويعتبر كثيرون أن ارتفاع الطلب على التعليم العالي والأزمات المالية التي تعيشها الجامعات أدى إلى تراجع مستوى التعليم وتراجع الإنتاج المعرفي العلمي.

⁷¹ انظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح ظروف خريجي التعليم العالي والتدريب المهني (كانون الأول 2005 - كانون الثاني 2006)، صحفة الأيام، 27/2/2006، صفحة 8.

كما يجد العديد من المربيين أن المناهج المدرسية بحاجة إلى إعادة نظر وتطوير بما ينسجم مع روح العصر والتطور العلمي، ولتعكس قيم العدالة والمساواة والتمسك بالحق في تقرير المصير وفي مقاومة الاحتلال والقهر.

خامساً؛ المسنون والدعم غير المأسس (العائلي)

يعتمد معظم المسنين من الرجال والنساء في مناطق السلطة الفلسطينية راهناً على التكافل غير الرسمي (غالباً على أفراد الأسرة) وعلى مواصلة العمل ما استطاعوا لتوفير مصدر دخل لأنفسهم ولأزواجهم⁷². ويشكل المسنون جزءاً من أفق الفقراء، وهم من أكثر الفئات انكشافاً في المجتمع. كما أن نسبة عالية منهم من النساء اللواتي يعيشن بعد وفاة أزواجهن أو من المطلقات. ويلقي هذا الوضع أعباء إضافية على كاهل الأسرة والأقارب، وبالتحديد الأسر الفقيرة. وأن المجتمع الفلسطيني مجتمع فتي فلا تزيد نسبة الذين تتجاوز أعمارهم سن 65 عن 3.2% ذكور، و3.6% إناث) في العام 2005، فلا يفترض أن تشكل برامج رعاية كبار السن عبئاً على الموازنة العامة وتحديداً إن جرى تعليم نظام التقاعد ليشمل العاملين في القطاع الخاص وقطاع المنظمات غير الحكومية.

سادساً؛ افتقد العديد من البرامج الموجهة للفقراء إلى آليات مراقبة المعرفة ومعظمها يميل للتعامل مع الفقراء كجمهور صامت مستقبل، وإلى تغليب النفس الإداري في تقييم البرامج والمشروعات

يغلب على تقارير الهيئات غير الحكومية التي لديها برامج للفقراء والمحتججين، بما فيها الإتحادات والنقابات، تغيبها لمنهجية واضحة كاشفة لرؤيه واستراتيجية الهيئة المشرفة. كما نفتقد إلى وسائل وأساليب تطوير ومراقبة الخبرة والمعرفة فيما يخص

⁷² انظر: جميل هلال ومجيدي الملاكي، نظام التكافل الاجتماعي غير الرسمي (غير المأسس) في الضفة الغربية وقطاع غزة، ماس، كانون الثاني 1997، الجدول هـ، صفحة 58. يشير المسح (أجري في العام 1996)، أن 26% من المسنين (أكثر من 60 عاماً) الذكور، و37.5% من الإناث اعتمدوا على عملهم في إعالة أنفسهم، مقابل 58%، مقابل 45% على دعم الأبناء والبنات لهم.

قضايا محاربة الفقر وآليات إنتاجه. كما تكشف هذه التقارير ميلً للتعامل مع الفقراء ككتلة متاجنة من الناس ليس عليها سوى استقبال الخدمات والتقييد بتعليمات البرامج. وهي لا تنظر للفقراء على أنهم أفراد وفئات شديدة التروع والتغيير في التكوين والأسباب المباشرة للفقر، وهي لا تعامل معهم باعتبارهم أفراد واعبين ولهم رؤاهم وتصوراتهم حول أوضاعهم وتقييمهم للمؤسسات والجهات التي تعامل معهم. أي أنه يجدر التعلم من الفقراء (رجالاً ونساءً، أطفالاً وشيوخاً ومجتمعات محلية فقيرة) عبر بناء علاقة وثيقة وتبادلية معهم.⁷³

كما يغلب النفس الإداري على تقارير المؤسسات التي تقدم مساعدات للفقراء والعاطلين عن العمل، ويبرز في التركيز على التعبيرات الكمية (أي بطرح كمية ما تقدمه من مساعدات عينية أو مالية، تدريب وتأهيل، دورات مختلفة، الخ) دون تقييم وقع هذه البرامج على الفقراء والمستحقين، دون توفير قياس موضوعي لمحاكمة الأرقام ولطبيعة تأثيرها على الفئة المستهدفة ولرأيها فيها. كما أنه من غير الواضح تماماً إن كانت استراتيجيات وبرامج المؤسسات الداعمة مشتقة من فهمها لواقع الإفقار وآليات إنتاجه، ومن رؤية المجتمع الفلسطيني والدولة المنشودين، أم أن محركها اعتبارات تمويلية فقط.

سابعاً؛ ظروف المسكن

تشير معطيات الجهاز المركزي للإحصاء للعام 2004 إلى أن ما يقترب من نصف الأسر الفلسطينية (47%) تعيش في حالة اكتظاظ، أي بمعدل فردان أو أكثر للغرفة الواحدة، وبلغت نسبة الأسر التي تعيش في حالة اكتظاظ شديد (ثلاثة أفراد أو أكثر للغرفة الواحدة) أكثر من 16% من الأسر الفلسطينية، وإن طرأت بعض التحسن على هذا الجانب خلال الأعوام القليلة الماضية⁷⁴. وعلى كل الأحوال، لدينا حاجة دائمة لوضع

⁷³ لا يقل فهم الفقراء لأسباب فقرهم ولا اقتراهم للخروج من حالة الفقر عن فهم "الخبراء" الدوليين والمحليين. انظر؛ Palestinian Ministry of Planning, The Palestinian Participatory Poverty Assessment "The Poor Speak Out" (in English), Ramallah, July 2002.

⁷⁴ المرجع السابق، جدول 26، صفحة 48.

تحسين الأوضاع السكنية للفقراء على جدول أعمال برامج مؤسسات الدعم الاجتماعي الفلسطينية.

٦- خلاصة

تشير مراجعة برامج شبكات الأمان الاجتماعي (الممأسسة وغير الممأسسة)، إلى ما يلي:

أولاً، أنها تغطي جزءاً من الفقراء فقط، وثانياً أنها من الكمية والنوعية والوتيرة التي لا تتيح للغالبية العظمى من شملهم الخروج من دائرة الفقر، ولا حتى من دائرة الفقر الشديد، وثالثاً هناك قصور (متعدد الأسباب) في توفير الموارد الضرورية لتوليد برنامج ضمان اجتماعي يستجيب لمقتضيات الوضع الراهن الذي يعيشه الشعب الفلسطيني في الضفة والقطاع، ورابعاً لا يظهر أن هناك آليات مستدامة فعالة للتيسير بين الجهات التي تقدم مساعدات للفقراء أو خدمات لنوعي الاحتياجات الخاصة.

ويشكل تطبيق برنامج "حماية أفق الفقراء" (باعتبارها الفئات الأكثر انكشافاً في المجتمع الفلسطيني) خطوة نوعية على صعيد توفير أسس سياسة اجتماعية تستند إلى فلسفة تكافلية وتضامنية. ويسري هذا على البرامج الموجهة لتخفيف من حدة البطالة، وتوفير نظام لحماية الشيخوخة. لكن ما طرح حتى الآن من برامج لا يخرج عن نطاق المشروعات التي تنتظر التطبيق أو الفرج من المانحين ويعبر آخر ما زالت هناك حاجة إلى سياسة اجتماعية تؤسس على ما أُنجز وتوطد من أسس التضامن المجتمعي في مواجهة ظروف الاحتلال والحصار وخلق المعازل.

7- توجهات لسياسة اجتماعية

ليس من أهداف هذه الورقة مناقشة السياسة الاجتماعية الأكثر ملاءمة وتناسباً مع موارد السلطة الفلسطينية واحتياجات الفلسطينيين في الضفة والقطاع في وقت أوصدت الأبواب والنوافذ على مشروع قيام دولة فلسطينية ذات سيادة عاصمتها القدس وقابلة للاستمرار. هذا الوضع وتداعياته يملي إيلاء اهتمام خاص بموضوع التضامن المجتمعي، مما يستدعي؛

1. اعتماد السلطة الوطنية، ما دامت هي قادرة على ذلك، سياسة اجتماعية تستهدف التمكين من الاستمرار في مقاومة الاحتلال والحصار والمعازل عبر تعزيز دور المؤسسات التكافلية. ويتربّ على هذا تطوير الإيرادات العامة، وتحصيص الحصة الأوفر من هذه الموارد لصالح إيصال الخدمات الأساسية العامة لجميع المواطنين وتقليل الفروق التنموية بين المناطق والتجمعات السكنية، ولصالح مكافحة ظاهرتي الفقر والبطالة.
2. توسيع الضمان الصحي ليشمل جميع المواطنين، وتحسين نوعية الخدمة التي تقدمها المؤسسات الطبية العامة وتوفير التعليم المجاني ليشمل المراحل المختلفة باعتبارها من استحقاقات المواطن وواجباتها. فالتعليم العام المجاني ونظام تأمين صحي عام ركيزة أساسية في استراتيجية تعزيز روح المواطن والتكافل الاجتماعي، كأساس لكافؤ الفرص للمواطنين، وتعزيز مقومات الثبات ومقاومة سياسة الاحتلال.

التطور الذي تحقق في مجال توفير التعليم المجاني حتى المرحلة الثانوية للغالبية العظمى لمن هم في الفئة العمرية للمرحلة الأساسية، ولغالبية من هم في المرحلة الثانوية، والإقبال المتزايد على الدراسة الجامعية ويستدعي إدامة هذه السياسة، مع ضرورة إجراء دراسة معمقة لتجربة السنوات العشر الأخيرة، وتحديد اتجاه تطوير المناهج والخصصات بما يستجيب لروح العصر والتطور العلمي والتكنولوجي، وبما يستجيب لاحتياجات المجتمع الفلسطيني في مرحلة نضاله الراهنة.

كما تشير تجربة السنوات الأخيرة أنه من الممكن توفير ضمان صحي إلزامي للجميع بأقساط ورسوم تمكن غالبية السكان من المشاركة، مع إعفاء الفئات التي تقع تحت خط الفقر من الأقساط، والعمل في الوقت نفسه على تطوير الخدمات الصحية العامة. ولا يعني التأمين الصحي الإلزامي العام وقف نشاط الأطراف الأخرى التي تقدم خدمات صحية (وبالتالي تقوم بالتأمين الصحي)، لكنه يعني إلزام كل المواطنين بالاشتراك في التأمين العام.

3. تستدعي التباينات في الأوضاع المعيشية والاقتصادية ومعدلات الفقر بين المناطق والتجمعات السكنية سياسة لقليلص هذه الفروق.⁷⁵.

4. تبقى الحاجة قائمة إلى وضع أسس لنظام ضمان اجتماعي أو نظام تأمينات اجتماعية يعتمد بالدرجة وفق الإمكانيات، ويمكن إجمال هذه الأسس، إضافة للتأمين الصحي الشامل والتعليم المجاني للجميع، وبالتالي؛

أولاً: وضع نظام جديد للمساعدات الاجتماعية للأسر التي يقل دخلها عن خط الفقر سواء تلك التي يكون أفرادها البالغون غير قادرين على العمل أو التي لا يوفر عمل أفرادها دخلاً يتجاوز خط الفقر الوطني المكافئ. وهذا غير متوافر حتى الآن، كما لا يتوافر الحد الأدنى من التنسيق بين مؤسسات الدعم والرعاية الاجتماعية، الأمر الذي قد يستدعي تشكيل هيئة تنسيقية من هذه المؤسسات. ويمكن أن تشمل مسؤوليات هذه الهيئة توفير التأهيل والقروض الميسرة، والإشراف العام على بيوت المسنين وبيوت الأيتام، ومرافق رعاية وتأهيل المعوقين.

وفي الإطار نفسه توجد ضرورة للتأكد من أن المستحقات تذهب للأسر المحتاجة فعليها مما يعني محاربة المسؤولية والواسطة، وسد طريق تسلیب المساعدات للأسر غير المحتاجة. وتشير معطيات الجهاز المركزي للإحصاء وجود نسبة غير قليلة من الأسر (نحو 36.5%) غير المحتاجة التي

⁷⁵ انظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الفقر في الأراضي الفلسطينية، 2005، مرجع سابق، صفحة 12.

تتلقي مساعدات، ونسبة عالية وتحديداً في الضفة الغربية (نحو 70% في الضفة الغربية، ترتفع إلى 75% من الأسر في قرى الضفة الغربية، و23% في قطاع غزة في العام 2004) من الأسر المحتاجة تستثنى من المساعدة الاجتماعية الطارئة⁷⁶.

كما يأتي في السياق نفسه دراسة تقديم السلطة مساعدات وتسهيلات للمؤسسات والمراكمز غير الربحية التي تقدم رعاية اجتماعية للفئات ذات الاحتياجات الخاصة. وتستهدف هذه المساعدات توسيع دور هذه المؤسسات وتطويره، وسد العجز في موازناتها السنوية.

ثانياً: هناك حاجة لأن تقوم السلطة الفلسطينية (ممثلة بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية أو وزارة التخطيط أو هيئة أخرى) بمراقبة الحدود الدنيا من الأجور تضمن لمن يعمل بشكل منتظم دخلاً لا يبقيه وأسرته تحت خط الفقر. فنسبة غير قليلة من الأسر الفقيرة لديها أفراد يعملون لكن بأجور متذبذبة وبدون أي أمان وظيفي. كما لا بد من تطبيق قانون التأمين ضد إصابات العمل ليشمل جميع المنشآت التي لديها مستخدمون. كما يمكن دراسة توصية بتشكيل وكالة وطنية تأخذ على عاتقها استكشاف فرص تشغيل أيدي عاملة فلسطينية في أسواق العمل العربي والتخلص من قيود وشروط اتفاقيات باريس الاقتصادية⁷⁷.

ثالثاً: تكريساً لمبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية ينبغي العمل على تعميم، وإن تدريجياً، نظام التقاعد المطبق على العاملين في القطاع العام وعلى العاملين في المنظمات الدولية (كوكبة الغوث) وعلى العاملين في القطاع الخاص، مع تحفظ الوجوع في إشكاليات قانون التأمينات الاجتماعية الذي تم تجيده لغياب القدرة على التطبيق.

⁷⁶ انظر: الجهاز المركزي للإحصاء، الفقر في الأراضي الفلسطينية (قانون ثانى-قانون أول 2004)، مرجع سابق، صفحة 31-30.

⁷⁷ انظر: توصيات أعمال مؤتمر التشغيل الوطني الذي عقد في رام الله بتاريخ 28/12/2005، 29/12/2005، صحفة الأيام، صفحة 13.

وأخيراً، نحن بحاجة للتدقيق في الفرضية القائلة بعدم إمكانية وضع نظام شامل للضمان الاجتماعي، بسبب عدم توافر موارد كافية. وهي فرضية ينبغي دراستها من وجهة نظر مجتمع يعيش تحت الاحتلال والحصار، وليس من وجهة نظر فئة اجتماعية معينة. ويوجد ما يوحي أن هذه الفرضية أثرت على توزيع المخصصات الاجتماعية وعلى البحث عن وسائل لتوفير الموارد لتأسيس نظام ضمان اجتماعي يستند إلى مبدأ العدالة الاجتماعية والتضامن المجتمعي. صحيح أن حجم هذه الموارد تقرره إلى حد كبير، الظروف السياسية والاقتصادية المحيطة بالشعب الفلسطيني وقضيته الوطنية، لكنه صحيح أيضاً أنه يتحدد وفق السياسة الاجتماعية المعتمدة من السلطة الوطنية وجدها في توفير الإيرادات، ومن ضمنها استكمال الإصلاح المالي ومحاربة الفساد. كما يقرره دور مؤسسات المجتمع المدني (نقابات عمالية ومهنية واتحادات وأحزاب وجمعيات خيرية ومنظمات غير حكومية أخرى) ودور المؤسسات الدولية المعنية. ويمكن، على سبيل المثال، دراسة سبل رفع الإيرادات الحكومية عبر رفع إيرادات الضريبة المباشرة، ورفع ضريبة الأملك ودراسة جعل الاستثمار العام أكثر فعالية، وإخضاع الملكية العامة للموارد الاستراتيجية بالاهتمام والتدقيق الشديدين⁷⁸. كما ينبغي النظر إلى المساعدات المقدمة للسلطة والمنظمات الأهلية على أنها تعويض محدود جداً عن التشرد والاحتلال والتضرر الاقتصادي والاجتماعي والبشري والنفسي التي تعرض لها الشعب الفلسطيني منذ العام 1948.

وأخيراً، أرى من المفيد التذكير أن معظم، إن لم يكن جميع، برامج المساعدات الاجتماعية الحالية تتوجه إلى التخفيف من حدة الفقر المدقع، وبذلك، فإنها لا توقف عمليات إنتاج الفقر التي تتطلب خططاً وتدابير من نوع آخر تشمل مستويات عدة وشروط سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة لا تدخل في نطاق هذه الورقة.

⁷⁸ انظر: إلى بعض المقترنات لتحسين الإيرادات العامة الواردة في؛ جميل هلال، ورياض موسى، وبني جونسون، في سبيل الصالح العام؛ الإيرادات العامة، والمخصصات الاجتماعية، وال الحاجة الاجتماعية في فلسطين، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، رام الله، كانون أول، 2003.

سبل تفعيل مشاركة النقابات العمالية في السياسات العامة

الأنسة سامية البطمة
باحثة في معهد (ماس)



1- أهداف الدراسة والمنهجية

يسعى هذا البحث إلى دراسة الحركة العمالية في فلسطين للخروج بمقترنات تتعلق بتعزيز دور النقابات العمالية في صياغة السياسات الوطنية. ولتحقيق ذلك، تتعرض الدراسة لأهم الإتحادات والنقابات العمالية من حيث فهمنا دورها وهيكليتها وآليات عملها وخدماتها وكيفية تعاطيها مع حقوق العمال وعلاقاتها مع بعضها البعض وارتباطها بالسلطة. وذلك لتقييم مدى نجاعة الإتحادات والنقابات العمالية في أداء مهامها كحالة وصل بين العمال وأرباب العمل والحكومة، والمشاكل التي تواجهها في تنفيذ مهامها ومعيقات الهيكلية واللوجستية التي تحد من فاعليتها، ومدى استقلاليتها في اتخاذ القرار، ومستوى الشفافية والالتزام بمبادئ المساعدة.

تتعرض الدراسة لدور النقابات العمالية وتتطورها في النظرية الاقتصادية، وبعض جوانب أدائها في الدول المتقدمة والنامية لنقدم لها بعض الإرشاد فيما يتعلق بدور النقابات العمالية ودورها في صياغة السياسات العامة. وبالإضافة إلى الإطلاع على الأدبيات المتعلقة بالحركة العمالية الفلسطينية، استخدمت الدراسة أسلوب المقابلات مع النقابيين من مختلف الإتحادات والنقابات العمالية للتعرف إلى مجالات عمل الحركة العمالية، ودورها ومشكلتها ونقط قوتها وضعفها وآفاق توسيعها.

أما بالنسبة للإتحادات والنقابات العمالية التي تم مقابلتها، فتشمل: اتحاد نقابات عمال فلسطين بمستوياته المختلفة ونقاباته في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالتالي:

البناء والأخشاب، والخدمات العامة، والزراعة والصناعات الغذائية، والغزل والنسيج والصناعات الجلدية، والخدمات السياحية، والصحافة والإعلام، والبتروكيميويات، والنقل والمواصلات، والبنوك والتأمين، والخدمات الصحية، والبريد والاتصالات. وتم أيضاً مقابلة كل من اتحاد عمال فلسطين، عدد من نقابات اتحاد النقابات المستقلة، واتحاد النقابات المهنية. وبالإضافة إلى النقابات العمالية والإتحادات، تم مقابلة كل من وزارة العمل، ومركز الديمقراطية وحقوق العاملين، ومنظمة العمل الدولية. وعلى الرغم من أن الدراسة تركز على مجموعة من الإتحادات والنقابات العمالية، إلا أنها تتناول اتحاد نقابات عمال فلسطين بتفصيل أكثر.

2- دور الحركة العمالية

قامت النقابات العمالية، بشكل عام وعلى مر السنوات، بأداء عدة وظائف رئيسية من خلال عملها كحلقة وصل بين أرباب العمل، والعمال، والدولة. ويشمل هذا الدور:

1. دور اقتصادي يركز على تسهيل عملية الإنتاج والتأكيد من توزيع عادل للأرباح. وتم تحقيق هذا الهدف من خلال اتفاقيات العقود الجماعية والمفاوضات على مستوى الشركة/المؤسسة، والقطاع والمستوى الوطني.
2. لعب دور ديمقراطي وتمثيلي لصوت العمال في المجتمع. وهذا يشمل تمثيل العمال في مظلتهم، وإيصال صوتها وآرائهم في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
3. تشجيع التعاون بين أصحاب رأس المال والعمال بهدف تأمين استمرارية العمل ونموه، وتحقيق شروط عمل أفضل للعمال ومستوى حياة يتناسب مع ارتفاع معدلات النمو.
4. دور اجتماعي من خلال تقليل درجة انزال العمال ضمن سوق العمل، وذلك عن طريق تشجيع التعاون والتعاضد بين العمال في القطاعات المختلفة وال المجالات

العديدة. وأيضاً من خلال تقديم خدمات لأعضاء النقابة سواء كانت على شكل تأمينات طبية، أو تقاعدية، أو خدمات اجتماعية وترفيهية وتنقيفية.

5. وأخيراً، تقوم النقابات بدور كأداة لتعزيز عمل الحركات الاجتماعية التي تشارك في نفس الأهداف والقيم (هوليتز هيد وآخرون، 1999).

3- الحركة النقابية في فلسطين

تقسم النقابات العمالية في فلسطين إلى ثلاثة أنواع حسب تشكيلها:

1. النقابات العمالية العامة: وتشمل نقابات المهن الرئيسية، مثل الخدمات العامة، والبنوك، والغزل والنسيج.
2. النقابات المهنية: وهذا التعريف في فلسطين يشمل النقابات التي يحمل أصحابها مؤهلات أكademية مثل نقابات الأطباء، والمحامين، والمهندسين، والصيادلة.
3. الروابط: تضم فئات مثل الفنانين التشكيليين، والكتاب، والمسرحيين.

وهناك عدد كبير من النقابات العامة التي تتضمن تحت إطار إتحادات عمالية، وبعضها الآخر مستقل. ويوجد حالياً في الضفة الغربية وقطاع غزة خمسة إتحادات عمالية، وهي: اتحاد نقابات عمال فلسطين (أمينه العام شاهر سعد)، واتحاد عمال فلسطين (أمينه العام حيدر إبراهيم) واتحاد النقابات المهنية (أمينه العام حسن شراكة)، واتحاد النقابات الإسلامية (أحمد القطب) واتحاد النقابات المستقلة (تحت التأسيس وبدعم تقني من مركز الديمقراطية وحقوق العاملين).

أعداد العمال الذين ينتمون إلى الإتحادات العمالية⁷⁹

الاتحاد	عدد العمال المسجلين لدى الاتحاد	عدد العمال المنتسبين للاتحاد
اتحاد نقابات عمال فلسطين	287,000	170,000
اتحاد عمال فلسطين	150,000	45,000
اتحاد النقابات الإسلامية	20,000 (في نابلس فقط)	20,000
اتحاد النقابات المستقلة	40,000	40,000
اتحاد النقابات المهنية	20,000	20,000

1-3 اتحاد عمال فلسطين

♦ ومقره الرئيسي في رام الله وأمينه العام حيدر إبراهيم. ولهذا الاتحاد 18 مقعداً في المجلس الوطني الفلسطيني، ومسجل لديه 150 ألف عامل. أما أعداد المنتسبين فهي 45 ألفاً فقط. ومن هؤلاء 5 آلاف في غزة والباقي في الضفة. وتشكل نسبة النساء حوالي 10% من أعضاء الضفة، أما في غزة فالنسبة أقل مما يذكر.

♦ والاتحاد مؤلف من مجموعة من الدوائر تتولى أنشطة الاتحاد المختلفة، وهي الدائرة القانونية، والتنفيذ والنشر والإعلام، والصحة والسلامة المهنية، والتنظيم النقابي، والعلاقات العربية والدولية، والمرأة والطفل. وتتضمن تحت مظلة الاتحاد 14 نقابة فرعية هي: البتروكيميويات، والبناء والأعمال العمرانية، والنقل العام والمكيانيك، والخدمات الصحية، والمؤسسات العامة، والبلديات، والإعلام والنشر، والزراعة، والصناعات الغذائية، والمتقاعدون، المطاعم والمقاهي، التبغ، الفحم والمناجم، المعادن والصناعات الثقيلة. ويقدم الاتحاد من خلال نقاباته المختلفة مجموعة من الخدمات تتلخص في التأمين الصحي، والتدريب، بالإضافة إلى متابعة العديد من القضايا العمالية.

⁷⁹ الفرق بين العمال المسجلين لدى الاتحاد والمنتسبين إليه هو أن المنتسبين يدفعون رسوم انتساب، أما المسجلون، فأسماؤهم مدونة لدى النقابات، ولكنهم لم يدفعوا رسوم اشتراك.

- ❖ وفلسفة اتحاد عمال فلسطين تتمحور حول مفاهيم سياسية أكثر منها نقابية، فكما يوضح أمينه العام "لعب الاتحاد دوراً مهماً في الثورة الفلسطينية، دعمها بالرجال والمال، والإعلام، وحمل الرأية الفلسطينية حول العالم. وكان للاتحاد دور كبير في صنع القرار السياسي، خاصة عندما كان خارج الوطن، من خلال عضويته في المجلس الوطني الفلسطيني، وتمثله لصوت فلسطين في المؤسسات العمالية العالمية، ومنها منظمة العمل الدولية".
- ❖ ويرى رئيس هذا الاتحاد الحل لعدم فاعلية الحركة النقابية في أن يصدر قرار سياسي من الرئيس بتوحيد الحركة النقابية. وهو أيضاً مفهوم يتجاهل العمال ودورهم في تحديد من يمثلهم بطريقة ديمقراطية وحرة.

3-2 اتحاد النقابات الإسلامية

- ❖ بينما تسيطر فتح على العديد من الإتحادات، فإن حماس هي التي تسيطر على النقابات الإسلامية. وهذه تعرف في الصفة الغربية بإسم اتحاد نقابات عمال الخدمات العامة والمؤسسات الإنتاجية ومقرها الرئيسي نابلس. وللإتحاد فروع في نابلس وطولكرم، وجنين وأريحا. وتركز على العمال في المنشآت الإنتاجية والخدمات العامة.
- ❖ وعمل الإتحاد يتركز كثيراً على النشاطات الاجتماعية الخيرية، حيث يوزع الطعام والمال على المحتاجين. وبهدف العمال الذين ينضمون إليه في الأساس الحصول على هذه الخدمات، ومنها: توزيع سلات غذائية، وملابس وقرطاسية، وحقائب مدرسية على الأسر والطلبة. ومشاريع قطف الزيتون بالإضافة إلى مشاريع محلات تجارية. ويوفر الإتحاد تأميناً صحياً خاص بالنقابة وذلك بالاتفاق مع الأطباء والمستشفيات على خصم نسبة من الكشفية. وتغطي وزارة الصحة كامل النفقات للمؤمنين في المستشفيات الحكومية، ويخصم 50% في العيادات الخاصة و25% في المستشفيات الخاصة. أي أن توجه هذا الإتحاد من حيث مفهومه للعمل النقابي يتمحور حول تقديم خدمات للعمال.
- ❖ ويرى رئيس الإتحاد (أحمد القطب) أن أهم احتياجات النقابات في فلسطين هي توحيد العمل النقابي؛ وتوفير الدعم المالي والمعنوي، وإيجاد قوانين توضح العلاقة

بين النقابات والحكومة، والعمال وأصحاب العمل؛ وإيجاد محاكم عمالية متخصصة؛ وتشجيع الاستثمار؛ وإيقاف الاستيراد غير المنهج الذي أدى إلى إغلاق كثير من المؤسسات التشغيلية الفلسطينية. لذلك يسعى الاتحاد إلى الضغط باتجاه تطبيق جميع القوانين التي تخص العمال، وليس فقط قانون تنظيم النقابات.

3-3 اتحاد النقابات المهنية

هذا اتحاد حديث التأسيس، وكان أئمه العام حسن شراكة رئيس فرع الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين في رام الله والبيرة وحصلت بينه وبين ذلك الاتحاد مشاكل تتعلق بمستوى الولاء والتبعية المالية فأدى ذلك للإشقاق. وقام اتحاد نقابات عمال فلسطين بإيجاد فرع جديد له في رام الله. وبعد ذلك قامت شراكة بالتحالف مع حيدر إبراهيم، الأمين العام لإتحاد عمال فلسطين، ولكنها لم يتفقا. ويعود سبب الخلاف إلى أن شراكة رغب في أن يكون رئيساً لفرع الضفة الغربية، وذلك لم يتتسق مع مصالح اتحاد عمال فلسطين ولم يقبل حيدر إبراهيم أن يمنحه هذا المنصب لأنه غير موجود أصلاً، فقرر شراكة أن يشكل اتحاداً مستقلاً بإسم اتحاد النقابات المهنية.

لدى الاتحاد 50 موظفاً ككل، يعملون في مناطق الضفة الغربية وموزعين على 12 نقابة عامة. ومقر اتحاد النقابات المهنية الرئيسي هو مدينة رام الله، ويتبع له 5 فروع حول الضفة، وأعداد المنتسبين إليه قليلة. وعقد اتحاد النقابات المهنية مؤتمره العام سنة 2005، وانتخب لجنة تنفيذية، ولكن بعد شهرين من ذلك أعلن 8 من أعضاء هذه اللجنة انسحابهم من الاتحاد ككل.

للاتحاد نشاطات تتركز في النواحي التقنية ومتابعة شؤون العمال، خاصة العمال الذين كانوا يعملون داخل الخط الأخضر. وليس للاتحاد هيكلية تنظيمية واضحة، وجميع من يعملون فيه يرتبطون مع رئيس الاتحاد بصورة مباشرة (مزارعة، 2006).

3-4 النقابات المهنية

- ♦ ومن أهم هذه النقابات نقابة المعلمين، والمهندسين، والأطباء، والصحفيين، والمحامين. ولا يوجد اتحاد يضم هذه النقابات تحت مظلة واحدة، وعلى الرغم من أنها تواجه مشاكل عدة، إلا أنها أكثر تنظيماً وفعالية من حيث الخدمات المقدمة لمنتسبيها وانتظام عملية الانتخابات من النقابات العامة.
- ♦ ومن المشاكل التي تواجهها النقابات المهنية أن الكثير من نقاباتها يعملون في وظائف في السلطة، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب في المصالح. وهذا جعل عملية صياغة القوانين المتعلقة بهذه النقابات صعبة جداً لأن المسؤولين عنها منخرطون في عملية الصياغة كجهة نقابية عمالية، وكجهة حكومية، مما أدى إلى تعطيل صدور بعض هذه القوانين. وبسبب طول الفترة التي استغرقتها صياغة هذه القوانين وبقاء رؤساء النقابات في مواقعهم طوال هذه المدة، حصلت انقسامات حادة داخلها.

5-3 النقابات المستقلة

وهذه تضم مجموعة من النقابات والمدعومة لوجستياً من قبل مركز الديمقراطية وحقوق العاملين. وتحاول هذه النقابات بناء حركة نقابية تعتمد على القاعدة العمالية ومبداً الانساب للنقاية والابتعاد قدر الإمكان عن التيارات السياسية، أي من دون أي تمثيل لفصائل الفلسطينية؛ والعمل على خدمة الموظفين؛ وبعد عن الإتحادات العمالية جميعها.⁸⁰

6-3 اتحاد نقابات عمال فلسطين

- ♦ يعتبر الاتحاد نفسه الممثل لأكبر عدد من النقابات والعمال في فلسطين، فحسب الأمين العام للإتحاد، يبلغ عدد العمال المنتسبين لنقاباته 287 ألف عامل، منهم

⁸⁰ ومن الأمثلة على هذه النقابات، نقابة البنوك والتأمين والوساطة المالية، وهناك شرح عن عمل هذه النقابة ضمن ملحق هذه الدراسة.

حوالي 70 ألفاً في قطاع غزة. ويصل عدد النقابات الفرعية في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى 140 نقابة فرعية تتضمن تحت مظلة 13 نقابة عامة. وعلى الرغم من أن اتحاد نقابات عمال فلسطين هو مؤسسة واحدة في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أن واقع الحال وصعوبة التحرك بين الضفة الغربية وقطاع غزة يجعل عمله كمؤسسة واحدة صعباً جداً.

♦ وللاتحاد أهداف محددة واضحة المعالم، وتشمل تطوير حركة نقابية ديمقراطية ومستقلة، وتمثيل العمال والنقابات الأعضاء أمام كافة الجهات المحلية والعربية والدولية، والمشاركة الفاعلة في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بما يؤمن مصالح العمال، وتنظيم ورفع مستوى الوعي الثقافي والاجتماعي لدى العمال والعمل على تحسين شروط وظروف عملهم. وزيادة عدد العمال المنتسبين للنقابات، خاصة النساء منهن، والعمل على تبني قوانين عمل عادلة، وإنشاء محكمة للفصل في القضايا العمالية، وعقد دورات تدريبية لتنقيف العمال. والعمل على تنمية الحوار الاجتماعي ومبدأ الشراكة الثلاثية بين أطراف الإنتاج وكذلك العمل للتوصل إلى اتفاقيات عمل جماعية على المستويات القطاعية المختلفة.

♦ ويقدم الاتحاد مجموعة من الخدمات المهمة والحيوية بالنسبة للعمال. وضمن هذه الخدمات مساعدات مالية وعينية قدمها الاتحاد خلال السنوات الخمس الأخيرة، ولمرة واحدة لحوالي 250 ألف عامل تصل إلى 500 - 600 شيكل لكل عامل. وقدم الاتحاد حوالي 300 ألف حصة تموينية للعمال العاطلين عن العمل. ووقع الاتحاد اتفاقاً مع وزارة الصحة بمنح كافة العاملين والأعضاء العاطلين عن العمل في الاتحاد العام تأميناً صحياً، وينطبق هذا على أكثر من 370 ألف عامل وأسرهم. ويكون التأمين الصحي مجانيًّا للعمال العاطلين عن العمل.

7-3 مركز الديمقراطية وحقوق العاملين

♦ وهو مركز ضمن القطاع المدني، تم إنشاؤه عام 1993. وأهداف المركز هي: العمل من أجل رفع مستوى الوعي بخصوص الاعتماد على القانون، والتفاوض للحصول على حقوق للعمال، ونشر الوعي بخصوص الأساليب القانونية لحماية

العمال، و توفير خدمات قانونية لحماية العمال، و تنظيم الدورات التدريبية لرفع مستوى مهارة وإنتابجية العمال والموظفين، ولرفع مستوى مشاركة المرأة في المجالات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية. و حماية الحق في التنظيم النقابي و تدريب العمال و دفعهم لتشكيل لجان عمالية في أماكن العمل.

♦ و يرى المركز أن دور النقابات يجب أن يتجاوز مسألة أجور العمال و ظروف العمل للتعامل مع السياسات العمالية و تعديل مواد قانونية ذات علاقة بالعمل إلى التأثير في الاتفاقيات التجارية مثلاً و دراسة تأثيرها على فرص العمل، و متابعة شؤون صناديق التقاعد، و التأمينات الاجتماعية و الشيخوخة. و بنخريط المركز في حل العديد من المشاكل العمالية، سواء من خلال مساعدة النقابات التي يدعمها لوجستياً، أو بالعمل، بشكل مباشر، مع العمال و وزارة العمل.

4 - المشاكل والمخاطر التي تهدد العمل النقابي

♦ غياب القاعدة العمالية الفاعلة والمصداقية النقابية: فعلى الرغم من أن الإتحادات و النقابات العمالية تدل بآرقام كبيرة عن أعداد العمال المسجلين أو المنتسبين لديها، إلا أن هذه الأرقام لا تعكس انخراط العمال في الحركة النقابية. فمعظم المسجلين لدى الإتحاد، بناءً على ما أوضحته النقابيون، سجلوا أسمائهم في النقابات العمالية للحصول على التأمين الصحي، والبقية الباقية تلتحق بالإتحادات و النقابات في حالة واجهتها مشكلة ما. و تتحصر العملية النقابية، في مجموعة قليلة من النقابيين و العمال الذين يعيدون إنتاج أنوارهم عبر الزمن. وهذا بالطبع يؤدي إلى أزمة ثقة و مصداقية بين العمال و النقابات بشكل عام، وهذا أكبر تحد يواجه النقابات.

♦ غياب الاستقلالية النقابية: وذلك بسبب سيطرة الأحزاب و الحركات السياسية على النقابات و تسييرها وفق أجندتها السياسية و الحزبية، وأيضاً بسبب احتواء السلطة الوطنية الفلسطينية لقادة النقابات العمالية فقد منحت بعضهم، وبخاصة في الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين و اتحاد عمال فلسطين مزايا حكومية رفيعة.

- ❖ شخصنة الحركة النقابية والتعاطي مع النقابات العمالية وكأنها إقطاعيات خاصة من قبل قيادات الحركة النقابية. وترتب على هذه الشخصنة انشقاقات في الحركة النقابية بسبب صراعات حول الولاء، والامتيازات المختلفة، والشؤون المالية والمساعدات الخارجية. ولم تكن هذه الانشقاقات بسب تطور ما في الحركة النقابية أو صراع من أجل حقوق أفضل للعمال، الأمر الذي يهمنش الحركة النقابية عن العمال وبالتالي عن لعب دور في صياغة السياسات العامة على المستوى الوطني.
- ❖ غياب آليات المساعدة والمحاسبة والشفافية: وهذه تعتبر من أهم المشاكل التي تواجه الإتحادات والنقابات العمالية. فليس هناك شفافية في المسائل المالية، فعلى سبيل المثال، ذكر العديد من أعضاء اللجنة التنفيذية لاتحاد نقابات عمال فلسطين بأنه ليس لديهم أية معرفة بشؤون الاتحاد المالية. ولم ينشر الإتحاد تقريراً مالياً منذ سنوات. وكذلك الحال بالنسبة لاختيار النقابيين للتدريب أو تمثيل الإتحاد في الخارج. فليس هناك نظام واضح يتعلق باختيار من يستحق التدريب أو الاستفادة من سفرة ما.
- ❖ وتمثل أهم المشاكل المحبيطة بالعمل النقابي الفلسطيني في عدم وجود أطر نقابية منتخبة وحقيقية. فعلى الرغم من قيام النقابات بالانتخابات هذا العام، ولأول مرة منذ زمن طويل، إلا أن هذه العملية أعادت إنتاج نفس القيادات وخيبت آمال العديد من النقابيين النشطين والمتعلعين على الحركة النقابية الفلسطينية حيث شارك في هذه الانتخابات إعداد قليلة جداً من العمال المنتسبين لهذه النقابات، وفي معظمها تمت بالتوافق بين المرشحين.

5- احتياجات النقابات

وللنقابات احتياجات لوجستية عديدة، وتتلخص فيما يلي:

- ❖ النقابات بحاجة لcadre نقابي مؤهل جيداً، وقدر على التعاطي مع تحديات المهن المختلفة ومتطلبات العمل النقابي وفقاً لقواعد المرعية. وعلى ذلك، هناك حاجة لتوسيع مجال التدريب لجميع مستويات النقابيين حيث يعني معظمهم من ضاللة

فرص الحصول على تدريب متقدم في مجالات المفاوضة الجماعية والإدارة والدفاع عن حقوق العمال ومتطلبات الصحة والسلامة.

- ❖ تحتاج النقابات إلى كادر إعلامي قادر على تأمين الاتصال والتواصل في الحياة النقابية وخارج محيطها. فالنقابات بحاجة لمساعدات في مجال تنفيذ حملة واسعة لتسبيب العمال للنقابات، وكذلك حملة علاقات عامة مع العمال لاسترداد ثقتهم بالنقاولة والعمل النقابي من خلال الترويج الإعلامي لإنجازات النقابات تحصيل الحقوق والبناء عليها لرفع المعنويات، وتعزيز دور النقابة في المجتمع.
- ❖ معظم النقابات بحاجة لتجهيزات مكتبية وكمبيوترية، بالإضافة لتواجد طاقم مهني يتبع الأمور النقابية. فالنقابات بحاجة إلى مكاتب يعمل فيه طاقم مختص في العلاقات العامة والمشاريع وإقامة نظام للتوثيق.
- ❖ النقابات بحاجة للموارد المالية، وذلك لأن رسوم الاشتراك تشكل المصدر الرئيسي للدخل، وهي ضئيلة جدًا، بسبب قلة عدد المنتسبين الذين يدفعون رسوم الاشتراك.
- ❖ التغلب على مشكلة عدم عقد الاجتماعات بانتظام. و ضبط وتفعيل دفع رسوم العضوية، وتشجيع نقابيين من الشباب ووجوه جديدة للانخراط بجدية أكثر في العمل النقابي، إضافة إلى تفعيل الاتصال والإعلام داخل النقابة العامة والفروع.

6- نقاط القوة لدى النقابات العمالية

- ❖ للنقابات والإتحادات العمالية، وخاصة اتحاد نقابات عمال فلسطين، امتداد واسع عبر الضفة الغربية وقطاع غزة. وهذا يجعل مسألة تنظيم العمل النقابي بشكل فاعل أكثر سهولة.
- ❖ هناك عملية نقابية نشطة وفاعلة ضمن المستويات الدنيا من الحركة العمالية، وكادر نقابي ملتزم ومتفاعل مع مشاكل العمال، وهذا يعني أن إمكانات التغلب على المعوقات التي تواجه مسائل التنظيم النقابي أكبر.
- ❖ قامت الحركة النقابية الفلسطينية بالتعامل مع العديد من المشاكل العمالية، وخاصة مشاكل العمال الفلسطينيين داخل الخط الأخضر، وهذا يعني أن لدى الحركة الخبرة والقدرة على العمل على خدمة العمال بشكل فاعل، وتوسيع آفاق عملها في المستقبل.

7- سبل تفعيل دور الحركة النقابية في صياغة السياسات العامة

التوسيع والتطور المطلوبان مرتبطان باستقرار الوضعين السياسي والاقتصادي في الأراضي الفلسطينية. ولا نستطيع الحديث عن حركة نقابية تقوم بمسؤولياتها الحقيقة والعادلة بدون اقتصاد مستقر وبدون سياسة تنموية مرافقة. ولكن ضمن الظروف الحالية، ولتفعيل دور الحركة النقابية، عليها العمل باتجاهين، معالجة المشاكل التنظيمية والقانونية التي تعاني منها، ثم التوسيع والانطلاق نحو مجالات أوسع من العمل النقابي الذي يرتفق إلى مستوى صياغة السياسات العامة من خلال:

- ❖ ضمان استقلال العمل النقابي بعيداً عن سيطرة الحياة السياسية والفصائلية. وهذا لا يعني ابتعاد النقابات عن الحياة السياسية، وإنما يعني التعاطي معها بشكل يراعي مصالح العمال وليس استخدام الحركة العمالية لتكون ساحة أخرى من ساحات الصراع الفصائلي والسياسي. والعمل باتجاه تأثير النقابات في الحزب السياسي وليس العكس.
- ❖ ضمان استقلال الحركة النقابية مالياً عن السلطة، الأمر الذي يؤدي إلى تبعية الحركة النقابية للسلطة وتشويه العلاقة بين أطراف العمل الثلاث بما يضر بمصلحة العمال.
- ❖ تطبيق الأنظمة الداخلية للنقابات والإتحادات والالتزام بمبادئ المساعدة والشفافية، ومراعاة دورية الانتخابات، والرجوع لقاعدة العمالية المنظمة. وتعزيز الديمقراطية الحقيقية، وإخراجها من دائرة الإقطاعيات الخاصة لمجموعة من النقابيين.
- ❖ تقوية التنظيم النقابي وتعزيزه من خلال الاستمرار بعملية استكمال بناء النقابات. وتعزيز الديمقراطية الداخلية، والقيام بعملية تنظيم واسعة للحركة النقابية وتوفير الكادر النقابي المؤهل والكافى، وتنمية العامل لانتخاب قيادة تمثلهم، وتعزيز الصلات مع العمال بوساطة نشرات واجتماعات متواصلة. وتفعيل دور النقابة العامة وتعزيزه من خلال التعاون والتتنسيق مع النقابات العمالية والمؤسسات النقابية والأهلية ذات الخبرة والإمكانات، وإعادة تشريف لجان المواقع، وتفعيل النقابات الفرعية في كل المحافظات، وتحفيز العمال على الإقبال للانضمام للنقابة.

- ❖ تحسين آليات التعاون الفني مع دوائر وزارة العمل المختصة مثل: الصحة والسلامة، ودوائر التفتيش والرقابة في موقع العمل، وتوسيع العلاقات الدولية مع المؤسسات النقابية، مثل منظمة العمل الدولية والعربية في مجال المشاريع المشتركة والعمل النقابي.
- ❖ العمل من أجل إقرار قانون تنظيم النقابات ولوائحه التنفيذية، وحل مشكلة تضارب التسبيب للعاملين بين النقابات. والمطالبة بإقرار كل القوانين النقابية التي تخدم مصلحة العامل وإصدار لوائحها التنفيذية ومراقبة تنفيذها. وعندما يكون النقل العمالي الفعلي إلى جانب الحركة العمالية، فإن ذلك سيدفع المجلس التشريعي ومؤسسات السلطة المختلفة للتعامل مع الحركة العمالية على أنها تمثل شريحة مهمة من المجتمع، وستجبر الحركة مؤسسات السلطة التنفيذية والتشريعية على الانصياع لرغبات العمال والحركة النقابية.
- ❖ تعزيز ما هو قائم من خدمات، والتفكير بتوسيعها أو تحسينها مثل التأمين الصحي الحكومي الذي يشكو الكثير من الناس من عدم نجاعته، فباستثناء الانتفاع من خدمات الولادة لزوجات العمال، لا يوجد مردود علاجي أو طبي يذكر لمشاكل صحية أخرى.
- ❖ العمل على توسيع أفق الحركة العمالية بأن يتجاوز دور النقابات مسألة أجور العمال، وظروف العمل وتفعيل دورها في المجتمع الفلسطيني وتوسيع دائرة عملها من خلال التفكير في كيفية التأثير في السياسات، وتعديل مواد ذات علاقة بالعمل، والتأثير في الاتفاques التجارية وتأثيرها على فرص العمل، وصناديق التقاعد، والتأمينات الاجتماعية والشيخوخة.

الإطار القانوني لعلاقات العمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة

المحامي عزت الشعيبى



1. مقدمة

أظهرت الإحصائيات التي نشرت محلياً ودولياً من قبل البنك الدولي والمنظمات الدولية أن الاقتصاد الفلسطيني يمر بمرحلة من التراجع في مجالات النمو ودخل الفرد وانخفاض الاستثمار وتراجع الصادرات نتج عنه:

- ❖ ارتفاع في نسبة البطالة.
- ❖ وارتفاع في نسبة الفقر.

ويعود هذا التراجع في أداء الاقتصاد الفلسطيني إلى جملة من الأسباب أهمها:

1. حالة عدم الاستقرار السياسي والأمني التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي وسياساته التعسفية.
2. غياب التشريعات الملائمة لخلق بيئة عمل مشجعة للقطاع الخاص وتطوره.
3. غياب الإدارات التزيمية والشفافة والواعية في التنفيذ.

وفي هذه الورقة سوف نقتصر في البحث والتحليل على البند الثاني من هذه الأسباب، وهو التشريعات الملائمة وأهمها (قانون العمل وقانون التأمينات الاجتماعية) وهي التشريعات التي تختص بالعدد الأكثربن من أبناء المجتمع، وهم العمال وأصحاب العمل والعلاقة التي تربطهما، وذلك لأن الخل في هذه العلاقة يعرض الأمن والسلام الاجتماعي بالمجتمع إلى الخطر، كما أن تعاونهما يحافظ على العملية الإنتاجية وزیادتها وبالتالي تحقيق النمو.

2. الهدف من الورقة

إن دراسة القوانين ومناقشتها أمر ضروري وحيوي، كما أن النتائج المستخلصة من تطبيقها على أرض الواقع سوف يكون لها الدور الأساسي في تعديل نصوص هذه القوانين حسب الواقع والحاجة.

3. المفهوم القديم والحديث لعلاقات العمل

يتضح من دراسة قانون العمل الفلسطيني كوحدة متكاملة، أن مفهوم المشرع لهذه العلاقة يقوم على صراع بين أصحاب العمل والعمال، وأن هذا القانون كفيل بالحد من هذا الصراع، فأعطى لكل طرف حقوقاً وواجبات، وحاول قدر الإمكان موازنتها بعضها. يدل ذلك على أن المشرع ما زال يحمل بعض مفاهيم علاقات العمل التي كانت سائدة منذ عشرات السنين، وأنه لا يواكب التغيرات التي حصلت في عالمنا المعاصر من تغير وتطور في مفاهيم علاقات العمل السابقة، كما أغفل المشرع ظهور نظريات حديثة مبنية على حقائق الحياة الثابتة التي تقول إن التعاون والمشاركة بين أطراف الإنتاج تحقق مصالح هذه الأطراف بشكل أفضل من الصراع بينها، وأن علاقتها بالتعاون والمشاركة تؤدي إلى التقدم الاقتصادي والاجتماعي الذي يعود نفعه على جميع أبناء المجتمع، وان أسلوب الإضراب من قبل العمال أو الإغلاق من قبل أصحاب العمل يؤدي إلى تراجع النمو الاقتصادي والاجتماعي، وما يتربّ عليه من انتشار البطالة وهجرة رؤوس الأموال وهجرة العمالة المدربة.

من هنا، نتوصل إلى أن النمو الاقتصادي يجب أن يكون الهدف الرئيسي الذي نسعى إلى تحقيقه، ولا يتحقق هذا الهدف إلا بزيادة الإنتاجية والإنتاج، وهذا بدوره لن يتحقق إلا بوجود قوة عمل مدربة. وبتحقيق النمو في الإنتاجية والإنتاج تتطور مستويات معيشة العمال وتتحسن ظروفهم وتزداد أرباح أصحاب العمل وتحسن مستوى الرخاء الاجتماعي لأبناء المجتمع، وبالتالي تخف حدة الصراع بين الأطراف ذات العلاقة.

يشير جميع ما ذكر إلى أن مفهوم مشرعنا لعلاقة العمل لم يساير الحاضر، وأن نظرته كانت محدودة، فلم يستطع وضع تشريع يوجه ويخدم المصلحة العامة، بل اقتصر على طرف العلاقة المباشرين، والدليل على ذلك ما ورد بالมาدين (66 و 67) من قانون العمل، الذي نص فيما على الإضراب والإغلاق واعتبارهما حقوقاً وأساليب يستعملها كل طرف لحماية مصالحه الآتية، متاسيأً الآثار التي تنتج عنها على الإنتاجية وعلى الاقتصاد الوطني والمصلحة العامة. وكان على المشرع أن يشدد على ضرورة الحوار بين الأطراف كمبدأ أساسى لحل خلافاتهم انطلاقاً من مبدأ التعاون والمشاركة والتشاور في علاقاتهم. وأن يكون للدولة دور مشارك في هذا الحوار لحماية المصلحة العامة. والعالم من حولنا مليء بالأحداث والدروس التي يمكن الاستفادة منها في هذا المجال، ونمثل على ذلك بوقف الحكومة البريطانية قبل عام في وجه شركة السيارات الألمانية BMW حين أرادت هذه الأخيرة إغلاق مصنع سيارات روفر في بريطانيا والذي تمتلك منه نسبة كبيرة. إلا أن مشرعنا أعطى الحق بإغلاق أي منشأة بناءً على موافقة أغلبية عادية وهي 51% من أعضاء مجلس الإدارة، مغيباً المصلحة العامة والاقتصاد الوطني، وماذا يحل بالعمال بعد إغلاق هذه المنشأة. كل هذه الأمور تدل على أن مشرعنا كان مفهومه لعلاقة العمل لا يخرج عن نطاق طرفين اثنين هما العمال وأصحاب العمل، ولم يتتبه إلى أن نتائجها وأثارها تمتد إلى المجتمع كله ومستقبله.

4- دور الدولة في علاقة العمل

كما ذكرنا سابقاً، انطلق المشرع في صياغة مفهوم علاقات العمل من وجهة نظر قانونية محضة، أي أنها علاقة تربط بين طرفين، مما أدى إلى أن يكون للدولة، استناداً إلى هذا المفهوم، دور محدد في هذه العلاقة، وهو التشريع والرقابة والعقاب. حتى أنه لم يحدد ولم يفصل الجهات المختصة في حل الخلافات التي تنشأ بين الأطراف المتنازعة.

إن التحول الذي حصل في نظر المجتمع لهذه العلاقة نتيجة طبيعية للتغيرات التي حصلت في العالم، ولطبيعة هذه العلاقة وارتباطها بالمصلحة العامة من حيث الآثار والنتائج، ولأن الدولة، ممثلة بالحكومة، يفترض أن تكون الراعي للمصلحة العامة متى أغفلها طرفاً علاقة العمل. من هنا، جاء المفهوم المعاصر بإعطاء الدولة دوراً مشاركاً في هذه العلاقة تمارسه بشكل مباشر من خلال ما تصدره من تشريعات تخدم المصلحة العامة، ودوراً غير مباشر بالتأثير على أطراف علاقه العمل بتوجيههم نحو خدمة مصالح الاقتصاد الوطني، ويظهر ذلك بوضوح في الدول الأوروبية المتقدمة اقتصادياً.

بهذا المفهوم الجديد، أصبحت الدولة شريكاً، بعلاقة العمل، تقوم بسن التشريعات وبتقديم المعلومات والبيانات إلى الأطراف الأخرى، لكي تحد من دخول هذه الأطراف في صراعات أو اتفاقات تضر بالمصالح الوطنية، ويشمل دور الدولة في بعض الأحيان إصدار التحذيرات المصحوبة بالإجراءات التي قد تضطر لاتخاذها في حال عدم انصياع الأطراف لتوجيهاتها. كما أصبحت الدولة تؤمن أنواع الدعم اللازم لأطراف العمل، وتتوفر الحماية لها أمام الصراع الذي انقلب بالوقت الحاضر من صراع بين طبقات المجتمع إلى صراع بين دول ونكتلات، تحاول كل منها تحقيق قدر أكبر من الحماية والنمو لاقتصادها الوطني ولمجتمعاتها في ظل التداخل والانفتاح والتعاون والمشاركة الذي يعيشه المجتمع الحالي. لهذه الاعتبارات، كان على مشرعنا أن يعطي الدولة دوراً مشاركاً يقدم الحماية والدعم لأطراف علاقه العمل في المجتمع الفلسطيني، وذلك بكافة أنواع الدعم وبكل الإمكانيات المتاحة وبشكل مباشر أو غير مباشر، لأنها الأطراف التي سوف تتحمل القسط الأكبر من بناء اقتصاد الدولة ونموه (ما دمنا قد اخترنا سياسة الاقتصاد الحر). وقد يظن المشرع أنه قد حقق مكاسب كثيرة للعمال من خلال بعض نصوص القانون التي جاءت بشكل يوحى أنها مكاسب، ومثال ذلك تشديده على سلاح الإضراب، وتحميل أصحاب العمل كافة مخاطر العمل التي تصيب العمال، وتقليل ساعات العمل، والتعويض الكبير في حال الفصل التعسفي، وأ أيام العطل الرسمية والدينية المدفوعة (دون تحديد عدد أيامها) كل هذا وغيره.

لقد ظن المشرع أن هذه المكاسب سوف تؤمن الحماية وتحقق العدالة الاجتماعية، ولم يتطرق إلى ذهنه إن كان واقع الحال يسمح بتحقيقها أم لا، وأن إمكانات أصحاب العمل قادرة على تحمل كل هذه الأعباء، كما أغفل مصلحة الاقتصاد الوطني ونموه.

لقد أخطأ المشرع في حق العمال قبل أن يخطئ في حق أصحاب العمل، فالضرر الذي سيصيب العمال أكبر من الضرر الذي سيصيب أصحاب العمل. وستبقى هذه النصوص حبراً على ورق، لأن تطبيقها بشكل جدي سوف يؤدي إلى إغلاق منشآت الأعمال، ومن ثم يخلق حالة بطالة تضر بالعمال قبل غيرهم.

ومن خلال الإطلاع على تجارب الآخرين، والنتائج والآثار التي ترتب عليها، مثل بعض التشريعات التي صدرت بالدول الأوروبية في بداية القرن الماضي بخصوص حرية العمل، وكيف أن قوانين السوق هي التي سيطرت، ولم يتنق للعمال من الحرية إلا ما ورد في النصوص الدستورية، التي لم تستطع دولها تطبيقها لعدم واقعيتها، اضطرت للوقوف مكتوفة الأيدي أمام ما يجري من ظلم وفوضى، مما أدى بها أواسط القرن إلى تغيير مفاهيمها الماضية نتيجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمضلت في تلك المجتمعات، وظهرت المدارس الفكرية التي تدعو إلى التغيير، وأخذ العمال بالضغط على حوكمة التدخل المباشر في تنظيم علاقة العمل، وأخذ دور الشرك بعد اعتقاد دام أكثر من خمسين عاماً، ومفاده أن العمال حقوقاً غایاتهم وحقوقهم من خلال النصوص التشريعية الدستورية التي حصلوا عليها بحرية العمل، والتعاقد دون تدخل الحكومات، إلا أنهم بعد تلك السنوات، ومن خلال التطبيق العملي، وجدوا أن هذه النصوص لم تلب غایاتهم ولم تعطهم حقوقهم المرجوة، بل أصبحوا عرضة لمنافسة بعضهم بعضاً، للحصول على العمل بمزايا أقل بكثير مما يكفله القانون. حين أصبحت قوانين السوق هي السارية.

من هنا نرى ضرورة تدخل الدولة كشريك فاعل لدور يؤمن الحماية للأطراف، وذلك من خلال إصدار التشريعات المناسبة للواقع، وتعديلها كلما شعرت بضرورة ذلك، لما فيه من مصلحة عامة، وإنشاء إدارة عمل ذات كفاءة عالية تتولى مهام التخطيط

والتتنفيذ والرقابة على كل ما له صله بعلاقة العمل، والمشاركة في بعض الأحيان في إدارة المشروعات الحيوية التي تساعد في النمو. ويجب على الدولة، وكذلك أصحاب رؤوس الأموال الاستثمار في هذه المشروعات لشعورهم أن وجود الدولة كطرف مشارك في هذه المشروعات تعطيها الحماية والدعم أمام المنافسة التي تجاوزت الحدود الوطنية لتمتد إقليمياً أو دولياً في الكثير من الأحيان. ومثال ذلك المنافسة لتسويق المنتجات الزراعية التي نشأت بين دول أوروبا مجتمعة وأمريكا، وكيف أن حكومات هذه الدول هي التي تولت نيابة عن المنتجين التفاوض لحماية منتجيها لما له من آثار وتداعيات على اقتصادها القومي.

5- دور نظام التأمينات الاجتماعية في علاقة العمل

تقوم فكرة هذا النظام على صورة التعويض عن الخطر الذي لحق بالفرد نتيجة الضرر الذي وقع عليه. ويعين هذا النظام للفرد دخلاً بديلاً أو تكميلياً يواجه به النقص في دخله الاعتيادي والأعباء الإضافية التي لحقت به. ونقسم المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الفرد إلى:

1. مخاطر مهنية: وهي المخاطر التي يتعرض لها العامل وتهدده في مصدر رزقه، وهي (إصابة العمل، والمرض المهني، والبطالة)
2. مخاطر إنسانية: وهي (الشيخوخة، والوفاة)

وبالتالي، فإن نظام التأمينات الاجتماعية يعمل على تأمين الفرد من الخطر. ولعل هذا النظام أصبح الآن متلازماً مع قوانين العمل في معظم دول العالم بعد أن ثبت أنه أقدر من غيره على تأمين الحماية للعمال ولأصحاب العمل، وذلك بسبب الإمكانيات الكبيرة التي تتوافر لديه من الاشتراكات التي يدفعها المشتركون في هذا النظام والدعم الذي قد تحصل عليه من حكوماتها أو من هيئات محلية ودولية.

كما أن حقائق الواقع أثبتت أن الأفراد وحدهم أو أصحاب العمل (و خاصة في الدول النامية) لا تستطيع تأمين هذه الحماية وذلك بسبب إمكاناتهم المحدودة من جهة، وارتفاع أسعار الخدمات التي يمكن أن يحتاجوا إليها من جهة أخرى. ونذكر على سبيل المثال العلاج والبالغ الضخمة التي تدفع ثمناً له، والتي قد تعجز الحكومات عن تأمينها، فكيف تستطيع المنشآة أن تتحمل مثل هذه التكاليف، فقد تستفيد كل رأس المال لعلاج أحد أو بعض عمالها لضرر وقع عليهم. أما الاعتماد على شركات التأمين الخاصة فإنه مشكلة التي لا مجال الآن للبحث فيها، ولو أن المشرع وجد ضالته بها لما ألزم صاحب العمل بجميع الحقوق المترتبة علىإصابة العمل حتى وإن كان مؤمناً على العامل واقتضتإصابة العمل مسؤولية طرف آخر (المادة 118).

فYSTEM التأمينات الاجتماعية هو القادر على تأمين الأفراد ضد المخاطر التي يتعرضون لها، والضرر الذي سيحصل نتيجة لذلك. وكان على مشرعنا الفلسطيني أن يلزمه إصدار قانون العمل بنظام التأمينات الاجتماعية، وبحيث يعد القانونان ويقرءا في نفس الوقت بسبب الترابط الكبير الموجود بينهما. فYSTEM التأمينات يكمل نظام العمل بسبب الحماية التي يوفرها لطيف الإنتاج على حد سواء، ولتحمل الأعباء التي لا يستطيع الطرفان تحملها، مما يخفف، بشكل كبير، من المنازعات التي قد تنشأ بين أطراف علاقة العمل، وبالتالي يساعد في خلق صيغ تعاون أفضل، أو استقرار اجتماعي أكبر، وهذا ما يهدف إليه قانون العمل.

6- نماذج لنصوص بعض القوانين المنظمة لعلاقة العمل

♦ المادة 63 - من قانون العمل

بند رقم 1 :

في هذا النص أعطى المشرع الفلسطيني الحق لأي من طرف في النزاع العمالـي في اللجوء إلى المحكمة المختصة في حال فشـل لجنة التوفيق في حل النـزاع.

لم يحدد المشرع هنا هذه المحكمة المختصة، وإذا كان يقصد المحاكم المدنية فان هذا بتقديرنا لا يسهل حل النزاع بل يزيده تعقيداً لما تطلبه هذه المحاكم من وقت إجراءات، وللإطلاع والفصل في مثل هذه النزاعات.

وإذا كان المشرع يقصد محاكم مختصة بالقضايا العمالية، فلايس لدينا محاكم عمالية. والمشرع لم يشر إلى إنشاء مثل هذه المحاكم المختصة كما هو متواافق في بعض الدول (كالسعودية ومصر).

المادة 68 ◆

في هذه المادة حدد المشرع ساعات العمل الفعلي في الأسبوع بخمس وأربعين ساعة.

هنا نتوقف ونتساءل عن الدافع الذي استند إليه المشرع بتحديد وإنقاذه ساعات العمل الأسبوعية من 48 ساعة (كما هو متبع في معظم قوانين العمل بالدول العربية) إلى 45 ساعة عمل. هل كان بناءً على رغبات النقابات العمالية؟ أم استجابة لطلب العامل الفلسطيني الذي يشكو من قلة الأعمال؟ أم لمعالجة البطالة؟ أم أنه اخذ بالرأي الذي وجد فيه حلًّا لتخفيف نسبة البطالة عن طريق تخفيض ساعات العمل وبالتالي إعطاء المجال لعدد أكبر من الأيدي العاملة للحصول على العمل؟ كل تلك التساؤلات تظل مشروعة وتنتظر إجابة من المشرع.

نقترح على المشرع إعادة النظر في عدد ساعات العمل، و إعادتها إلى 48 ساعة عمل بالأسبوع، لأن حل مشكلة البطالة بهذه الطريقة له سلبيات كثيرة ولا تساعد على بناء قوة العمل التي تعتبر أساس النمو، كما أنها لا تساعد على رفع مستوى الأجور وتحسين المستوى المعيشي للعاملين، وذلك لارتفاع تكلفة الإنتاج وما يترتب عليها من نتائج على الاقتصاد القومي والتجميمية، بحيث لا تعود بالفائدة على أصحاب العمل أو العمال. وقد ينفع هذا الأسلوب في الدول الغنية لأن رؤوس الأموال يمكنها أن تحمل مثل هذه الزيادة في نكاليف الإنتاج والحماية المتوفرة

من دولها. كما أنها تتم بناءً على دراسة حسابية متوازنة بين نسبة البطالة وميزانيات صناديق الدعم والمعونات، ويمكن أن تسبب هذه السياسة في المستقبل ارتفاعاً لمستوى الفقر في الدول الفقيرة أصلاً. وكيفينا مثلاً على ذلك ما نراه اليوم من تكدس الموظفين في أجهزة الحكومة وما ترتب عليه من التزامات مالية كبيرة قد لا نستطيع توفيرها، ومع هذا فالبعض يعتبرها حلّاً للبطالة حالياً ولكنه لا ينظر للنبع المترقبة في المستقبل.

وتحتاج معالجة مشكلة البطالة إلى بحث خاص لا يتسع المجال هنا لبحثه. لكن من المفيد الإشارة إليها في سياق حديثنا عن الإطار القانوني الناظم لعلاقات العمل، حيث أصبحت ظاهرة خطيرة في مجتمعنا الفلسطيني، وينتسب عليها آثار اقتصادية واجتماعية عديدة كارتفاع عدد الجرائم، وتدني الأجور وهجرة الأيدي العاملة ذات الكفاءة وغيرها، ومعظم هذه الآثار يطال ضررها العمال قبل أصحاب العمل.

رغم كل هذا فإن مشرعنا لم يراع هذه الظروف، ولم يخطط لها كما هو مطلوب منه، عبر وضع قوانين تكون مدروسة وموجهة تعمل على دفع عجلة الاقتصاد والنمو وزيادة الإنتاج، التي تعتبر انجح الوسائل في محاربة البطالة. إذ توجب عليه أن يدعم بتشريعاته رأس المال الوطني وخاصة في هذه الظروف لكي يستطيع تحقيق أرباح تساعد في تحسين أدوات الإنتاج وتوسيع منشآته أو بناء منشآت جديدة تستطيع استيعاب عماله أكبر مما يساعد في حل مشكلة البطالة.

♦ الباب السابع (للمواد 100 إلى 106) ♦

تنص مواد هذا الباب على تنظيم عمل المرأة والمزايا الكبيرة الممنوحة لها. وفي تصورنا أن المشرع ربما ظن أنه قد أنصف المرأة وساعدها في نيل حقوقها وحمايتها.

ونقول للمشرع إن الحماية الحقيقة للمرأة لا تتحقق بمجرد صياغة النصوص القانونية المنظمة لها، وإنما بوضع هذه النصوص موضع التنفيذ فعلاً. إذ إن رفع تكلفة استخدام المرأة يضع العاقيل أمام تشغيلها ولا يضعها موضع المنافسة مع

الرجل في سوق العمل، حيث يكون استخدام الرجل أقل تكلفة، وأكثر فائدة لانتظام عمله لفترات زمنية أطول. وبالتالي، كان على المشرع حمايتها بطرق أخرى كتحميل نظام التأمينات الاجتماعية تكلفة هذه الأعباء كون هذه الأعباء ناتجة عن دور وضرورة اجتماعية للمرأة (كالإنجاب ورعاية طفلاها)، وكان ينبغي على المشرع أن يدعم الجمعيات التي تعنى بالأمومة والطفولة (بوساطة وزارة الشؤون الاجتماعية التي تكون في أغلب الدول مع وزارة العمل وزارة واحدة لأن كلاً منها تكمل الأخرى) مع إيماننا بأن عمل المرأة هو شيء أساسي وداعم للمجتمع من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والوطنية.

من كل ما تقدم يمكننا تلخيص بعض النتائج لهذه القوانين:

1. لم تقدم الحماية الكافية لطرف في علاقة العمل نتيجة عدم تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية، في حين يطبق هذا القانون في معظم دول العالم بما فيها الدول العربية بعد أن ثبت عدم قدرة أصحاب العمل على تحمل أعباء مخاطر العمل.
2. أثقلت القوانين على أصحاب العمل من خلال تحديدهم كافة الالتزامات المتربعة على علاقة العمل رغم علم المشرع بالظروف التي يتعرض لها أصحاب العمل بسبب الاحتلال ومنها:
 - صعوبة تسويق منتجاتهم وتصديرها بسبب الإغلاقات.
 - صعوبة استيراد المواد الخام والحصول عليها.
 - منافسة البضائع الإسرائيلية من حيث التكلفة والجودة.
 - صعوبة منافسة المنتجات الوطنية للمنتجات في الدول العربية المجاورة كالاردن ومصر وسوريا، أو منتجات الدول العالمية الأخرى كالصين وإندونيسيا، لأسباب عديدة من ضمنها ارتفاع تكلفة الأيدي العاملة مقارنة بتلك الدول.
3. لم يراع القانون الظروف التي يعيشها اقتصادنا وضرورة البدء في سياسة تتميّز اقتصادية لمعالجة المخاطر التي تهدد مستقبل بنية المجتمع. فلقد المشرع على تخفيض ساعات العمل الأسبوعية من 48 ساعة إلى 45 ساعة. ونذكر مثمنا بالأمثلة التالية لعله يستفيد من تجارب الشعوب، وبعد الحرب العالمية الثانية أقدمت

ألمانيا على رفع ساعات العمل اليومية إلى 10 ساعات لمواكبة ظروفها الصعبة ولبناء دولتها ولخدمة اقتصادها، وقد حققت بذلك نتائج إيجابية ملموسة. كما أن العامل الياباني ما زال يعمل بمعدل 12 ساعة يومياً ويرفض تخفيض ساعات عمله رغم الضغوط الدولية على اليابان لتخفيض ساعات العمل، وذلك لقناعة العامل الياباني بجدوى ساعات العمل التي يعملاها والامتيازات التي تعود عليه بسببها. كما أن تخفيض هذه الساعات سيترتب عليه عدم قدرة العامل على المطالبة بزيادة الأجر وتحسين ظروف العمل، وقد أدرك المشرعون في تلك الدول أن قوة العمل هي الأساس وأن زيادة الإنتاج تتحقق بقوة العمل وأن النمو لا يتحقق إلا بزيادة الإنتاجية، إضافة إلى أن مستوى المعيشة المرتفع ناتج عن هذا النمو. كما نذكر مشروعنا باحتجاجات العمال الفرنسيين قبل عدة أعوام حين أقدمت الحكومة على خفض ساعات العمل الأسبوعية من 40 ساعة عمل إلى 36 ساعة، وذلك لعلمهم أن هذا الإجراء لم يكن لأسباب تتعلق بالعمال وراحتهم، بل لأن الحكومة كانت تهدف من وراء ذلك إلى خفض معدلات نسبة البطالة، وبالتالي خفض قيمة المعونات والنفقات التي كانت تدفعها الحكومة، وأن مردود هذا التخفيض لن يخدم مستقبل العمال ومستوى معيشتهم، وأن على الدولة أن تبحث عن حلول أخرى لمعالجة البطالة.

إن تخفيض ساعات العمل ثلاثة ساعات أسبوعياً سيرتبط على صاحب العمل زيادة في تكلفة الإنتاج بنسبة 15% حسب ما أفاد به أحد أصحاب العمل.

نخلص مما سبق، إلى أن ما يهم العامل هو توافر العمل والأجر الذي يحصل عليه، وضرورة أن يلبي هذا الأجر متطلباته الأساسية، مع تحسين ظروف عمله ومستوى الخدمات المقدمة له ورفع كفاءته وخبراته والشعور بالأمان والاستقرار بعمله لتأمين مستقبله ومستقبل عائلته. وعلى المشرع أن يعي أن مصدر رزق هذا العامل ومستقبله مرتبط بنجاح القطاع الخاص وقدرته على خلق فرص عمل جديدة وتحسين ظروف العاملين. ولأن فشل هذا القطاع وإفلاسه سوف يؤدي إلى إغلاق منشآت وإلى مزيد من البطالة والفقر، فالمحافظة على هذا القطاع ونجاحه وتشجيع الاستثمار هو ضرورة وطنية تخدم المجتمع ومستقبله.

ووفقاً لنصوص قانون العمل الفلسطيني، فإن عدد أيام العطل الأسبوعية والإجازات السنوية والأعياد الرسمية والدينية والثقافية والمرضية، يبلغ 118 يوماً في السنة. وبخض هذه الأيام من عدد أيام السنة 365 يكون الحاصل 247 يوماً وهي الأيام الفعلية التي يعمل فيها العامل، وتشكل هذه الأيام 67% فقط من إجمالي أيام السنة.

وإذا أخذنا بالحسبان أيام الإغلاق الاضطرارية أو إجازة الأمومة أو الساعات المهدورة بالعمل لأسباب عدة منها الفنية أو الإدارية أو الاجتماعية، فإن ذلك يمكن أن يساعدنا في إعادة تقديرنا لساعات عملنا وحسابها بطريقة تخدم مجتمعنا وتسمهم في نموه الاقتصادي والاجتماعي ما دمنا نؤمن بأن قوة العمل هي الأساس.

7 - التوصيات

1. الإسراع في صياغة وإقرار وتطبيق نظام التأمينات الاجتماعية الذي يحقق حماية للعمال ولأصحاب العمل من المخاطر التي تحدث للفرد في المجتمع، وإعطائه نوعاً من الأمان والاستقرار في حياته ومستقبله لكي يتمكن من إعطاء الجهد الخالق في بناء اقتصاد الوطن ونموه.
2. ويشمل ذلك ضرورة مراجعة القوانين والأنظمة المحلية بشكل مستمر وتعديلها بما يخدم مصلحة الاقتصاد ومتطلبات النمو، وتعديل بعض النصوص في قانون العمل بما يتوافق مع نظام التأمينات الاجتماعية.
3. ضرورة مراجعة ساعات العمل اليومية ودراستها بطريقة تخدم مصلحة المجتمع ونموه الاقتصادي حاضراً ومستقبلاً، على أن تكون هذه الدراسة مبنية على أساس علمية وحسابات دقيقة بعيدة عن النظرة الآتية، وعلى أن تراعي تكلفة الإنتاج، والعمل على خفض هذه التكلفة حتى تتمكن منتجاتنا من المنافسة في ظل عالم الانفتاح والتكتلات الدولية.
4. ضرورة مراجعة عدد أيام الإجازات والعطل بحيث تكون مدروسة ومحسوبة بنسب عادلة تحقق راحة العمال وتحافظ على نشاطهم وقدراتهم، مع الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الاقتصاد ومتطلباته للنمو والتي تعود منافعها مستقبلاً على جميع أفراد المجتمع بمن فيهم العمال.

تعقيب السيدة فادية المصري

وزارة الشؤون الاجتماعية



الورقة المقدمة من قبل السيد جميل هلال، ورقة تتضمن معلومات قيمة وشاملة للكثير من الأمور والمواضيع المتعلقة بالفقر وشبكات الأمان ولكن يبدو أن هذه الورقة قد أعدت في فترات سابقة، ولم يقم بتحديثها وتضمينها ما طرأ من تطوير وتنفيذ لبعض برامج شبكات الأمان الاجتماعي، إذ ذكر في الورقة بأن وزارة الشؤون الاجتماعية بدأت في شباط 2006 في الإعداد للمرحلة الثانية من برنامج حماية أفق الفقراء، وهي مرحلة التدقيق من خلال الزيارات المنزلية بصحبة بيانات المسجلين بالبرنامج، ولكن تم الانتهاء من هذه المرحلة والمرحلة التي تليها وبدء التنفيذ الفعلي وذلك بالصرف المالي للمستحقين الذين سجلوا لهذا البرنامج اعتباراً من 1/7/2006 علماً بأن عدد الذين تقدموا للتسجيل للبرنامج حوالي 150 ألف أسرة.

كما ذكر بأن مدة الدفعـة الواحدة في برنامج التشغيل الطارئ الذي قامـت بتنفيذـه وزارة العمل هي ثلاثة أشهر، وقد كانت كذلك في بداية تنفيـذ البرنامج، ولكن، لإدخـال أكبر عدد ممـكن من العاطـلين عن العمل، تم تعـديل المـدة لـشهـرين بدلاً من ثلاثة.

تكون صندوق الرعاية الاجتماعية، وشبـكات الحماية الاجتماعية الذي خصـص له مـبلغ 240 مليون دولار لا نـقل عن خـمسة برامج الحماية الاجتماعية والـصندوق الفلسطيني للـتشغيل والـحماية الاجتماعية، ورعاية المسـنين، وتمكـين المرأة ودعمـ الجمعـيات الخـيرـية وأيضاً تطـوير البنـية التـحتـية لوزـاريـ العمل والـشـؤـون الـاجـتمـاعـية.

وفيـما يـتعلـق بـبرامـج الحـماـية الـاجـتمـاعـية: فقد نـقدم لـلـبرـنامج 150000 أـسـرة ويـفترـض أـن يـغـطي 4500 أـسـرة بـوـاقـع 5 مـليـون دـولـار شـهـرياً، ولكن نـتيـجة الحـصار المـفـروـض عـلـى

الحكومة والشعب الفلسطيني، فقد تم حجب الأموال، وجمدت الميزانيات المخصصة للبرنامج، ولم نتمكن الآن تغطية 3000 أسرة بواقع نصف مليون دولار شهرياً، وتحت التغطية من خلال ميزانية البرنامج المقدمة من البنك الدولي، وبلغها عشرة ملايين دولار شهرياً وتحت التغطية من خلال ميزانية البرنامج المقدمة من البنك الدولي وبلغها عشرة ملايين دولار خصص منها 2.5 اثنان ونصف مليون دولار للنفقات الفنية والتشغيلية.

أما فيما يتعلق ببرنامج الحالات الصعبة، فقد بلغ عدد الأسر المستفيدة من هذا البرنامج 47280 أسرة تتتألف من 160479 فرداً، منها 25290 أسرة ترأسها نساء (53%)، وبلغت قيمة المساعدة النقدية لهذه الأسر حوالي 7 مليون شيكل شهرياً، وتقى هذه الأسر مساعدات عن شهري كانون في شباط وتلت دفعه أخرى عن شهر نيسان أي أن هذه الأسر لم تتلق مساعدات منذ ستة أشهر على أقل تقدير.

♦ تستفيد هذه الأسر بمساعدات نقدية، وعينية، وتأمين صحي، وإعفاءات مدرسية، وتأهيل.

♦ بدء تنفيذ سلم المساعدات اعتباراً من 01/07/2006، وأكثر من ثلث المستفيدين هم المسنون.

سلم المساعدات:

عملت الوزارة على تطوير وتحسين سلم المساعدات المعمول به منذ فترة الإدارة المدنية الإسرائيلية. ووضعت سلماً يتلاءم مع خط الفقر الوطني، ويهدف إلى تحسين أوضاع الأسر الفقيرة جداً، ورفع الحد الأدنى من 40 شيكل إلى 200 شيكل حسب النظام الجديد ورفع الحد الأقصى إلى 1000 شيكل ويتكون هذا السلم من المساعدة المعيشية الشهرية المؤلفة من مساعدة ثانية 200 شيكل و 28 شيكل عن كل فرد من أفراد الأسرة حتى يصل إلى الحد الأعلى 1000 شيكل مع الحوافز التعليمية والصحية والتوعوية، وطبق هذا السلم الجديد على برنامج الحماية الاجتماعية، كما طبق هذا السلم

على برنامج الحالات الصعبة المعمول بها سابقاً بالوزارة والتي تستهدف الفئات المهمشة، وذلك اعتباراً من 01/07/2006 ويختلف هذا البرنامج عن برنامج الحماية الاجتماعية من حيث تطبيق السلم الجديد ففي الحالات الصعبة ينفذ بلا محفزات مالية، تعليمية وصحية وارتفعت المساعدات الشهرية من 1.8 مليون شهرياً إلى 2.8 مليون شهرياً.

ومن الجدير بالذكر أن هذا التغيير بالنسبة لبرنامج الحالات الصعبة نفذ نظرياً، ولم ينفذ فعلياً، إذ إن المستفيدون من هذا البرنامج والبالغ عددهم 40000 أسرة لم يتلقوا مخصصاتهم منذ شهر آذار 2006 ولغاية الآن.

برنامج المساعدات الاجتماعية وموقع المرأة منها:

تعمل وزارة الشؤون الاجتماعية، ضمن برامجها المختلفة، على تمكين النساء، بالرغم من أن 53% من مجموع الأسر التي تتلقى مساعدة ترأسها نساء وتحاول الوزارة، بالتنسيق مع بعض مؤسسات المجتمع المدني، إقامة برامج توعية وتدريب للنساء، حتى يصبحن منتجات ومساعدتهن في خلق فرص عمل لهن، أو دعم هذه الأسر بإقامة برامج توعية وتدريب للنساء حتى يصبحن منتجات، ومساعدتهم في خلق فرص عمل لها، ودعم هذه الأسر بمشروعات إنتاجية صغيرة، كما قامت وزارات الشؤون الاجتماعية والعمل والتخطيط بتوقيع اتفاقية مع البنك الإسلامي للتنمية بمبلغ "30 مليون دولار" لتنفيذ مشروعات صغيرة لتمكين النساء.

ملاحظات:

1. مساعدات وزارة الشؤون الاجتماعية غير ثابتة، وتتأرجح على ما يتتوفر لها من ميزانيات ومساعدات من دول مانحة، وبالتالي لا إمكان للتخطيط لميزانية الأسر الفقيرة.

2. لا تعطى الأولوية والأهمية المطلوبة من السلطة لبرامج الشؤون الاجتماعية مع العلم أنها تتعامل مع شريحة كبيرة من الشعب الفلسطيني (الفقراء).
3. لا بد من التنسيق الدائم بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المعنية في تقديم المساعدات للفقراء، ووضع استراتيجية وطنية شاملة تعمل جميع الجهات على تنفيذها.



تعقيب الدكتور عبد المجيد سويم وزارة العمل الفلسطينية



فيما يتعلق بدراسة جميل، أتفق على ما ورد في بعض القضايا، ولكن فيما يتعلق بشبكة الأمان الاجتماعي، أعتقد أن الفلسفة النظرية المطروحة عالمياً أوسع من التصنيف الذي حصل. هناك في الدول المتحولة وفي أمريكا اللاتينية نظرية جديدة تتحدث عن موقف بینية مختلفة، هناك صراعات اجتماعية تؤدي إلى تغير في المواقف حتى في المدرسة الليبرالية والليبرالية الجديدة. أعتقد أنه من مصلحتنا التعرف على هذا التنوع لأنه في بعض الأحيان يكون المدخل الرئيسي لفهم بعض القضايا المعاشرة في مجتمعاتنا والتي لها طابع انتقالي وتحولى.

وفي موضوع الفقر، مازلت أعتقد بأن الحديث عن الفقر بالطريقة التي تتم بها تسبب مشاكل في إيجاد الحلول، وما يحصل لنا هو إفقار وليس فقر، وهذا موضوع كبير وخطير ولا يجب أن نحصر أسباب هذا الإفقار بالجانب الإسرائيلي، حيث هناك عوامل ذاتية مؤثرة في هذا الموضوع. من جهة أخرى، يجب أن تكون الوسائل المستخدمة لمواجهة الفقر مستتبطة من الوسائل التي تتبعها إسرائيل لإنفقارنا.

أما فيما يتعلق بالبرامج الاجتماعية التي طرحت، سواء من وزارة الشؤون الاجتماعية أو العمل، فأتفق مع ما جاء في الورقة، ولكن أعتقد أن الانتقال من مسألة الإغاثة إلى التنمية ليس بالعملية السهلة، إلا أن وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل بات لديهما المعرفة الكافية بالوسائل الواجب إتباعها من أجل الانتقال من عملية الإغاثة إلى عملية التنمية.

وبالنسبة لموضوع التعليم، هناك حديث ممتاز وإحصائي ودقيق ولكن ليس هناك إشارة إلى الخطر الأكبر الذي تسببه نوعية التعليم المتمنى عندنا. وهذه مسألة تتعلق بكامل

الوسائل التي نتحدث عنها عندما نتحدث عن التنمية البشرية وعن الخدمات والفقير والخدمات الاجتماعية. وأريد أن أعطي مثلاً عن واقعة حصلت قبل 3 أو 4 سنوات، إذ كان هناك مسابقة من أجل دخول 3 آلاف من المعلمين في وظائف جديدة، وكانت الأسئلة المطروحة على خريجي البكالوريوس والماجستير هي أسئلة الصف العاشر في التخصصات المختلفة وقد رسب في هذا الامتحان 45% من المتقدمين للامتحان. فأرجو أن نهتم بهذا الموضوع، ويجب أن تعتبر نوعية التعليم هي الموضوع الرئيس الذي يجب أن يكون على جدول أعمالنا.

وفيما يتعلق بورقة الإطار القانوني لعلاقات العمل، أريد أن أوضح هنا أن مفهوم الصراع على السلطة والمناصب ليس حكراً على القطاع الحكومي، بل يمتد هذا المفهوم إلى دهاليز وأروقة العمل النقابي. إن الثقافة السياسية والاجتماعية في النقابات فيها مشكلة، وقد عاصرت هذه المشاكل من خلال ورشات عمل كثيرة. كما أنه توجد إشكاليات في عقلية النقابي أيضاً. ولكن السؤال المطروح فيما يتعلق بالنقابات يتمثل بماهية الجوانب القانونية التي تلزم النقابات وتحول عملها من عمل غير فاعل وغير ديمقراطي إلى عمل فاعل وديمقراطي.

وأشير هنا إلى أن الحوار الاجتماعي يتم استخدامه وتصديره في ورشات العمل أمام الممولين فقط لأغراض وأجندة مختلفة تخص كل جانب، إلا أن الحقيقة تشير إلى عدم وجود حوار اجتماعي حقيقي في البلد، حيث يتميز هذا الحوار بالموسمية، وهو ليس للبناء. ويوجد لدينا مسميات وهياكل فقط تعنى بالعمل النقابي، وساهم ذلك في زيادة تركيز أبحاثنا ودراستنا على الجوانب الشكلية لموضوع العمل والتمثيل النقابي، وذلك في أغلب الأحيان يكون على حساب المضمون والجوهر.

**الجلسة الثالثة:
سياسات مكافحة البطالة**

سياسات مكافحة البطالة في الأمد البعيد

الدكتور فضل النقيب

جامعة واترلو



1 - مقدمة

يعاني الاقتصاد الفلسطيني، في الصفة الغربية وقطاع غزة، من مشكلة مزمنة للبطالة عن العمل طالت في السنوات الماضية أكثر من 20% من اليد العاملة، ومن الواضح أن هناك سببين رئيسيين لهذه المشكلة:

الأول: سبب قصير الأمد، ويعود إلى ممارسات الإغلاقات والاجتياحات التي اتبعتها إسرائيل منذ اندلاع انتفاضة الأقصى في أواخر سبتمبر 2000، والتي قادت إلى تقليص النشاطات الإنتاجية والتجارية إلى حدود كبيرة، مما تسبب في فقدان كثير من العمال لمورد رزقهم.

أما السبب الثاني فهو طويل الأمد، ويعود إلى أن الدخل الفلسطيني كان قد سجل معدلات عالية للنمو في السبعينيات والثمانينيات، دون أن يصاحب ذلك النمو نمواً موازياً في حجم توظيف العمالة، وعلى العكس، فقد كان نمو الدخل يعتمد في الدرجة الأولى على تشغيل قرابة ثلث اليد العاملة الفلسطينية في إسرائيل. ومع أن الدخل الذي حصل عليه أولئك العمال قد أسمهم في نمو قطاع الإنشاءات والخدمات، إلا أنه لم يتمكن من أن يصبح رافعة للتنمية الفلسطينية الشاملة، لأنه لم يتحول إلى استثمارات في القطاعات الإنتاجية (زراعة وصناعة) بحكم العرقيل الاقتصادية التي وضعتها سلطة الاحتلال الإسرائيلي. ولهذا، فعندما أغلقت إسرائيل أبوابها أمام معظم العاملين الفلسطينيين فيها، لم تكن هناك قاعدة إنتاجية فلسطينية قادرة على استيعاب العمال الذين فقدوا عملهم في إسرائيل.

ومن الممكن أن نعزّز وضع البطالة الناشئة عن السبب الأول، إلى تناقص حجم الطلب العام (Deficient demand unemployment)، ومن المتوقع أن يتم حل هذه المشكلة مع توقف الممارسات القمعية الإسرائيليّة، وعودة الاتصالات بين مدن الضفة الغربية وقراها، وبينها وبين قطاع غزة إلى سابق عهدها.

أما حل مشكلة البطالة، التي تعود إلى فشل الاقتصاد الفلسطيني في استيعاب العاملين في إسرائيل، فهي أكثر صعوبة، فالمشكلة هنا تخص جانب العرض أكثر من جانب الطلب، وتتطلّب إتباع برنامج شامل للتنمية يتمكّن من خلق فرص عمل جديدة في الاقتصاد الفلسطيني بشكل مستمر. وهذا هو موضوع هذه الورقة.

وفي الجزء اللاحق، سنحاول فحص العلاقة بين حجم البطالة عن العمل، ومعدلات النمو الاقتصادي لمعرفة مستوى النمو المطلوب لحل مشكلة البطالة على الأمد البعيد. وفي الجزء الثالث، سنتعرّض لأوضاع محددات النمو الاقتصادي في الوضع الراهن، في حين يتعرّض الجزء الرابع إلى بعض العناصر المهمة في إستراتيجية تنمية تعمل على تحفيز النشاط الاقتصادي في سياق التنمية المستدامة.

2- العلاقة بين حجم البطالة عن العمل ومعدلات النمو في الاقتصاد الفلسطيني

من المعروف أن العلاقة بين مستوى البطالة عن العمل، ومعدل النمو موجودة فيما يُعرف في الأدب الاقتصادي بقانون أوين (Okun's Law)⁽¹⁾، الذي يأخذ شكل المعادلة التالية:

$$u_t - u_{t-1} = -\beta (g_{yt} - g_*)$$

⁽¹⁾ قانون أوين موجود في أكثر كتب الاقتصاد المدرسية، وكان الأستاذ آرثر أوين قد صاغه عام 1970، انظر (Okun, 1970).

حيث إن:

u_t : معدل البطالة عن العمل في السنة t .

g_{yt} : معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في السنة t .

g : معدل نمو الناتج المحلي الطبيعي.

β : معامل التعديل.

يعرف معدل النمو الطبيعي على أنه المعدل الذي يحدث عندما يكون الاقتصاد كامل التوظيف، وليس هناك بطالة عن العمل إلا ما ينشأ عن بطالة الاحتكاك (Frictional) والبطالة البنوية (Structural)، ومجموع الاثنين يدعى عادة معدل البطالة الطبيعية (Natural Unemployment) أو ما يسمى معدل البطالة الذي يتواكب مع معدل تضخم ثابت. Nonaccelerating inflation rate of unemployment (NAIRU). وهذا المعدل من البطالة يحصل عندما ينمو الناتج المحلي الإجمالي بالمعدل الطبيعي، أي أن الناتج المحلي الطبيعي يتتطابق مع معدل البطالة الطبيعي ($u = \bar{u}$) وعندما يكون معدل الناتج المحلي الفعلي متساوياً للمعدل الطبيعي، يكون معدل البطالة ثابتاً ومساوياً للمعدل الطبيعي ($u = u_{t-1} = \bar{u}$). أما عندما يكون معدل نمو الناتج الإجمالي الفعلي أكبر من المعدل الطبيعي، فهذا يعني أن $u > \bar{u}$ ؛ أي أن معدل البطالة في تراجع والعكس صحيح.

وعادة ما يؤخذ معدل نمو الناتج المحلي الطبيعي في الأمد الطويل، على أنه مساوٍ لمجموع معدل نمو السكان ومعدل التقدم التكنولوجي⁽²⁾.

ومن الملاحظ أن تقديرات قيمة معامل التعديل (β) في بلدان مختلفة، تكون أقل من واحد (40%) في الولايات المتحدة على سبيل المثال) وذلك لسببين:

عندما يكون $g_{yt} = g$ ، أي أن معدل البطالة عن العمل ثابت. وبما أن اليد العاملة (LF) تساوي عدد العاملين (E) مضافاً إليه عدد العاطلين (U) فإننا نستطيع أن نكتب $E = LF + U$ ومنها $\frac{u}{LF} = 1 - \frac{U}{LF}$ وحتى تكون ثابتة فهذا يعني عدد العاملين (E) يجب أن ينمو بنفس معدل نمو اليد العاملة.
 $\frac{u}{LF}$

الأول يخص ما يعرف بموضوع ادخار العمالة (Hoarding) الذي تمارسه المنشآت الاقتصادية في أوقات الانكماش، إذ تحتفظ ببعض عمالها الذين من الممكن الاستغناء عنهم حتى لا تخسر مهاراتهم، وتضطر إلى تعين عمال جدد بدون خبرة في أوقات التوسيع. والثاني يعود إلى أن الزيادة في عدد العاملين لا تعني بالضرورة تفاقساً متساوياً في عدد العاطلين عن العمل، على أساس أن الزيادة في عدد العاملين تأتي أحياناً من عمال كانوا قد انسحبوا من سوق العمل ولم يكونوا مصنفين في عدد العاطلين عن العمل، فمن المعروف أن نسبة مشاركة اليد العاملة يزداد في أوقات التوسيع.

وعند اعتبار متغيرات معادلة قانون أوبيان، بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني، نلاحظ أولاً أن الفترة التي كان فيها معدل البطالة عن العمل ثابتاً، كانت فترة 1972-1983 حيث استقرت على 3-4%. وفي تلك الفترة بلغ متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 3.81% في حين بلغ معدل نمو عدد السكان (1.83%)، وهذا يعني أن معدل النمو التكنولوجي كان (1.98%) وهو معدل قريب من تقديرات دراسات عديدة⁽³⁾. ويجب أن نلاحظ أن معدل بطالة 3-4% هو قليل جداً، ولم يكن واقعياً، على أساس أنه مبني على أساس المسجلين في دائرة العمل، ومن المعروف أن كثيرين في السبعينيات ومطلع الثمانينيات لم يسجلوا أنفسهم.

بعد 1983، وخصوصاً بعد 1988، بدأ النشاط الاقتصادي يختلف من سنة لأخرى بحدود عالية جداً، في سنة ينمو الناتج المحلي الإجمالي بمعدل يفوق 10%， وفي السنة التي تليها يتراجع بحدود 3% أو 4%⁽⁴⁾.

وعند حساب التقدير الإحصائي لمعادلة أوبيان، جاء تقدير β منخفضاً جداً عند 35. كما وجدنا أن معدل نمو الناتج الطبيعي ارتفع إلى مستوى عالٍ جداً إذ بلغ 10%， وهذا دليل على أن البطالة عن العمل في مجملها ليست من النوع الأول، بل في معظمها من

⁽³⁾ انظر (World Bank, 2004).

⁽⁴⁾ كل الحسابات مأخوذة ليس على أساس معدل النمو لكل سنة ولكن لمتوسط كل سنتين، وذلك حتى لا تتأثر المعدلات بدورة زيت الزيتون في الضفة الغربية.

النوع الثاني، ولتحديد معنى هذه النقطة، بشكل واضح، يمكن الاستعانة بقانون أو يمكن مكتوباً بشكله الآخر:

$$u_t = \bar{u} - \alpha (y - \bar{y})$$

حيث إن:
ـ \bar{u} : معدل البطالة الطبيعي.
ـ y : الناتج المحلي الإجمالي الطبيعي.
ـ α : معامل التعديل.

و عند تقدير هذه العلاقة لسنوات (1983-2003) وجدنا أن معدل البطالة الطبيعي (Rate of natural unemployment) أصبح عالياً جداً وهو حوالي (13%)، وهذا يعني أنه إذا توقفت العرائيف الإسرائيلية على حركة البضائع داخل الضفة الغربية، وبينها وبين قطاع غزة واستعاد النشاط الاقتصادي عافيته بالكامل، ولكن بدون أن تسمح إسرائيل للعمال الفلسطينيين أن يعملوا عندها كالسابق، فإن معدل البطالة سيكون عالياً لحدود 13%. ومن الضروري أن نشير أن المعدل الطبيعي للبطالة سيكون أكثر من ذلك، لأن تقدير 13% يخص فترة 1983-2003 التي تشمل سنوات كثيرة كان فيها العمال الفلسطينيون يعملون في إسرائيل.

من هنا ندرك أن حل مشكلة البطالة، في الاقتصاد الفلسطيني، تتطلب حللاً يتعرض لحجم البطالة الطبيعية، وليس البطالة الناشئة عن ضعف مؤقت في حجم الطلب العام.

ويجب أن نلاحظ أن معدل البطالة الطبيعي في الاقتصاد الفلسطيني يختلف عن مثيله في البلدان الأخرى التي تعيش أحوالاً طبيعية، فهو ليس فقط مجموع بطالة الاحتكاك والبطالة البنوية، إنما يشمل نوعاً من البطالة المزمنة الناتجة عن الاعتماد على سوق العمل في إسرائيل، وتقلص نسبة هذه البطالة يتطلب نمواً مستداماً في الاقتصاد الفلسطيني، حتى يتم الإستغناء، بشكل تدريجي، عن تصدير العمال لإسرائيل.

3- الوضع الراهن لمحددات النمو في الاقتصاد الفلسطيني

على المدى البعيد يحدد معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي معدل نمو عوامل الإنتاج المستخدمة (رأس مال مادي، ورأس مال بشري، ويد عاملة) ومقدار إنتاجية هذه العوامل. وأي سياسة بعيدة المدى تعمل على مكافحة البطالة عن العمل عن طريق زيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي عليها أن تهتم بالأهداف التالية:

- ❖ خلق مناخ استثماري مساعد ومشجع للاستثمار وزيادة تراكم رأس المال المادي.
- ❖ إعطاء أولوية كبيرة للإنفاق على التعليم في جميع مراحله حتى تتم عملية تراكم رأس المال البشري بشكل متسرع.
- ❖ تكريس سياسات موجهة تهدف إلى زيادة إنتاجية عوامل الإنتاج.

وبالنسبة لوضع الاقتصاد الفلسطيني، فأي برنامج يتبنى هذه الأهداف عليه أن ينطلق من تقييم الوضع الراهن حتى تتم صياغة السياسات الملائمة. وهذا ما سنقوم به في هذا الجزء من الورقة، وهو تقييم أوضاع رأس المال المادي، ورأس المال البشري، ثم الأوضاع المؤثرة في الإنتاجية.

1-3 الوضع الراهن لرأس المال المادي

ليس هنالك سلسلة زمنية لرأس المال المادي في الاقتصاد الفلسطيني، وهذا الوضع مشابه لأكثر بلدان العالم الثالث التي تفتقر هي الأخرى لوجود سلسلة زمنية عن رأس مالها المادي، وعادة ما يلجأ الباحثون الاقتصاديون إلى تقدير حجم رأس المال المادي عن طريق استعمال طريقة المخزون الدائم (Perpetual inventory method) التي تعتمد على تراكم الاستثمار عبر السنوات⁽⁵⁾، وقد استعملنا هذه الطريقة لتقدير رأس المال المادي في الاقتصاد الفلسطيني للسلسلة الزمنية 1972-2003.

⁽⁵⁾ تعتمد الطريقة على حساب تراكم الاستثمارات مع الأخذ بالاعتبار حساب استهلاك رأس المال (Depreciation) وفق المعادلة التالية:

$$K(t) = I(t) + (1 - \delta)K(t-1)$$

جدول 1: مؤشرات الاستثمار ورأس المال المادي

الفترة الزمنية	رأس المال المادي (%)	معدل نمو رأس المال المادي (%)	متوسط الاستثمار كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (%)	متوسط الادخار القومي من الناتج المحلي الإجمالي (%)
1982-1972	7.89	24	43	
1992-1983	4.66	22	27	
2003-1993	3.90	31	10	

يظهر الجدول (1) أن رأس المال المادي كان ينمو بمعدل عالٍ نسبياً في السبعينيات، وأن معدل النمو هذا تراجع في الثمانينيات والتسعينيات. ويجرد بنا الإنفقات إلى نقطتين بارزتين في الجدول، الأولى: هي أن تراجع النمو في الثمانينيات صاحبه تراجع في نسبة الاستثمار من الناتج القومي الإجمالي، على حين استمر ذلك التراجع في التسعينيات على الرغم من زيادة تلك النسبة، وارتفاعها إلى مستوى أعلى مما كانت عليه في السبعينيات، وسبب ذلك واضح، إذ إن ارتفاع نسبة الاستثمار من الناتج المحلي الإجمالي في التسعينيات والسنوات الثلاث الماضية صاحبه، في بعض السنوات، انخفاض حاد في حجم الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بسبب سياسة الإغلاقات والإيجيارات، ومنع التجول الأمر الذي كان لها تأثير سلبي كبير على النشاط الاقتصادي، أي أنه على الرغم من زيادة نسبة الاستثمار، فإن كميته قد تناقصت. أما النقطة الثانية، فهي أن الانخفاض الكبير في متوسط الادخار القومي من الناتج المحلي الإجمالي التي شهدتها الثمانينيات والتسعينيات (من 43% إلى 27% إلى 10%) لم تؤثر على نسبة الاستثمارات، وذلك عائد إلى أن تمويل الجزء الأكبر من الاستثمارات

$$K(0) = \sum_{i=0}^{\infty} K_{i=1} (1 - \delta)^i = [I(0) / (\delta + \infty)]$$

حيث أن:

$K(t)$: رأس المال في السنة t .

$I(t)$: الاستثمار في السنة t .

δ : معامل الاستهلاك.

∞ : معدل نمو الاستثمارات في السنوات الخمس الأولى من السلسلة الزمنية التي هي بالنسبة لنا معدل نمو الاستثمارات من 1972 حتى 1975.

الحكومية كان يتم من المساعدات التي أتت من الدول المانحة. وفي هذا المجال، يجب أن نلاحظ أنه إذا كان متوسط الأدخار القومي قد وصل إلى معدلات عالية، فذلك يعود إلى تدفقات دخل العاملين في إسرائيل، وفي بلدان الخليج (NFI) أما إذا أخذنا متوسط الأدخار المحلي (Domestic saving) فقد كان سالباً في كل سنة من 1972 إلى 2003.

وتأسياً على هذه المعطيات، يتبيّن لنا أن المناخ الأدخاري والاستثماري، في الاقتصاد الفلسطيني، ليس مناسباً لتمويل التوسيع في النشاط الاقتصادي المطلوب، من أجل تحقيق معدلات نمو عالية، تضيق الفجوة بين الناتج المحلي الإجمالي الفعلي، والناتج المحلي الإجمالي الممكن. فالادخار من الاقتصاد المحلي غير موجود، والأدخار من دخل العاملين في الخارج غير كاف لتمويل عمليات الاستثمار.

2-3 الوضع الراهن لرأس المال البشري

من المعروف أن اليد العاملة الفلسطينية تتمتع بمستوى ثقافي عالٍ نسبياً، وكما يتضح من جدول (2) فمستوى التعليم الفلسطيني يأتي في المرتبة الثانية بعد إسرائيل، وأعلى من كل دول الجوار العربي. وهو أعلى من متوسط البلدان ذات الدخل المتوسط، وأعلى من المتوسط العالمي. ومع هذا، فالإحصائيات الأخيرة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تشير إلى تراجع في معدل نمو رأس المال البشري.

ليس هناك مقياس واحد لرأس المال البشري، والمقياس المستعمل في أدبيات الاقتصاد هو متوسط عدد سنوات الدراسة للفئة العمرية بين 14 و 65 سنة.

ويبيّن جدول (3) أن عدد سنوات الدراسة كانت تنمو بمعدل 1.2% في السنة خلال فترة الثمانينيات وفقاً للإحصائيات الإسرائيلية، أما آخر البيانات الإحصائية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فإنها تشير إلى أن ذلك المعدل تراجع بمعدل 0.34% في السنوات بين 1997 و 2004 كما هو مبين في جدول (4). والجدول يبيّن تراجعاً عاماً على أساس المنطقة (ضفة الغربية وغزة) وعلى أساس الجنس (ذكور، نساء).

جدول 2: مقارنة إقليمية لمستوى التعليم

معامل التعليم	نسبة الانتساب ⁽¹⁾	نسبة غير الأمي عمر 15 سنة وفوق	البلد
95	91	96.9	إسرائيل
88	80	92.3	فلسطين
86	78	89.9	الأردن
84	74	86.5	لبنان
76	62	82.9	سوريا
62	74	55.6	مصر
61	62	64.1	البلدان العربية
84	73	89.6	بلدان متوسطة الدخل
77	67	...	العالم

المصدر : UNDP, Human Development Report (2005)

جدول 3: سنوات التعليم لفئة 14-64

عدد سنوات المدرسة	السنة
7.65	1981
7.84	1982
7.89	1983
8.07	1984
8.19	1985
8.37	1986
8.36	1987
8.39	1988
8.49	1989
8.53	1990
8.65	1991

المصدر :

Joshua Angrist: The economic returns to schooling in the West Bank & Gaza Strip. American Economic Review, vol. 85 no.5, December 1995 pp1065-1087

⁽¹⁾ هذه هي نسبة الانتساب المشتركة للتعليم الابتدائي والثانوي والجامعي وهي للسنة الدراسية 2002/2003.

جدول 4: متوسط عدد سنوات الدراسة للأفراد (15 سنة فما فوق)

كلا الجنسين		إناث		ذكور		المنطقة
2004	1997	2004	1997	2004	1997	
9.5	9.7	9.0	9.5	10.0	10.0	الأراضي الفلسطينية
9.4	9.6	8.9	9.3	10.0	9.8	الضفة الغربية
9.7	10.0	9.2	9.8	10.1	10.2	قطاع غزة

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

ومن الممكن أن نرجع سبب هذا التراجع إلى التشويه الكبير الذي حصل في سوق العمل، مما أدى إلى انخفاض عائد التعليم كما بينت دراستان حول الموضوع⁽⁶⁾.

ويبيّن الجدول (5) نتائج دراسة شاملة عن عائد التعليم في بلدان العالم، حيث يتضح أن عائد أربع سنوات من المدرسة الابتدائية هو الحصول على معاش يعادل 1.65 معاش عامل غير متعلم، وأن الحاصل على شهادة جامعية يحصل على معاش يعادل 4.11 معاش عامل غير متعلم.

وهناك دراسة أخرى، قام بها البنك الدولي، توضح فيها أن عائد الإنفاق على المرحلة الابتدائية من التعليم، أعلى بدرجة كبيرة من عائد الإنفاق على المرحلة الثانوية، الذي هو، بدوره، أعلى من عائد الإنفاق على التعليم الجامعي⁽⁷⁾.

وعند مقارنة نتائج هاتين الدراستين بنتائج دراستين حول عائد التعليم في فلسطين، نجد أن العائد في فلسطين أقل بكثير من متوسط العائد العالمي أو متوسط عائد البلدان النامية، ففي دراسة Angrist كان عائد سنة من التعليم هو إضافة 1.7% للأجر لعام 1991، أما دراسة داوود فكان العائد فيها أعلى لعام 2001.

انظر: (Angrist, 1995) و (Daoud, 2004) ⁽⁶⁾

انظر: (World Bank, 1993) ⁽⁷⁾

لقد أرجع Angrist العائد المنخفض للاستثمار في التعليم في فلسطين إلى ناحية العرض، أي وجود جامعات عديدة تخرج فيها أعداد كبيرة من الطلبة كل سنة تزيد على حجم الطلب، مما يؤدي إلى حدوث نسبة عالية من البطالة بين المترجحين، مما تسبب في تقليل الإقبال على التعليم الجامعي.

والواقع أن هذا السبب ظاهري، ويحجب وراءه سببين حقيقيين مسؤولين عن التشوّه الكبير الموجود في سوق العمل الفلسطيني. السبب الأول هو أن الاقتصاد الفلسطيني، أثناء الاحتلال، كان مقيداً وغير قادر على إحداث الاستثمارات الضرورية في القطاعات الإنتاجية، ولهذا حلت فجوة بين حجم العرض والطلب بالنسبة لخريجي الجامعات، ففقد توسيع التعليم بوساطة ارتفاع الدخل الذي يتم خارج دورة الإنتاج الفلسطيني (العمال في إسرائيل وفي بلدان الخليج)، في حين لم تتوسع القطاعات الإنتاجية، لأنها كانت مكبلة بقيود الاحتلال. أما السبب الثاني، الذي يرتبط بشكل عضوي بالسبب الأول، فهو وجود سوق للعمل في إسرائيل التي يحصل فيها خريج الجامعة الفلسطيني، عندما يعمل كعامل يدوي، على أجر يعادل أضعاف الأجر الذي يحصل عليه في الاقتصاد المحلي عندما يوظف خريج جامعة، وهذا السببان تضافراً لتقليل أهمية التعليم الجامعي في سوق العمل.

جدول 5: الأجر وسنوات التعليم

سنوات الدراسة	الأجر مقارنة بعامل غير متعلم	نسبة العمال في البلاد النامية (%)	نسبة العمل في البلاد الغنية (%)
0	1.00	34.4	3.7
4	1.65	22.6	11.7
8	2.43	11.9	13.4
10	2.77	16.3	26.5
12	3.16	8.3	16.6
14	3.61	3.5	15.1
16	4.11	3.0	13.0

المصدر : Burro & Lee

3-3 الوضع الراهن لمستوى الإنتاجية

تشير دلائل كثيرة إلى أن مستوى الإنتاجية قد تراجع بشكل كبير في الاقتصاد الفلسطيني، فإذا أخذنا متوسط إنتاجيتها العامل (الناتج المحلي الإجمالي مقسوماً على عدد العاملين) نرى حدوث تراجع كبير في الرابع الأخير من القرن الماضي، كما هو واضح في جدول (6)، فيبينما كان متوسط الإنتاج ينمو بمعدل عال جداً (%2.58) طوال السبعينيات، أخذ بالتراجع منذ ابتداء الثمانينيات ومن ناحية أخرى، إذا قمنا بحساب معدل نمو إجمالي إنتاجية العامل (Total Factor Productivity) فإننا نحصل على نتائج مماثلة، فالملحق يبين تراجع نمو إجمالي عوامل الإنتاج بأكثر من 5% سنوياً في الفترة بين 1982 و2005، وهو تراجع كبير يعود لعوامل عددة.

جدول 6: معدل نمو متوسط إنتاجية العامل

الفترة الزمنية	نسبة النمو (%) *
1982-1972	2.58
1992-1982	5.12
2003-1992	(5.72)
2003-1982	(2.75)

* الأرقام بين قوسين أرقام سالبة

ولفهم طبيعة وдинامية العوامل التي تسببت في تراجع الإنتاجية، علينا التدقق في العاملين المهمين اللذين يحددان الإنتاجية، وهما التقدم التكنولوجي، وكفاءة الإنتاج (Efficiency)، فالنسبة للتقدم التكنولوجي، فهناك عاملان تضافر تأثيرهما على تقليص سرعة التقدم التكنولوجي، الأول هو أن سلطات الاحتلال كانت، في أحيان كثيرة، لا تسمح باستيراد ماكينات وأجهزة ومعدات حديثة تقل التقدم التكنولوجي، حتى تضطر المنشآت الفلسطينية لشراء المعدات والأجهزة الإسرائيلية القديمة، والثاني هو أن نمو الناتج المحلي الإجمالي، في العقود الثلاثة الماضية، كان نمواً يعتمد بالدرجة الأولى على نمو قطاع الخدمات، وليس القطاع الصناعي، ومن المعروف أن التقدم التكنولوجي الذي

يسهم بشكل فعال في زيادة الإنتاجية يتم عادة في قطاع الصناعة التحويلية، وليس في قطاع الخدمات. أما بالنسبة للكفاءة، فهناك ثلاثة عوامل مهمة تعمل على تقليص مستوى الكفاءة، وسنعرض كل واحدة منها على حدة.

أ. النشاطات غير الإنتاجية (Unproductive Activities)

من أهم العوامل التي تقلص الكفاءة، وبالتالي الإنتاجية، هي كمية الموارد التي لا توظف في عمليات إنتاجية ولكن في نشاطات غير إنتاجية أو نشاطات ريعية (Rent-seeking activities)⁽⁸⁾. وقد صاحب نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية ظهور واسع للنشاطات الريعية، كان من أهمها قيام شركات احتكارية لاستيراد مواد رئيسية كالبنزين والإسمنت والدخان، دون أن يكون وضع تلك الشركات القانوني واضح، هل هي تابعة لقطاع العام أو القطاع الخاص. ومن ناحية أخرى، فقد تكونت علاقات متينة بين مسؤولي الأجهزة الأمنية وشركات القطاع الخاص بشكل يعود على الجانبين بالربح ويضر بمصلحة المواطن العادي.

كذلك، فإن إشراف السلطة الوطنية على المجالات الاقتصادية دون أن تكون لها سيادة على المجالات التي يتم فيها هذا النشاط كالارض، والحدود، والمعايير، قاد إلى وضع يتعامل فيه المواطن الفلسطيني مع سلطتين، السلطة الوطنية وسلطة الاحتلال، ولقد قادت هذه الازدواجية إلى إضاعة الوقت والموارد في نشاطات تزيد من تكلفة الإنتاج، وتقلل من كفاءته.

ب. الموارد المعطلة (Idle Resources)

من أهم العوامل التي أضعفـت كفاءة الإنتاج الفلسطيني، هو وجود موارد معطلة ولمدة طويلة. وبالنسبة للعمل، لقد بلغت نسبة البطالة عن العمل حدوداً عالية جداً

⁽⁸⁾ كلمة Rent في الأبيات الاقتصادية تعني الفرق بين الأجر الذي يحصل عليه شخص ما والأجر الذي يكون مستعداً أن يعمل به. وعادة ما تتسبب سياسات الدولة في خلق الأجر الاقتصادي (Economic Rent)، فعندما تمنع الحكومة استيراد سلع معينة إلا بعد الحصول على رخصة منها، فالذي يحصل على الرخصة يتمكن من بيع السلعة بأسعار عالية محققاً بذلك أرباحاً عالية (أجراً اقتصادياً)، وكذلك عندما تمنع الحكومة امتيازاً احتكارياً لأحدى الشركات لإنتاج سلعة معينة، أو عندما يستغل أحد الأشخاص علاقاته بموظفي الحكومة للحصول على مساعدات لبعض الشركات فتكاففه الشركات على ذلك بدفع هبات مالية.

ولمدد طويلة، كذلك فإن عدم تمكن القطاع الخاص من التوسيع بسبب الأوضاع الأمنية، قاد القطاع العام للتوسيع في التوظيف بشكل زاد من مشكلة البطالة المقنعة Underemployment وأدى إلى ذلك في رأس المال لم يستغل أو يوظف بشكل كامل أيضاً، حيث إن أكثر المصانع لم تعمل بكامل طاقتها الإنتاجية، إذ كانت متوقفة عن العمل لمدد طويلة أيام منع التجول والحصار، وعندما تعمل فإنها تعمل بأقل من طاقتها الكاملة لعدم وجود طلب كاف على سلعها.

ويجب أن نلاحظ هنا، أن للموارد المعطلة للعملة نفس النتائج السلبية التي تنشأ عن النشاطات الريعية (Rent-seeking)، في بينما لا يزيد الشخص الذي يعمل في نشاط ريعي في حجم الإنتاج العام، والدخل الذي يحصل عليه يكون على حساب شخص آخر في المجتمع، وكذلك الموظف الحكومي الذي يحصل على أجر كامل، بينما يقوم بجهد لا يوازي ذلك الأجر (Underemployed) فإن جزءاً من دخله يدفعه دافع الضرائب دون أن يكون له مقابل في الإنتاج.

ج. سوء توزيع عوامل الإنتاج على القطاعات

إن النشاطات غير الإنتاجية، والموارد المعطلة، تتسبب في تقليص كفاءة الإنتاج بسبب وجود عوامل إنتاج غير مستغلة في نشاط إنتاجي، وهناك عامل آخر يقلص من الكفاءة، ويتمثل في استخدام أحد عوامل الإنتاج في القطاع الخاطئ، أي عندما يحصل سوء توزيع لعوامل الإنتاج بين القطاعات المختلفة: فالكفاءة تتحقق عندما يعمل كل عامل إنتاج في القطاع الذي يحقق فيه أعلى إنتاجية حدية، وفي الوضع الفلسطيني، كان هذا الوضع مطلقاً بحكم وجود سوقين للعمل، فالعامل الفلسطيني المتعلم، الذي يستطيع أن يحقق أعلى إنتاجية حدية له إذا عمل في القطاع الذي يوظف مهاراته التي اكتسبها بالتعليم، كان يعمل في إسرائيل في مجال لا يحتاج لخبرته، ولكنه يدفع أجراً أعلى. ولهذا، ومنذ بداية الاحتلال عام 1967، كان هناك سوء توزيع لعوامل الإنتاج على القطاعات المختلفة بشكل يضر بالإنتاجية. وفي السنوات الماضية أضاف عامل آخر هو صعوبة التنقل بين المدن والقرى والمخيمات بسبب الإغلاقات والحواجز وإغلاق الكثير من الطرق، وهذا ما جعل

الكثيرين يعملون في أماكن سكنهم، وليس بالضرورة أنها الأماكن التي يقدمون فيها خبراتهم، وقدراتهم الإنتاجية على أفضل وجه.

4- عناصر استراتيجية لمكافحة البطالة في الأمد البعيد

اتضح لنا في الجزء السابق أن الاقتصاد الفلسطيني لا يملك مقومات النمو التي تؤهله للتغلب على مشكلة البطالة في الأمد البعيد.

ومن الواضح أن مشكلة البطالة، على الأمد البعيد، قد نشأت وتكررت بسبب التشوّهات الهيكلية التي أصابت الاقتصاد الفلسطيني أثناء فترة الاحتلال، (1967-1993) ولم تسمم سياسات السلطة الوطنية في التخلص من تلك التشوّهات في فترة الحكم الانقالي المحدود (1994-2000)، وغنى عن القول إن تلك التشوّهات قد تضخمت واستفحلت في الفترة الحالية بعد إعادة الاحتلال المباشر للضفة الغربية، ثم بناء جدار الفصل العنصري و المقاطعة الدولية للحكومة الفلسطينية المنتخبة ديمقراطياً.

ومن الواضح أيضاً، أن تلك التشوّهات قد أصبح لها قوة فاعلة في الاقتصاد الفلسطيني، أي أنها قد كرست ديناميات وتوجهات لا تزول بمجرد زوال العوامل التي قادت لها، وهذا يعني أن آثارها الضارة على الاقتصاد الفلسطيني لن تزول تلقائياً مع زوال الاحتلال الإسرائيلي، لأنها في الواقع أصبحت جزءاً مهماً في البنية العضوية لـذلك الاقتصاد. ولها قوة فاعلة في رسم اتجاهاته المستقبلية وفق ما يعرف في الأدبيات الاقتصادية بظاهرة (Path dependency)، التي تعني "أسر المستقبل".

إن تفكير هذه الظاهرة، وتحرير مستقبل الاقتصاد الفلسطيني، يستدعي تبني برنامج وطني شامل يهدف إلى إزالة كل التشوّهات التي أحدثها الاحتلال، وفتح الطريق أمام ديناميات جديدة تعمل على وضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار التنمية المستدامة الكفيلة بحل مشكلة البطالة بعيدة المدى.

ومن الطبيعي أنه ليس من مهمة هذه الورقة الخوض في تفاصيل البرنامج الوطني للتنمية، ولكننا سنتعرض لثلاث نقاط لها علاقة مباشرة بموضوع مشكلة البطالة في الأمد البعيد.

1-4 إحلال الواردات

هناك ثلاثة مواضيع يجب أخذها بعين الاعتبار عند اعتماد سياسة تفكك ارث الاحتلال الضار، الأول يخص السمعة السيئة لسياسة إحلال الواردات التي نجمت عن إخفاق هذه السياسة في بلدان كثيرة (ومنها بعض البلدان العربية) في الرابع الثالث من القرن الماضي، فقد أقامت تلك السياسة جداراً عالياً يحمي الصناعة الوطنية من المنافسة الخارجية، ويسمح لها بارتكاب كل ما يت天涯 مع معايير الجودة والكافأة، وخصوصاً أن أكثر تلك الصناعات كانت تدار في القطاع العام غير المكترث بمعايير الربيبة.

الموضوع الثاني، هو أن هناك تجارب ناجحة لسياسة إحلال الواردات تمت في بلدان شرق آسيا، حيث كانت الحماية لمدة محدودة (خمس إلى سبع سنوات) تتمكن خلالها الصناعة الوطنية من الوقوف على قدميها حتى تدخل بعدها المنافسة العالمية في السوق المحلي والتصدير إلى الأسواق الخارجية.

أما الموضوع الثالث، فهو أن السوق الفلسطينية قد خسرت سلعاً كثيرة كانت تنتج محلياً، وذلك بسبب القيود الذي وضعها الاحتلال في الماضي، أو بسبب افتتاح إسرائيل على الأسواق الآسيوية دون أن تكون السوق الفلسطينية جاهزة لمثل ذلك الانفتاح. ونتيجة لذلك فقد تضخم حجم الاستيراد حتى وصل حدوداً عالية جداً تسببت في ازدياد حجم العجز في ميزان المدفوعات الفلسطيني وصلت حدود 30% من الناتج المحلي الإجمالي. ويجب أن نلاحظ أن حوالي 40% من الواردات السلعية هي مواد غذائية يمكن أن تنتج محلياً بسهولة. وإنما مثل هذه السلع سوف يزيد من حجم الإنتاج الزراعي ويوسع من علاقات التشابك الأمامية والخلفية مع القطاع الصناعي، وكل ذلك سيؤدي إلى زيادة في حجم التوظيف، وتقليل حجم البطالة. وكذلك الأمر بالنسبة لكثير من السلع الصناعية الخاصة بالملابس والجلود، والأدوية، والأثاث.

4-2 تنمية صالح الفقراء

من المعروف أن النمو الاقتصادي (ازدياد الناتج المحلي الإجمالي) لا يقود، بشكل تلقائي، إلى نمو مماثل في حجم التوظيف، فتحقيق نمو معين في الناتج المحلي الإجمالي يؤدي إلى تحقيق معدل نمو مساوٍ أو أقل أو أكثر في حجم التوظيف، وعلى سبيل المثال، فإن نمو الناتج القومي، في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي، خلال التسعينيات، لم يؤدي إلى نمو مواز في حجم التوظيف، ولذلك، فقد تعايش النمو مع معدلات عالية نسبياً من البطالة، وينطبق ذلك على الوضع الفلسطيني، حيث لم يصاحب معدلات النمو العالية نسبياً التي تحققت في بعض سنوات التسعينيات من القرن الماضي، نمواً موازياً في حجم التوظيف المحلي.

إن ما يحدد معدل نمو التوظيف الناجم عن نمو الناتج القومي، هو القدرة الاستيعابية للقطاع الذي حصل به النمو. وبالنسبة للوضع الفلسطيني، فإن الدراسات تشير إلى أن قطاع الخدمات يتمتع بأعلى قدرة استيعابية للعمالة. وتشير إحدى الدراسات إلى أن 34% من القادمين إلى سوق العمل في الضفة الغربية، و24% في قطاع غزة سيدون عملاً في قطاع الخدمات، يلي ذلك، بالنسبة للضفة الغربية، قطاع تجارة، التجزئة والجملة والمطاعم والفنادق (16.2%) ثم قطاع الإنشاءات (15.4%) وقطاع الصناعة (12.5%) وقطاع النقل والتخزين (4.3%).⁸¹

وعند اعتبار أن الأكثريّة الساحقة لمنشآت قطاع الخدمات هي منشآت صغيرة فهذا يعني أن أولوية مكافحة البطالة تتطلب مساعدة قطاع الخدمات على تحقيق معدلات عالية من النمو.

ومن ناحية أخرى، تشير كل تجارب البلدان المختلفة في الرابع الأخير من القرن العشرين، إلى أن كل تجارب النمو التي اقتصرت على تحسن أوضاع الأقلية الغنية في المجتمع، لم تتحول إلى تجارب نمو مستدام، وكانت لأمد قصير. وقد تسبيبت في انتشار

⁸¹ انظر: مكحول (2001).

ممارسات ضارة سواء في الاستهلاك أو الاستثمار، ومن المعروف أن أحد الفروقات المهمة بين بلدان شرق آسيا التي نمت بمعدلات عالية ولمدة طويلة، وبلدان أمريكا الجنوبية التي لم تتمكن من الوصول إلى مرحلة النمو المستدام، هو أن النمو كان في البلدان الأولى شاملًا للغالبية العظمى من المواطنين، فيما كان مقتصرًا على نخب قليلة في البلدان الثانية، * تأسيساً على أولوية المنشآت الصغيرة، وإشراك غالبية المواطنين بعملية النمو، يتضح أن النمو في الوضع الفلسطيني يجب أن يأخذ بمفهوم النمو لصالح الفقراء (Pro-poor growth).

وفي هذا المجال، فإنه يمكن القول بأن توجيه السلطة الوطنية العام في فترة 1994-2000 لم يكن منسجماً مع مفهوم التنمية لصالح الفقراء، فإذا أخذنا قانون تشجيع الاستثمار، على سبيل المثال، نرى أنه محصور بالاستثمارات الكبيرة وليس فيه أي ذكر لاستثمارات المنشآت الصغيرة. ومن ناحية أخرى، لم تلتزم السلطة بدعم أية برامج تقدم الدعم التقني والتسهيلات المالية لأصحاب المنشآت الصغيرة.

4-3 رأس المال البشري

في حقب اقتصادية سابقة، كان رأس المال المادي هو أهم العناصر التي يعتمد عليها النمو الاقتصادي، ولكن الحقبة الاقتصادية الراهنة تختلف في أنها حقبة تعتمد على المعلومات، والتقدم التقني في مجالات الإنتاج والتسويق والمنافسة الاقتصادية على اتساع العالم في نطاق ما يعرف بحركة العولمة، وكل هذه الأمور تعتمد بشكل رئيسي على رأس المال البشري الذي تقدم على رأس المال المادي في الأهمية بالنسبة للنمو الاقتصادي المستدام. في هذا المجال، يبدو أن الاتجاه في الاقتصاد الفلسطيني لا ينسجم مع متطلبات التركيز على أولوية رأس المال البشري، بل على العكس هناك مؤشرات تشير إلى العكس كما أوردنا في الجزء السابق.

ومن الطبيعي أن تراجع تراكم رأس المال البشري في السنوات الأخيرة، يعود إلى الأوضاع الأمنية الصعبة التي عكست نفسها بشكل سلبي على كل مؤسسات التعليم،

والى الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي تسببت في تناقص عائد التعليم، وبالتالي تناقص الطلب عليه، ولكن عامل آخر يجب الإشارة إليه، وهو الاتجاه العام في البلدان العربية المجاورة، فقد سجل نمو رأس المال البشري في مصر والأردن وسوريا تراجعاً ملحوظاً في التسعينيات، (انظر جدول 7) ومن أسباب ذلك التراجع، أن دور الدولة في تلك البلدان قد تغير بالنسبة للتعليم، فبعد أن كانت الدولة تقوم بمهمة تأمين التعليم في مراحله، وبتكلفة بسيطة جداً للمواطنين، توقفت عن ذلك واخذ القطاع الخاص يشارك في إنشاء المؤسسات التعليمية في كل المراحل من مدارس الحضانة إلى الجامعات، وينشئ القطاع الخاص هذه المؤسسات ضمن معايير الربح والخسارة، أي أن هدفه الأساسي منها تحقيق أكبر معدلات الربح، ومن المعروف أن التعليم سلعة عامّة، وإنجاحها في القطاع الخاص يؤدي إلى إنتاجها بكمية أقل من الكمية التي تحددها معايير الكفاءة الاقتصادية، ولهذا فمن الممكن أن يكون من أحد أسباب تراجع تراكم رأس المال البشري في الأراضي الفلسطينية هو أيضاً تراجع دور القطاع العام في المجال التعليمي، خصوصاً وأن كثيراً من الطلاب الفلسطينيين يتلقون تعليمهم الجامعي في البلدان العربية، وخصوصاً في الأردن، كما أن التعليم الخاص في المجال الجامعي بدأ في الأراضي الفلسطينية بتأسيس جامعة خاصة في جنين.

وفي هذا المجال، يجب التأكيد على أن إهمال رأس المال البشري ستكون له آثار كارثية على الاقتصاد الفلسطيني، وينبغي ان نلاحظ ان ما يصرفه القطاع العام على التعليم في الأراضي الفلسطينية لا يتجاوز 5% من الناتج المحلي الإجمالي، فيما تتفق البلدان الصناعية المتقدمة ما بين 10-12%.

**جدول 7: التغيرات على رأس المال البشري
في البلدان العربية المجاورة**

البلد	1980-1975	2000-1980
مصر	8,20	4,80
سوريا	5,00	2,20
الأردن	2,50	2,39

* رأس المال البشري مقاساً كمتوسط سنوات المدرسة لأعمار 15 سنة وما فوق، والأرقام مأخوذة من Barro and lee (2000).

ولقد نوهت دراسات كثيرة إلى أهمية هذا الموضوع، ولكن لم تتشكل حتى الآن جماعات ضغط تلتزم بالموضوع وتستمر في التركيز على أهميته، ومطالبة المجلس التشريعي بإعطائه الأولوية التي يستحقها، وقد يرجع ذلك إلى أن الأغنياء في المجتمع لا يتأثرون، بشكل مباشر، لأنهم قادرون على تعليم ابنائهم في الجامعات الأمريكية والأوروبية، وهنا يجب أن نلاحظ أن التعليم، في هذه الحالة، يقوم بدور معاكس تماماً للدور الذي قام به في السابق، فبينما كان التعليم يقوم بدور تقليل الفجوة بين الأغنياء والفقراء، عبر تأهيل أبناء الفقراء في الحصول على شهادات جامعية توّلهم لمواصلة مهن تؤمن لهم دخلاً يغير من وضعهم الاجتماعي، فإن الاتجاه نحو تكريس نظامين للتعليم، محلي للقراء، وأجنبي للأغنياء، سوف يوسع من فجوة الدخل بين الفريقين، ويزيد من سوء توزيع الدخل القومي، وما يتبع ذلك من أضرار اجتماعية واقتصادية.

المراجع

باسم مكحول، محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، تموز 2001.

Arthur M. Okun (1970) "Potential GNP: Its measurement and significance,: reprinted in Okun's The Political Economy of Prosperity (Washington, D.C: Brooking Institution, 1970), pp. 45-132.

Barno, R. and Lee, J (2000) "International Data Educational Attainment Updates and Implications" NBER, Working paper 7911.

Joshoua D. Anrgist (1995) "The Economic Returns to Schooling in the West Bank and Gaza Strip". The American Economic Review, Vol. 5. (Dec. 1995), pp. 1065-1087.

Yousef Daoud (2005) Gender Gap in Returns to Schooling in Palestine, Economic of Education Review 24 (2005), pp. 633-649.

World Bank (1993), "Returns to Investment in Education", Policy Research Paper 1067, January 1993.

ملحق: حساب معدل نمو الإنتاجية المشتركة لعوامل الإنتاج (TFP)

في حسابات النمو (Growth accounting) تستعمل عادة دالة كوب-دوغلاس للإنتاج، أي:

$$(1) \quad Y(t) = K(t)^\alpha H(t)^\beta (A(t)L(t))^{1-\alpha-\beta}$$

حيث إن: Y : الناتج المحلي الإجمالي.

K : رأس المال المادي.

H : رأس المال البشري.

A : الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج TFP.

L : العمالة.

وعند أخذ اللوغاریتم لجانبي معادلة (1) تم أخذ مشتق المعادلة بالنسبة للزمن t ، نحصل على:

$$(2) \quad g_y = \alpha g_K + \beta g_H + (1-\alpha-\beta) g_A + (1-\alpha-\beta) g_L$$

والمعادلة (2) تؤهلاً لحساب g_A أي معدل نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (TFP)

$$(3) \quad g_A = \frac{1}{1-\alpha-\beta} g_y - \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta} g_K - \frac{\beta}{1-\alpha-\beta} g_H - g_L$$

وبما أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل نمو اليد العاملة يؤخذان من الحسابات القومية، ومعدل نمو رأس المال المادي، ومعدل رأس المال البشري يؤخذان من جدول (1) وجدول (3) فحساب g_A يتطلب تقدير المعامل α والمعامل β ، أي حصة رأس المال المادي وحصة رأس المال البشري من الناتج المحلي الإجمالي.

تقدير حصة رأس المال المادي (3)

يبين جدول (م-1) مجموع الأجر لعام 2005 بالنسبة للعاملين في القطاع العام، والعاملين في القطاع الخاص، والعاملين في إسرائيل من حصة التعليم من الأجر في الضفة وحوالي 14% من حصة التعليم من متوسط أجر العاملين في القطاع.

ولتقدير β وهي حصة رأس المال البشري من الناتج المحلي الإجمالي فهي تساوي حصة رأس المال البشري من الأجر مضروباً بحصة الأجر من الناتج المحلي الإجمالي، ولذلك يمكن حساب أربعة تقديرات مختلفة ل β حسب المناطق أي:

- .275. الضفة الغربية.
- .217. قطاع غزة.
- .139. إسرائيل والمستوطنات.
- .231. المجموع.

طبعاً إن المهم هو الضفة الغربية وقطاع غزة فقط، وإذا أخذنا الوسط المرجح لهما فإن تقدير β يكون 256.

جدول (م-1) توزيع الأجر (2005)

القطاع	الأجر (1000 \$)
القطاع العام	695,900.410
القطاع الخاص	1,193,204.259
العاملين في إسرائيل	204,184.185
المجموع	2,093,289
الناتج المحلي الإجمالي	4,456,000

المصدر: الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء

إذا أخذنا مجموع أجور القطاع الخاص والقطاع العام، فإنهم يشكلون 42.39% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي حصة العمل، وهذا يعني أن حصة رأس المال المادي هي 57.61%， وهذا هو تقدير α .

تقدير حصة رأس المال البشري (B)

جدول (م-2) متوسط أجور العاملين حسب المنطقة وسنوات التعليم (2005)

المنطقة	المجموع (شيكلاً)	سنة أو أكثر (شيكلاً)	بدون تعليم (شيكلاً)	حصة رأس المال البشري من الأجور
الضفة الغربية	73.6	73.8	38.7	%47.8
قطاع غزة	62.4	62.5	38.8	%37.8
إسرائيل والمستوطنات	127.1	127.3	96.7	%23.9
المجموع	78.1	78.2	46.7	%40.2

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

يبين جدول (م-2) متوسط أجور العاملين حسب المنطقة وسنوات التعليم. فعلى سبيل المثال يبلغ متوسط أجور العاملين في الضفة الغربية 73.6 شيكل في النهار، في حين يبلغ متوسط أجر العامل بدون أي مدرسة 38.7 شيكل إذا طرحنا الأخير من الأول والمتبقي هو متوسط الأجر العائد للتعليم وهو في هذه الحال %47.8.

ونلاحظ تبايناً كثيراً بين هذه النسبة وتلك الخاصة بقطاع غزة، ومن الطبيعي أن يكون أقل حصة للتعليم من الأجور هي تلك السائدة بين العاملين في إسرائيل أو المستوطنات، على أساس أن معظم العمالة في إسرائيل هي عماله غير ماهرة، وهذا يوضح، بشكل جلي، طبيعة التشويه الحاصل في سوق العمل الفلسطيني من جراء العمل في إسرائيل، فمع أن متوسط أجور العاملين في إسرائيل يزيد على متوسط أجر العاملين في الضفة بمقدار 73% ويزيد على ضعف متوسط أجر العاملين في قطاع غزة، إلا أن حصة التعليم من متوسط أجورهم هو أقل بحوالى 24%

عند تبديل $\alpha = 5461$ و $\beta = 256$. في معادلة (3) فإننا نحصل على:

$$g_A = 5.95 (.0325) - 3.43 (.0509) - 1.5 (.00984) - .0587 = -.0546$$

وهذا يعني أنه ما بين 1981 و 2005 كان معدل الإنتاجية المشتركة لعوامل الإنتاج تتناقص بمعدل 5.46 بالسنة.

تعقيب الدكتور مجدي المالكي مدير معهد أبو لغد في جامعة بيرزيت



انطلاقاً من مجل الأوضاع السياسية والواقع الاجتماعية والاقتصادية في الجلسة الثالثة، وبسبب البيئة السائدة في الأرضي الفلسطينية من الضبابية والتقلب المستمر في المناخ السياسي، يجب أن تستثير خيارات مواجهة البطالة بسيناريوهين، الأول: سيناريو استمرار الوضع الراهن، ويفترض هذا السيناريو استمرار الوضع الراهن خلال الأعوام الثلاث القادمة، ويترافق بين استمرار الواقع السياسي التنموي على حاله، وتحسن محدود يمنع تدهور هذا الواقع، ويرتبط هذا التحسن المحدود في الأساس بحجم العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي وحجم المساعدات الدولية. والثاني: سيناريو الحل الدائم، الذي يفترض قيام دولة فلسطينية مستقلة ذات سيادة وعاصمتها القدس، وزيادة مدى التزام الجهات المانحة بصرف المساعدات المالية. إن الفرق بين السيناريو الأول والثاني، هو التغير في البيئة السياسية والتنمية، حيث يتوافر في حالة السيناريو الثاني سيطرة على الأرض والموارد، ونزول العوائق على الحركة التجارية وحركة الأفراد، وتحقق التواصل الجغرافي بين المناطق الفلسطينية بما فيها القدس، الأمر الذي يتيح المجال أمام استثمارات جديدة، كما تكون الدول المانحة راغبة في تقديم مزيد من الدعم التنموي.

إن أداء الاقتصاد الفلسطيني يعتمد، بشكل كبير، على سياسات الإغلاق الإسرائيلي، ومستوى المساعدات الدولية التي يتم ضخها في الاقتصاد الفلسطيني. فمن الممكن أن تأتي السنوات الثلاث القادمة بنمو سلبي في الناتج المحلي الإجمالي للفرد ما لم تتم إزالة الإغلاق، أو ما لم يتم رفع حجم المساعدات الدولية. غير أنه في حال نجاح الجهود الدولية في الضغط على إسرائيل للمحافظة على المستوى الحالي لعدد العاملين في

إسرائيل، وإذا ما استمرت الدول المانحة في تقديم المساعدات للفلسطينيين، وتعززت تدخلات الدبلوماسية الدولية لتمكين الفلسطينيين من الوصول إلى الأسواق، فإن من شأن تلك المتغيرات منع حصول المزيد من التدهور في الأداء الاقتصادي الفلسطيني. ومع أن الزيادة في المساعدات الدولية لها أثر محدود في الظروف الحالية بالمقارنة مع أثراها فيما لو تم إنهاء الإغلاق المفروض على الأراضي الفلسطينية، إلا أنها من الممكن أن تأتي بمستويات أعلى من الاستقرار في الاقتصاد الفلسطيني إذا ما استهدفت تمية القطاع الخاص، واستثمرت في أنشطة ذات بعد تنموي مستدام. فإذا ما تمكنت زيادة الدعم المالي والسياسي من تحقيق نمو في الصادرات بمعدل 15% سنوياً، سينمو الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 6.7% سنوياً، (أو بنسبة 3.1% للفرد) مما سيؤدي إلى انخفاض معدل البطالة إلى 20.5%， ومعدلات الفقر (حسب الإنفاق الاستهلاك الحقيقي) إلى 20% بحلول العام 2008.

وتشكل المساعدات الطارئة والإنسانية عاملاً رئيسياً في حماية المجتمع الفلسطيني من الجوع، وبالتالي ستبقى هذه المساعدات في غاية الأهمية في المدى القريب والمتوسط ولا يجوز تجاهلها. إن تحسين آلية الاستهداف للدعم الطارئ، ودعم تمية القطاعات الاجتماعية، ستبقى ضرورة قصوى لتخفيض الفقر وتخفيض البطالة.

وفي هذا السياق، هناك حاجة ماسة إلى استمرار الدعم الإغاثي على المدى القصير دون إغفال دور الفعال للسلطة الوطنية الفلسطينية والدول المانحة في تقديم الدعم في المجالات التنموية. فدعم القطاع الخاص والبنية التحتية للتجارة وخلق البيئة الملائمة لتعزيز الاستثمار الخاص هي أولى الخطوات الضرورية على طريق منع تدهور الوضع الاقتصادي والانتقال إلى الانتعاش المستدام.

إن إنهاء الإغلاق بكافة أشكاله الداخلي والخارجي سيؤدي إلى الانتعاش الاقتصادي. فإزالة الإغلاق الداخلي في قطاع غزة والضفة الغربية، إذا ما رافقته تطورات جدية في البنية التحتية للتجارة وتسهيلات معقولة على حركة المعابر (تنظيم وتيسير الحركة ما بين الضفة الغربية وإسرائيل، وتحقيق تواصل جغرافي بين الضفة وغزة، وكذلك إنشاء

ميناء غزة، وإعادة تأهيل مطار غزة)، ستؤدي إلى تخفيض تكاليف المعاملات التجارية، وتنح قدرة أكبر على التصدير، وبالتالي تؤدي إلى تحول اقتصادي حقيقي.

إذن في كل الأحوال لا يجوز تجاهل العوامل والنقاط التالية في أية خطة تستهدف
معالجة البطالة:

1. المساعدات الخارجية وحجمها ووتيرتها وكيفية استخدامها وطنياً.
2. ما هو ممكн وما هو غير ممكн من سيناريوهات سياسية في المرحلة فريبة ومتوسطة المدى.
3. ينبغي التركيز على إرادة التغيير التنموي الغائبة فلسطينياً، وضرورة اتفاق كافة شركاء التنمية حول استراتيجية تنموية واقعية وشاملة تستطيع معالجة البطالة في إطار معالجة العديد من القضايا التي أصبحت ملحه وطنياً، ومن أهمها، بلا شك، الفقر.

تعقيب الدكتور صلاح الزرو

وكيل وزارة العمل



في الحقيقة أنا انظر إلى الموضوع بيجابية. ولكن يوجد بعض الملاحظات على الأوراق المقدمة في هذه الجلسة:

1. لا نرى تطوراً في الفكر على صعيد الطرюحات والأوراق التي تعاملت مع موضوع البطالة منذ عشرين سنة، فالخطاب هو نفسه من ذلك التاريخ.

2. المنهجية: الفجوة بين العالم الأكاديمي والواقع، وهي موجودة في كل العالم وتنقاوت من دولة إلى أخرى. جيد أن يكون البحث أكاديمياً، ولكن أن يكون مغرياً في النظرية فهذا لا يساعد صانع القرار على تطبيق ما ورد في البحث (نظيرية محضة ليست واقعية)، مثل الدعوة إلى التركيز على القطاع الزراعي، كيف ذلك وأرضنا تذهب. أيضاً العمالة في الخليج تبدو غير واقعية، حيث يغرق الخليج اليوم بالعملة الآسيوية الرخيصة، كما أن لديه من الخريجين سنوياً ما يفيض عن حاجته وقدرته على الاستيعاب.

3. مصداقية الإحصاء: هناك تفاوت في الأرقام بالنسبة لعدد العاملين خصوصاً في إسرائيل. أنا أقول أنه يوجد في إسرائيل ما يزيد على 70 ألف عامل بدون تصاريح. أعتقد أن جهاز الإحصاء عاجز عن الوصول إلى بعض الحقائق أحياناً، وهذا يتطلب مراجعة للمنهجية المتبعه في الإحصاء في المستقبل.

4. كذلك الورقة التي قدمت بالنسبة للمنتبين للنقابات، أعتقد أن فيها تناقضات كثيرة، وهذا مهم لأنه في النهاية تبني المعلومة والتحليل بناء على الرقم الإحصائي، وأمل

أن نصل إلى درجة أعلى من المصداقية في طرح الأرقام فلسطينياً. أيضاً يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار في البحث العلمي التحليل الشامل والذي يأخذ أكثر من بعد في معالجة مشكلة بحد ذاتها.

5. الأمر الآخر أيضاً يتعلق بالمنهجية، حيث تأخذ بعض الأوراق بعدد من المسلمات، مثل ما قيل حول السياسات الحكومية، أنا أستطيع أن أقول أنه لا يوجد سياسات حكومية أصلاً. بالبعد الإيجابي، هناك مبادرات فردية هناك قادة كانوا في الميدان حاولوا فعل شيء. وفي البعد السلبي أزعم أن معظم مؤسساتنا سواء في القطاع العام أو الخاص ليس لديها سياسة واضحة.

6. أنا اعتقد أن مشكلة البطالة هي مسؤولية جماعية، وهي ليست مسؤولية القطاع الحكومي وحده، بل مسؤولية المجتمع بكل أطيافه الحكومي والخاص ومؤسسات المجتمع المدني. كما أن مشكلة البطالة موجودة قبل السلطة الوطنية، وبالرغم من تزايدها في عهد السلطة نتيجة عوامل كثيرة، إلا أن جزءاً كبيراً من تلك العوامل هي خارجية. واعتقد انه من المهم بمكان أن نعمل على بحث لحل المشكلة، وأؤكد في هذا السياق على ضرورة المواءمة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل، وضرورة تحسين مشاركة المرأة في سوق العمل، وزيادة الكفاءة والإنتاجية في العمل، إلى تعزيز العلاقة مع القطاع الخاص وتعزيز دوره



الجلسة الختامية:

إجمال المؤتمر.... طاولة مستديرة

مداخلة الدكتور جورج العبد محافظ سلطة النقد الفلسطينية



سنبحث مشكلة البطالة في إطارها الاقتصادي العام وفي العالم العربي بداية وفي فلسطين بشكل خاص، ويمكن تقسيم المداخلة إلى ثلاثة أجزاء وذلك على النحو التالي:

1. البطالة: قضية عربية ودولية إضافة إلى أنها قضية فلسطينية.
2. العوامل المسببة لارتفاع البطالة على مستوى الاقتصاد الكلي.
3. بعض الملاحظات حول المسببات الهيكيلية لارتفاع معدلات البطالة ودلائلها.

البطالة: قضية عربية وعامة

بالرغم من ارتفاع معدلات النمو في السنوات الأخيرة في الدول العربية، إلا أنها لم تؤثر على نسبة البطالة بشكل ملحوظ، بالرغم من تدفق أموال النفط والتوزع في الاقتصاد، حيث ما زالت تترواح نسب البطالة في الدول العربية ما بين 9% إلى 27%. ويوجد 16 مليون عاطل عن العمل في الدول العربية. كما تعاني الدول العربية من ظاهرة العمالة الوافدة من جنوب شرق آسيا والذين يقدر عددهم نحو 10 مليون وافد سنويًا.

وفيما يتعلق بالسياق التاريخي لنشوء واستمرار البطالة في العالم العربي يمكن أن تبدأ في نموذج التنمية الذي انتهجه معظم الدول العربية في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين لإعطاء الدول الدور الأساسي في إرساء قواعد التنمية حيث جاءت التأميميات التي حدثت في الخمسينيات والستينيات ومن خلالها تصدرت الدولة عملية التنمية، مما أدى بالطبع إلى توسيع الجهاز الحكومي والقطاع العام.

في بادئ الأمر كان هذا التوجّه هو عبارة عن تصويب لأوضاع اقتصادية معينة في المنطقة العربية، فكانت معظم أسباب هذا التوسيع اقتصادية، وتطور الوضع داخل هذه النظم إلى أن أصبح القطاع العام بما فيه من مقومات اقتصادية أدّاًة تحكم في الكثير من الدول العربية تستخدمها النظم السياسية للسيطرة على الدولة والمجتمع.

استمر الوضع إلى أوائل التسعينيات عندما بلغت العمالة في القطاع العام حدودها القصوى، ولم يتمكن هذا القطاع من استيعاب المزيد من الوافدين على سوق العمل، وقد تزامن هذا التطور مع تباطؤ في النمو خلال الثمانينيات والتسعينيات لأسباب متعددة (منها انخفاض سعر النفط، ضعف القطاع الخاص، بالإضافة إلى النزاعات الإقليمية)، حيث كانت معدلات النمو منخفضة جداً ومعدومة في معظم هذه الدول. وفي غياب قدرة القطاع العام على استيعاب الأعداد المتزايدة من الوافدين على سوق العمل وضعف أداء القطاع الخاص وانحسار نشاط قطاع النفط، تطورت مشكلة البطالة ووصلت إلى الحدود التي ذكرناها.

البطالة في فلسطين: نظرة تحليلية

وبالنسبة لفلسطين، فقد تركت السلطة الوطنية المجال للقطاع الخاص أن يتتطور، إلا أنها انتهت دوراً أساسياً في استيعاب العمالة في البداية في القطاع الحكومي، حيث بلغت نسبة العاملين في القطاع الحكومي 27% من مجموع العاملين، وهي من أعلى النسب إن لم نذكر أعلاها ليس فقط في الدول العربية ولكن في العالم.

أما العوامل الأساسية المسببة لارتفاع البطالة فهي بالأساس عوامل اقتصادية ترجع إلى تباطؤ معدلات النمو وعدم قدرة اقتصادات الدول العربية ومن بينها الاقتصاد الفلسطيني من تحقيق معدلات نمو مرتفعة. فإذا حسبنا معدلات النمو في فلسطين منذ 1994-2005 نجد أن المعدل السنوي بلغ 3.8%-4%， وهذا النمو لا يتعدي معدل النمو السكاني وبالتالي لم يتمكن الاقتصاد الفلسطيني من استيعاب العمالة أو تحسين الوضع للعاملين في الاقتصاد الفلسطيني.

وتشير القاعدة الأساسية في النمو إلى أنه من أجل حدوث تحسن في فرص العمالة يجب أن يتعدى معدل النمو معدل الزيادة في النمو السكاني ونسبة النمو في المشاركة في القوى العاملة بما يفوق معدل ازدياد الإنتاجية الكلية في الاقتصاد.

وبهذا يحتاج الاقتصاد الفلسطيني لمعدل نمو بنسبة 6.5% سنويًا على الأقل كي يتمكن من استيعاب الأعداد الوافدة على سوق العمل والبالغة 55 ألف عامل سنويًا بالإضافة إلى تحسن معقول في المستوى الفعلي للأجور والدخل. فبهذا المعدل من النمو تبقى البطالة بمستواها الحالي، أما إذا أردنا بالإضافة إلى ذلك تخفيض مستويات البطالة الحالية، على سبيل المثال من 27% إلى 10% خلال عشر سنوات فإننا بحاجة إلى زيادة في نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى معدل 8.5%-9.5% سنويًا حسب فرضيات الإنتاجية، وفي ظل الظروف والمعطيات الاقتصادية الحالية فإن تحقيق معدلات النمو تلك تبدو وكأنها مستحيلة.

غير أننا إذا راجعنا أداء الاقتصاد الفلسطيني في التسعينيات، نجد أنه في الفترة 1995-1999 حين خفت القيود والعوائق عن الاقتصاد الفلسطيني، بلغ معدل النمو خلال تلك الفترة 8.5% وهو معدل كافٍ لتوليد فرص عمل كافية لاستيعاب العمالة الوافدة وتخفيف معدلات البطالة السائدة. نستنتج من هذا، أن الاقتصاد الفلسطيني قادر على النمو وبسرعة بما يوفر فرص عمل للداخلين الجدد إلى سوق العمل، بالإضافة إلى تخفيض نسبة البطالة من 27% إلى 10% إذا تمكنا من رفع الحصار على الاقتصاد الفلسطيني والتخلص من الإغلاقات والقيود المفروضة على حركة العمال والسكان عامة وكذلك على المنتجات.

هذه هي العلاقة التي تحكم تطور البطالة أو العمالة على نطاق الاقتصاد الكلي.

البطالة والإصلاحات الهيكيلية

هناك عوامل على مستوى الاقتصاد الجزئي لها علاقة بهيكليّة البطالة وهيكليّة الاقتصاد وما إذا هذا الاقتصاد قادر على توفير الوظائف المطلوبة حسب تزايد معدلات النمو

السكاني والقوى العاملة ومن أهمها النظام التعليمي وتطوير المهارات وعلاقة ذلك بنمو الطلب على العمالة.

بالنسبة للتعليم أتفق مع الآخرين ممن تحدثوا في الموضوع على عدم تجانس المخرجات التعليمية مع متطلبات سوق العمل، غير أنه يجب أن لا نعتمد سياسة التخطيط المحكم لمخرجات التعليم بل هناك ضرورة لمراعاة قدرة السوق على تحديد احتياجاته من المهارات المختلفة. لذا، يجب في الوقت الذي تتم تهيئة النظام التعليمي والتربوي لتأهيل الكوادر يجب أن نعطي السوق الفرصة لإيجاد التوافق بين مخرجات التعليم والمتطلبات الاقتصادية وهذا بالطبع يتطلب الأخذ بإصلاحات هيكلية محددة.

قد تكون منظومة الإصلاحات الهيكلية في الاقتصاد الفلسطيني ضعيفة جداً، وهناك ضعف في أسس الحكم السليم، وانتشار الفساد والرشوة كما أن النظام الضريبي غير شفاف وغير سليم وأحياناً غير عادل، وهناك ضرورة لإصلاح القضاء وتعديل القوانين وإقرار قانون تجاري منفتح على العالم للاستفادة من الدول في رفع مستويات الإنتاج وتحسين نوعيته، وهذه الأمور بالطبع تحتاج إلى مراجعة دقيقة وخطة عمل لتبني إصلاحات جذرية طال الوقت لمعالجتها.

الخلاصة:

1. رفع مستويات النمو الحالية والتي بلغت نحو 3.5% لتبلغ نحو 68.5%， ويأتي ذلك من خلال رفع القيود المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني.
2. العمل على الإصلاحات الهيكلية في بيئة الاستثمار من أجل تعظيم نسب الاستثمار الم المحلي وكذلك من أجل جذب استثمارات أجنبية.

مداخلة الدكتور غسان الخطيب
القائم بأعمال نائب الرئيس للشؤون المجتمعية -
جامعة بيرزيت



يجب أن يبقى موضوع البطالة على قمة الأولويات لدى الدوائر الحكومية وغير الحكومية، وذلك لأهميته من ناحيتين:

- ❖ من ناحية إنسانية، لأن العاطل عن العمل في فلسطين غير محمي ولا يجد له مخصصات بطالة وحماية اجتماعية.
- ❖ من ناحية سياسية، حيث تؤدي زيادة فرص العمل للحد من الهجرة، الأمر الذي يؤثر على فرص الصمود وتحقيق الأهداف الوطنية.

وعلى ضوء المداولات والمساهمات خلال هذا المؤتمر، وبالرجوع إلى التجارب العملية، والخصوصية الفلسطينية، يمكن تلخيص التوصيات بالنقاط التالية:

1. ضرورة معالجة مسألة الانتهاك غير القانوني للسوق الفلسطيني من خلال الممارسات الإسرائيلية المتمثلة بإغراقه بالسلع المستوردة والإسرائيلية الرخيصة وذات النوعية الرديئة، والتي تؤثر على الإنتاج المحلي بشكل سلبي. كما تؤدي هذه الانتهاكات إلى المساس بإمكانية الاستثمار ومعالجة البطالة.
2. الاهتمام بالمشاريع الصغيرة ومشاريع التشغيل الذاتي، فالتجربة والدراسات أثبتت أن أكثر فرص العمل تأتي من خلال المشاريع الصغيرة، لذلك يجب أن نعمل على كل الجوانب التي تسهم في تسهيل وتشجيع هذا النوع من المجالات الإنتاجية والاستثمارية.
3. نظام الإقراض بحاجة إلى معالجة، فهناك صعوبة في الحصول على القروض بسبب الضمانات الكثيرة المطلوبة.

4. هناك إمكانية لخلق المزيد من فرص العمل إذا تم التركيز على القطاع الزراعي، مثل موسم الزيتون، فالعناية بموسم الزيتون من ناحية عملية ومن ناحية تدريبيّة، وتصدير فائض الإنتاج، سيسهم في استيعاب حجم أكبر من العمالة. وهناك أمثلة كثيرة في المجال الزراعي في حال توفر الإسناد العلمي والتسوقي لهذا القطاع.
5. الاهتمام بالتعليم والتدريب المهني، حيث تشير الإحصائيات إلى أن قدرة خريجي التدريب المهني على إيجاد فرص عمل تعتبر أكبر من قدرة نظرائهم من خريجي الجامعات الأكاديمية، وبالتالي يجب الاستثمار أكثر في هذا المجال.
6. الحد من ظاهرة "الفلتان الديمغرافي"، ونقصد بذلك الوصول إلى توازن بين فرص العمل المتاحة والطلب عليها، فإذا تركز اهتمامنا على زيادة فرص العمل (جانب الطلب) وأغفلنا عرض العمل من قبل العمال (جانب العرض) والناتج عن الزيادة السكانية، فلن يتحقق التوازن والتكافؤ المطلوب، وبالتالي يجب الاهتمام بطيفي المعادلة للحصول على النتائج المطلوبة. وبمعنى آخر إدخال موضوع السكان كعامل مهم في التخطيط التنموي.
7. الحد من تأثير التغيرات الحكومية السريعة على الخطط والبرامج المتوسطة أو بعيدة المدى، وذلك من خلال تعزيز الطابع المؤسسي في العمل التنموي.

لقد سبق وأعدت مجموعة من الخطط والبرامج والاستراتيجيات للحد من البطالة مثل: صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، الاستراتيجية الوطنية للتدريب المهني، قانون التأمينات الاجتماعية. إلا أن التغيرات الحكومية المتلاحقة، لم تساعد في تفعيل هذه المبادرات الهامة، والتي كان يمكن أن تحدث فرقاً في مجال مكافحة البطالة.

**مداخلة السيد ماهر المصري
رئيس هيئة سوق رأس المال الفلسطينية**



سأركز مداخلتي في ثلاثة نقاط تتناول أهم ما جاءت به أوراق المؤتمر :

1. تناقض الأرقام فيما يتعلق بالبطالة لا يعني عدم وجود مشكلة، فسواء كانت نسبة البطالة 25% أو 30% فإن المشكلة موجودة وبحاجة إلى حل.
2. ذكرت مجموعة من فرضيات في معظم الأوراق المقدمة في المؤتمر، وليس بالضرورة أن تكون حقيقة أو واقعية، وبالتالي ينبغي التدقيق في تلك الفرضيات ومحاولة الوصول إلى نتائج حقيقة لمساعدة صانع القرار في رسم السياسة الملائمة.
3. حجم البطالة في تذبذب هائل في فترة زمنية قصيرة ما بين البطالة العالية والعملة العالية بسبب إسرائيل والإغلاقات التي تفرضها، فهي عرضة لعوامل خارجية تتضمنها في مهب الريح، وبالتالي يجب أن نضع الظروف السياسية باعتبارنا عند إعداد الخطط والاستراتيجيات وقد حقق الناتج القومي درجة نمو 9.5% خلال العام 1999 وهذا يؤكد إمكانية للتوسيع والنمو.

وبشكل عام الأوراق كانت جيدة ويجب أن يكون هناك عصف ذهني دائم للتوصل إلى حلول واستراتيجيات محدودة للتعامل مع المشاكل والأزمات التي يعانيها الواقع الفلسطيني.

مداخلة الدكتور صلاح الزرو

وكيل وزارة العمل



بداية أشكر معهد (ماس) على تنظيمه لهذا المؤتمر الذي يشكل فرصة رائعة للتفاعل ما بين العالم الأكاديمي وبين متلذذى القرارات وصانعي السياسات، وجسر الفجوة بين الفريقين، هذه الفجوة موجودة في كل المجتمعات نسبياً، لكنها في الدول النامية، وفلسطين إحداها أوسع وأكثر وضوحاً. وكلما كانت توصيات الباحثين واقعية، كلما ضاقت الفجوة ما بينهم وبين متلذذى القرارات ومنفذى السياسات.

لي ملاحظتين على الأوراق المقدمة في الجلسة الختامية، وفي الجلسات التي سبقتها عموماً.

1. المنهجية

تعتمد بعض الأوراق على تحليل أحادي العامل (إحصائي، أو قانوني) مما جعلها مغفرة في النظرية، ذات توصيات غير قابلة للتبني من قبل صانعي السياسات، مثل الورقة التي تتحدث عن استيعاب العمالة الفلسطينية في دول الخليج كحل لمشكلة البطالة في فلسطين، هذا طرح غير واقعي وهو يناسب مرحلة السبعينات أو السبعينيات من القرن الماضي، وليس القرن الواحد والعشرين، فالعمالة الفلسطينية سواء غير الماهرة أو الماهرة (Semi-skilled or skilled labour) لا تستطيع منافسة العمالة الآسيوية التي تقبل بأجر يقل عن 100 دولار شهرياً، أما بالنسبة للعمالة المتخصصة والجامعية، فإن دول الخليج أصبحت تمتلك عشرات الجامعات، التي تضخ عشرات الآلاف من الخريجين الباحثين عن عمل سنوياً.

كما أنه من الضروري التأكد من مصداقية الرقم الإحصائي الذي يبني عليه الباحثون تحلياتهم، مثلاً الإحصاءات التي عرضت حول عدد منتسبي الإتحادات المختلفة للعمال من وجهة نظرية الشخصية هي إحصاءات غير دقيقة. كما أن الرقم الإحصائي غير قادر على رصد بعض الظواهر الحادثة، موافقاً لتقديرات وزارة العمل هناك حالياً أكثر من 70 ألف عامل فلسطيني يعملون في إسرائيل دون تصاريح، ولا يوجد أرقام إحصائية تفصيلية حولهم.

بعض الدراسات تبني على مسلمات تحتاج إلى نقاش، مثل الورقة التي تشير إلى "السياسات الحكومية" في واقع الأمر لم يكن هناك يوماً ما سياسات حكومية، وإنما كانت أغلب الوزارات عبارة عن (One Man Show) هناك اجتهادات فردية من وزراء يتم تبنيها في الحكومة، ليتم مراجعتها ونقضها أحياناً من الوزير التالي في الوزارة. مسلمة أخرى تتمثل في الحديث الدائم عن "تضخم القطاع الحكومي"، أنا شخصياً ومن واقع الممارسة، والمقارنة مع الدول المجاورة، لا أعتقد أن القطاع الحكومي لدينا متضخم، نحن مثلاً مازلنا بحاجة إلى أكثر من عشرة آلاف معلم جديد لكي تصبح النسبة ما بين المعلم إلى عدد الطلبة منسجمة مع المعايير العالمية، هناك إذن مشكلة في النوعية، وفي ضعف إنتاجية القطاع الحكومي والتي تعود لأسباب معروفة، لكن لا يوجد مشكلة في الكم والحجم.

أخيراً أود الإشارة إلى أنني دعيت في بداية الانقاضة الأولى قبل حوالي عشرين عاماً لجلسة مشابهة في الملتقى الفكري العربي في القدس، وقد كانت المواقف التي طرحت والحلول التي اقترحت في حينه قريبة لمواضيع هذا المؤتمر والحلول المقترحة لمعالجة مشكلة البطالة، بعبارة أخرى أشعر أن الفكر الاقتصادي الفلسطيني هو فكر تقليدي بطيء التطور، ما زال يرصدحدث الاقتصادي بعد حصوله، وتغوره المبادرة القيادية لطرح تصورات وحلول ومبادرات إبداعية، أنا لا أعتقد أحداً بقدر ما أشخص واقعاً، وأرجو أن تكون مخطئاً في تشخيصي.

2. المحتوى

فمشكلة البطالة ليست مشكلة حكومية فقط، وإنما هي مسؤولية جماعية يجب أن تتضامن جهود الجميع (حكومة، مؤسسات، قطاع خاص، أفراد) في حلها. ومن الأهمية بمكان البحث عن معالجة مشكلة البطالة من خلال العوامل الذاتية، بدل تصدير فائض العمالة إلى إسرائيل والذي أصبح خياراً غير واقعي منذ الانقضاضة الأولى في الواقع أنا كفلسطيني وكمسئول لا أعرف حقيقة هل نحن كفلسطينيين مع العمالة في إسرائيل أو ضدتها، البعض يعتبر أن منع عمالنا من العمل داخل إسرائيل شكل كارثة اقتصادية واجتماعية، فيما يعتبر البعض الآخر أن فتح المجال أمام العمالة الفلسطينية هي إحدى آليات السيطرة التي تمارسها إسرائيل على المجتمع الفلسطيني، من أجل إتمام السيطرة على الاقتصاد الفلسطيني وإلحاقه بإسرائيل. على كل الأحوال إسرائيل حسمت هذا الأمر عبر الإعلان أنه لن يكون هناك أية عمالة فلسطينية في العام 2008، وبالتالي يجب علينا أن نضع استراتيجيات وآليات مناسبة لمعالجة نتائج هذا القرار.

إن البحث عن معالجة مشكلة البطالة من خلال العوامل الذاتية يعني فيما يعنيه النقاط التالية:

1. أهمية المواءمة بين مخرجات نظام التعليم واحتياجات سوق العمل.
2. أهمية رفع نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل.
3. زيادة الكفاءة والفعالية في العمل (زيادة إنتاجية العوامل).
4. توفير بيئة قانونية داعمة.
5. تعزيز العلاقة مع القطاع الخاص، وتعزيز دور القطاع الخاص.
6. محاولة التأثير على المساعدات الخارجية، وتحويلها من المفهوم الإغاثي إلى المفهوم التنموي.

هذه عوامل ذاتية ليس للاحتلال تأثيراً كبيراً عليها، ويمكن لهذه العوامل إذا ما أحسن معالجتها التخفيف من مشكلة البطالة بصورة واضحة. وبالرغم من الظروف

الاستثنائية غير المسبوقة التي تمر بالمجتمع الفلسطيني، يظل الاقتصاد الفلسطيني اقتصاداً منناً وقدراً على التكيف، ونحن بحاجة إلى إطار تنموي للتشغيل دراسة البروفيسور أبو شكر هي طرح إيجابي يجب أخذها على محمل الجد، حيث يمكن لهذه الدراسة أن تشكل أساساً لهذا الإطار التنموي المطلوب.

أشكركم على حسن استماعكم،



قائمة بأسماء المشاركين في مؤتمر (amas) بعنوان:
"البطالة في الأراضي الفلسطينية: واقعها وخيارات مواجهتها"

قائمة بأسماء المشاركين في المؤتمر

الاسم	المؤسسة
Alia Rayyan	Heinrich Boell Foundation
Andra Garber	Middle East and Northern Africa Department of the Friedrich Ebert Stiftung
Antje Pfeiffes	GTZ
Beata Paragi	Corvinus University of Budapest
Christian Stevzing	Heinrich Boell Foundation
Christoph Albrecht	Social Science Research Center Berlin
Coustanze Majh	German Development Service
H. J. Becker	GTZ
Ibrahim Matar	Italian Cooperation
Jouan Sorby	Norwegian Representative Office
Knut Dethlefsen	Friedrich Ebert Stiftung
Lara Lola	GVC - Italy
Lavra Mantovl	GVC
Lavra Sgreccia	Italian Cooperation
آلاء يوسف	مركز آفاق للدراسات
إبراهيم أبو كامش	الحياة الجديدة
إبراهيم عطيانى	بنك القاهرة عمان
إبراهيم يوسف	مركز آفاق للدراسات
أحمد القطب	الاتحاد العام للنقابات الإسلامية
أحمد جرادات	مركز المعلومات البديلة- بيت ساحور
أحمد حميدان	مؤسسة التعاون
أحمد غيث	جامعة بيرزيت
أحمد فتوح	باحث متنقل
أحمد مجدلاني	
أدهم فواضلة	جامعة بيرزيت
أريج دعيس	مترجمة
أسامة الطبيبي	
إسلام نوبل	شركة image

الاسم	المؤسسة
إسماعيل الزبرري	رئيس مجلس أمناء ماس
أمير الدجاني	USAID
أمين حرز الله	شركة جالاكسي
أمين حمدان	سلطة النقد
أنور قباجة	معهد الأبحاث التطبيقية
أيمن عودة	مؤسسة وطن
ليناس الخياط	معهد إبراهيم أبو لغد - جامعة بيرزيت
باسم مكحول	معهد ماس
بسام القطنان	الهيئة الفلسطينية للزراعة والأعذية
بسمة الخطيب	مكتب الممثلية الألمانية
تيسير عرباس	GVC
ثائرة الموسى	سلطة النقد
جعفر صدقة	صحيفة الأيام
جمال العارف	ANERA
جهاد الشحشيش	GTZ
جهاد الوزير	سلطة النقد
جواد عبد الرحمن	جامعة بيرزيت
جواد ناجي	وزارة الاقتصاد
جورج العبد	سلطة النقد
حازم شمار	باحث اقتصادي
حسن دواني	مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان
حسن لادوة	جامعة بيرزيت
حسين الفقهاء	اتحاد نقابات عمال فلسطين
حسين ياسين	CHF
حمدي الخواجا	مركز الديمقراطية وحقوق العاملين
حيدر دغلس	الإذاعة الفلسطينية
خالد براهنة	معهد الحقوق / جامعة بيرزيت
خالد شعبان	مؤسسة وطن
خالد كايد	معهد فلسطين للدراسات المصرفية

الاسم	المؤسسة
خالدة عمران	سلطة النقد
رجى أحمد الكويري	اتحاد النقابات المهنية
رشا الشرفا	منظمة العمل الدولية
رنا عبيد	معهد الحقوق / جامعة بيرزيت
روجر هيكون	جامعة بيرزيت
روا محيسن	وزارة الخارجية
رياض موسى	جامعة بيرزيت
ريم العمري	معهد الحقوق / جامعة بيرزيت
ريم عطية	جمعية البنوك
زبيدي حمائل	الوكالة الألمانية GTZ
زكريا محمد عليان	الاتصالات الفلسطينية
زياد غنام	صحيفة القدس
زياد كربلية	وزارة الاقتصاد
زياد كراجة	فتاة الجزيرة
ساند خليل	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
ساند هلال	جامعة بيرزيت
سامي معياري	البنك الدولي
سامية البطمة	معهد ماس
سعيد أبو حجلة	DAI
سفيان البرغوثي	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
سليم مسلم	UNRWA
سليمان رضي	
سميح حمودة	جامعة بيرزيت
سمير عبد الله	مدير عام المعهد
سمير عوض	جامعة بيرزيت
سميرة حلية	مؤسسة ورد/ الناشر
سهاد عطية	
شاهد سعد	الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
صالح الكفري	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

الاسم	المؤسسة
صبرى صيدم	جامعة بيرزيت
صدقى موسى	مدينة نابلس الإلكترونية
صلاح الزرو	وزارة العمل
صلاح العودة	غرفة تجارة وصناعة رام الله
صلاح القصراوى	اتحاد نقابات عمال فلسطين
طارق شبارو	اتحاد النقابات الإسلامية
طلال ناصر الدين	شركة بيرزيت لصناعة الأدوية
عادل الزاغة	جامعة بيرزيت
عبد الفتاح أبو شكر	جامعة النجاح
عبد الله الحوراني	وزارة الشؤون الاجتماعية
عبد الله فنون	جامعة القدس المفتوحة
عبد الله مناصرة	جامعة بيرزيت
عبد المجيد سويلم	وزارة العمل
عدوان محمد	الممثلية الدنماركية
عرفات الدويك	جامعة بيرزيت
عرفات نخلة	اتحاد النقابات المهنية
عزت شعبي	محامي
عصام الخطيب	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
علاه الترتيير	معهد الحقوق / جامعة بيرزيت
علام صبيحات	قناة الاقتصادية
علي مهنا	اتحاد الغرف التجارية والصناعية
غالب سليمان	الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
غسان الخطيب	جامعة بيرزيت
فؤاد طوفنة	جامعة بيرزيت
فاتن شرف	منتدى سيدات الأعمال
فادية المصري	وزارة الشؤون الاجتماعية
فتحي ناصر	محامي ومستشار الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
فراس ملحم	جامعة بيرزيت
فضل النقيب	جامعة وتولو - كندا

الاسم	المؤسسة
فضل غيث	جامعة بيرزيت
فيصل العثماني	ديوان الرقابة المالية
كايرو عرفات	وزارة التخطيط
لونا شامية	كلية الحقوق والإدارة العامة / جامعة بيرزيت
ليلي نشأت	الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
مؤيد برهان الدين صلاح	الاتحاد لنقابات عمال فلسطين
مازن نزال	جامعة بيرزيت
مأمون عسلی	الهيئة المستقلة لحقوق المواطن
Maher المصري	هيئة سوق رأس المال الفلسطينية
مجدولين فرحان	سلطة النقد
مجدي المالكي	جامعة بيرزيت
محمد أبو رحمة	ديوان الرقابة المالية
محمد أحمد حناوي	جامعة بيرزيت
محمد الدويك	الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
محمد العطاونة	الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
محمد حشاش	تلفزيون فلسطين
محمد عابد	سلطة النقد
محمد عارف	سلطة النقد
محمد عبد الحق	جامعة بيرزيت
محمد عمرية	جامعة بيرزيت
محمد غيث	وكالة الأنباء الفلسطينية
محمد نصر	جامعة بيرزيت
محمود أبو الرب	رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية
محمود الجعفري	جامعة القدس
محمود زيادة	مركز الديمقراطية وحقوق العاملين
محمود غانم	اتحاد نقابات عمال الخدمات العامة
معتصم أبو دمة	جامعة بيرزيت
معتصم عفانة	معهد إبراهيم أبو لغد - جامعة بيرزيت
مفيد قسوم	مدار

الاسم	المؤسسة
مقبل عطا	مكتب خاص
منتصر نوفل	محامي الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
مني محمد الدويك	
مهنا خالد مهلوس	شركة كهرباء محافظة القدس
مي ياسين	UNOCHA
ميشيل جله	الفندقية البريطانية
نانة عودة	جمعية المرأة العاملة للتنمية
ناصر عبد الحميد	جامعة بيرزيت
نبيل قسيس	رئيس جامعة بيرزيت
نناشا البرغوثي	الهيئة الفلسطينية للزراعة والأعذية
نسرين الحاج أحمد	مكتب المستشار الاقتصادي
نسرين العارف	مؤسسة فريدريش ابرت الألمانية
نصر عبد الكريم	جامعة بيرزيت
نصر عطيانى	غرفة تجارة وصناعة جنين
نضال الكفري	جامعة القدس
نضال زهران	التعليم المستمر / جامعة بيرزيت
نضال صبري	جامعة بيرزيت
نفين صندوقة	Oxfam
نهى مهلوس	
هاني أبو دية	NET
هبة هاشم ياسين	وزارة شؤون المرأة
هديل قزار	Heinrich Boell Foundation
هيثم عمرو	مدير مكتب رئيس ديوان الرقابة
وليد مقبول	جامعة بيرزيت
ياسر شلبي	CCE/ Reform
ياسر صلاح	فلسطينيات
يوسف داود	جامعة بيرزيت