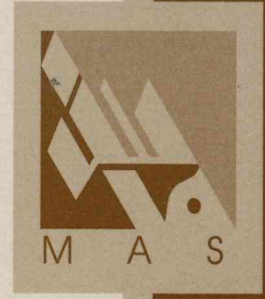


معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)



سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة البدائل المتاحة

باسم مكحول
سامية البطمة
نصر عطياتي

تشرين الثاني 2001



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل
في الضفة الغربية وقطاع غزة
البدائل المتاحة**

باسم مكحول
سامية البطمة
نصر عطياتي

تشرين الثاني 2001

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) هو مؤسسة وطنية فلسطينية مستقلة غير ربحية للبحوث التطبيقية ذات النوعية المتميزة في مجال القضايا والسياسات الاقتصادية وأبعادها الاجتماعية.

أهداف المعهد:

- ✧ إنتاج البحوث التطبيقية وتعزيز استخدامها في عملية رسم السياسات وبلورة التشريعات الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.
- ✧ تقديم الدعم الفني لصانعي القرار على المستويين الرسمي والأهلي لتعزيز القدرة الوطنية على اتخاذ القرار الاقتصادي والاجتماعي السليم.
- ✧ توفير منبر للحوار الوطني الديموقراطي حول السياسات والقوانين الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.
- ✧ توفير المعلومات حول الأداء الاقتصادي والاجتماعي ونشرها لتعزيز الوعي المجتمعي وتفعيل آليات الرقابة العامة.
- ✧ تعزيز القدرة البحثية الاقتصادية والاجتماعية المحلية وتطوير العلاقات مع المجتمع العلمي والبحثي على المستويين الإقليمي والدولي.
- ✧ جذب واستقطاب الكفاءات العلمية والبحثية الفلسطينية المهاجرة للمساهمة في تنفيذ البرامج البحثية.

مجلس الأمناء:

اسماعيل الزبري (الرئيس)، أحمد قريع، ادمون عصفور، أنيس فوزي قاسم، حسن ابو ليدة (أمين السر)، ريما خلف، سامر خوري، سلام فياض، طاهر كنعان، كمال حسونة (أمين الصندوق)، ماهر المصري، منيب المصري، نبيل قسيس، هاني أبو دية (نائب الرئيس)، هبة هندوسة، غانية ملحيس (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2001 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

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

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: MAS@planet.edu

الصفحة الإلكترونية: <http://www.palecon.org>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل
في الضفة الغربية وقطاع غزة
البدائل المتاحة

باسم مكحول
سامية البطمة
نصر عطياتي

تشرين الثاني 2001

سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة: البدائل المتاحة

الباحثون: باسم مكحول، زميل باحث في ماس، وأستاذ مشارك، جامعة النجاح الوطنية، نابلس
سامية البطمة، باحثة غير مقيمة في ماس.
نصر عطياتي، مساعد باحث في ماس

التحرير اللغوي: عبد الرحمن ابو شمالة (عربي)
كارن مان (انجليزي)

ترجمة الملخص الانجليزي: سمير محمود

التنسيق الفني: ليلى عبد الله

التمويل: تم توفير التمويل الرئيسي لهذه الدراسة من قبل مؤسسة فريدريش ايبرت
التمويل التكميلي: من الموازنة الأساسية للمعهد الممولة من مؤسسة فورد وعوائد الوقفية التي خصصها
الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

تشرين الثاني، 2001

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

تقديم

شكل إنتاج البحوث التطبيقية ذات النوعية المتميزة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير العون والمشورة الفنية لصانعي القرار الفلسطيني على المستويين الرسمي والأهلي، المبرر الرئيسي لإنشاء معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية-ماس العام 1994.

وقد تمكن المعهد، منذ ذلك الحين، من إصدار عشرات الدراسات التحليلية حول بدائل وخيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية، للمساهمة في تعزيز القدرة الوطنية على بلورة السياسة التنموية الملائمة، واتخاذ القرار الاقتصادي والاجتماعي السليم.

كما اهتم المعهد بإجراء المراجعات النقدية لمشاريع القوانين الاقتصادية والاجتماعية المقدمة للمجلس التشريعي، بغية المساهمة في توسيع الحوار الوطني حولها، وتعزيز قدرة المجلس على إقرار قوانين حديثة وعصرية، تسهم في توفير بيئة قانونية مواتية.

وأصدر المعهد، كذلك، تقارير دورية تتناول تطورات الاداء الاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني.

وعلى الرغم من إدراك المعهد للمعوقات الموضوعية التي تعترض التنمية الفلسطينية، وتعرقل عملية الاصلاح الهيكلي وتعطلها، والناجمة أساساً عن استمرار الاحتلال الإسرائيلي لمعظم الأراضي الفلسطينية، والانعكاسات السلبية لاستمرار سياساته الاحتلالية وتصعيد وممارساته العدوانية ضد الشعب الفلسطيني خلال المرحلة الانتقالية، وتسببها في تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.

فإن هناك إحساساً متنامياً بمسؤولية فلسطينية عن تدني الأداء لا تقل أهمية، وقناعة بوجود قصور ذاتي في الاستفادة من هوامش ضيقة ومحدودة أتاحتها اتفاقات المرحلة الانتقالية، واستياء عاماً متزايداً من استمرار الافتقار إلى رؤية وطنية تنموية شمولية، وغياب سياسة اقتصادية كلية وقطاعية منسقة وواضحة، مدركة لحدود الواقع ومحدداته، وقادرة على وضع خطط عملية وبرامج تنفيذية تعمل بشكل تدريجي وتراكمي على تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، وتقليص تبعيته للاقتصاد الاسرائيلي وتسعى إلى فك الارتهان الفلسطيني للسوق الإسرائيلية سواء في مجال السلع والخدمات، أم في مجال العمل، أم في مجال تحصيل الإيرادات الجمركية والضريبية لتمويل الموازنة العامة.

وعلى الرغم من إدراك المعهد لضرورة مواصلة مهمته وتكثيف جهوده في إعداد الدراسات التحليلية المعمقة، لوعيه بأهميتها القصوى في ترشيد السياسات، ارتأى المعهد ضرورة المبادرة بإعداد أوراق عمل وعمد إلى تبني برنامج مواز يرتكز على الرصيد المعرفي المتراكم للمعهد، ويستثمر نتائج أبحاثه ودراساته التحليلية المعمقة في فتح حوار وطني واسع حول السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية الكلية والقطاعية، للإسهام في بلورة اتفاق عام بشأن أهدافها ومرتكزاتها وأدواتها، لضمان تناسقها واتساقها الداخلي وتكاملها مع السياسات والاستراتيجيات الأخرى المكملة.

وتتعلق هذه الورقة بسياسات التشغيل عبر توسيع القدرة الاستيعابية للعمل داخل الاقتصاد المحلي، وهي الثانية في هذا البرنامج بعد الورقة الخاصة بسياسات واستراتيجيات التصنيع التي أصدرها المعهد في تموز 2001.

وتحاول تشخيص واقع سوق العمل الفلسطينية وخصائصها وأدائها خلال المرحلة الانتقالية، من خلال استعراض مكثف للعرض من العمل والطلب عليه داخل سوق العمل الفلسطينية، بغية تحديد الفجوة من حيث الحجم والسمات.

كما تحاول الورقة استعراض سياسات وخطط وبرامج التشغيل الفلسطينية، وتسعى من خلال القيام بمراجعة نقدية إلى بيان أوجه القصور وتداعياتها، سواء بالنسبة لزيادة الاعتماد على سوق العمل الاسرائيلية أم بالنسبة لزيادة معدلات البطالة الفلسطينية وتفاقمها.

ومن خلال عرض لتجارب الدول المختلفة، تحاول الورقة بلورة مقترحات بالسياسات والاستراتيجيات والوسائل التي يمكنها توسيع القدرة التشغيلية للاقتصاد المحلي، وزيادة قدرته الاستيعابية من العمل، باعتبار ذلك السبيل الرئيسي لتقليل الاعتماد على سوق العمل الاسرائيلية، ومواجهة مشكلة البطالة. وتتقدم الورقة بمجموعة من التوصيات التي يتوجب مراعاتها في المديين القصير والطويل.

وتمشياً مع نهج المعهد بالاستعانة بخبراء من خارجه في إعداد أوراق العمل الخاصة بالسياسات، لإتاحة المجال أمام تعدد الرؤى، فقد تمت الاستعانة بالباحثة سامية البطمة، للمشاركة مع فريق البحث في المعهد برئاسة الدكتور باسم مكحول، رئيس وحدة أبحاث الصناعة والعمل في المعهد، والباحث المشارك في جامعة النجاح الوطنية، وبمشاركة الزميل نصر عطيان في البحث المساعد، فإليهم جميعاً أتوجه بالشكر والتقدير.

كما أتوجه بالشكر والعرفان للخبراء والباحثين والمسؤولين في الوزارات والمؤسسات الرسمية والخاصة والأهلية، الذين كان لمشاركتهم الفاعلة، ومدخلاتهم وملاحظاتهم النقدية، أثر بالغ الأهمية في إثراء وتطوير الصيغة النهائية للورقة. وأتوجه، كذلك، بالشكر والتقدير لمؤسسة فريدريش ايبرت، التي تسهم في توفير التمويل الرئيسي لإعداد أوراق السياسات، وكذلك لمؤسسة فورد، والصندوق العربي للانداء

الاقتصادي والاجتماعي اللذين يوفران التمويل التكميلي من خلال دعمهما للبرنامج
الأساسي للمعهد.

د. غانية ملحيس
مديرة المعهد

قواعد النشر في

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس

يعنى معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بنشر إنتاجه من البحوث التي ينفذها الباحثون المتفرغون وغير المتفرغين وفقا لخطط وبرامج أبحاثه في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ويتبع المعهد سلسلة من القواعد والإجراءات لضمان مستوى جودة أبحاثه، يمكن إيجازها فيما يلي:

1. يشترط في أي بحث يتم إقرار إنتاجه أن يتم تنفيذه من قبل باحث رئيسي متخصص في مجال البحث، أو أن يتم تحت إشرافه، وان لا يكون قد سبق إنتاجه أو تقديمه في أي مكان آخر.
2. تقرر الهيئة العلمية للمعهد المؤلفة من الباحثين الرئيسيين المقترح التفصيلي للدراسة للتأكد من وضوح ودقة الأهداف، وسلامة المنهجية العلمية، وإجراءات البحث والبرنامج الزمني لإنجازه.
3. تتابع الهيئة العلمية عمل الباحث أو فريق البحث عبر تقارير دورية عن تقدم العمل.
4. تراجع الهيئة العلمية المسودة الأولى وتبدي ملاحظاتها بشأن التعديلات الموضوعية التي يتوجب إدخالها لإعداد المسودة الثانية.
5. يتم إرسال المسودة الثانية مع الإطار المرجعي إلى محكمين أو ثلاثة من الأكاديميين والخبراء المتخصصين في مجال البحث، لتقييمه، وتحديد مدى صلاحيته للنشر، وفي حالة ورود تقييمات إيجابية (اثنين على الأقل) يقوم الباحث بتعديل البحث بالاسترشاد بالملاحظات الموضوعية للمراجعين.

6. يتم عرض البحث المعدل في ورشة عمل يدعى إليها نخبة من الباحثين والأكاديميين، والخبراء المتخصصين وممثلي المؤسسات ذات العلاقة بموضوع البحث في القطاعين الرسمي والأهلي ووسائل الإعلام، ويتم تكليف أحد الخبراء المختصين بالتعقيب على البحث، وبعد ذلك، يفتح باب النقاش للمشاركين.
7. يتولى الباحث إجراء التعديلات النهائية على البحث بالاسترشاد بنتائج ورشة العمل، ويتم تسليم الصيغة النهائية للهيئة العلمية التي تتولى بدورها التأكد من قيام الباحث بإدخال التعديلات الضرورية، ثم يتم إحالة البحث إلى مدقق لغوي.
8. تتم ترجمة الأبحاث المعدة باللغة الإنجليزية إلى اللغة العربية حيث تنشر باللغتين بشكل مشترك. فيما يتم إرفاق ملخص تنفيذي باللغة الإنجليزية للأبحاث المعدة باللغة العربية.
9. يحتفظ المعهد بحقوق نشر أبحاثه، ولا يجوز للباحث إعادة نشر أي جزء إلا بعد الحصول على إذن خطي من إدارة المعهد.

المحتويات

1	1- مقدمة
3	2- خصائص وأداء سوق العمل في المناطق الفلسطينية
3	1-2 الطلب على العمل في المناطق الفلسطينية
5	2-2 خصائص عرض العمل في المناطق الفلسطينية
7	3-2 البطالة في المناطق الفلسطينية وفجوة الطلب على العمل
	3- الخلفية النظرية والدروس المستفادة من التجارب الدولية في مجال سياسات العمل
11	النشطة، والكلية، والقطاعية
11	1-3 سياسات العمل النشطة
14	1-1-3 الدروس والعبر المستفادة من التجارب الدولية في مجال سياسات العمل النشطة
17	2-3 السياسات الكلية والقطاعية
19	1-2-3 الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال السياسات الكلية والقطاعية
22	4- سياسات العمل والسياسات الكلية المطبقة في المناطق الفلسطينية منذ سنة 1994
22	1-4 تنظيم سوق العمل
24	2-4 سياسات الأجور
27	3-4 سياسات التوظيف العام
28	4-4 سياسات التدريب المهني
30	5-4 مكاتب العمل
32	6-4 الإطار القانوني للتشغيل في فلسطين
35	7-4 برامج التشغيل الطارئة
38	8-4 استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين 2000-2004
40	9-4 السياسات الاقتصادية الكلية في الضفة والقطاع وتأثيرها على سوق العمل
47	5- مقترحات لتوسيع القدرة الاستيعابية للعمل في المناطق الفلسطينية
47	1-5 أهداف سياسات العمل المقترحة
49	2-5 سياسات العمل النشطة

49	5-2-1 في مجال التوظيف في القطاع العام
50	5-2-2 في مجال تنظيم سوق العمل: وزارة العمل وتشريعات العمل
53	5-2-3 في مجال برامج التشغيل الطارئة
54	5-2-4 في مجال مكاتب التشغيل
55	5-2-5 في مجال المشاريع الصغيرة
57	5-2-6 في مجال التدريب
58	5-2-7 سياسات الأجور
60	5-3 السياسات الاقتصادية الكلية في المدى القصير
61	5-3-1 في مجال الإطار السياسي والمؤسسي
61	5-3-2 في مجال الإطار القانوني
62	5-3-3 في مجال الإدارة والمالية العامة
63	5-3-4 في مجال تطوير القطاع المصرفي وحفز دوره على الإسهام بعملية التنمية
63	5-3-5 في مجال تطوير البنية التحتية
64	5-3-6 في مجال الاتفاقيات التجارية
64	5-3-7 في مجال الاقتصاد غير المنظم
	5-4 السياسات الاقتصادية الكلية المقترحة لتوسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني في
65	المدى الطويل
65	5-4-1 السياسات النقدية
65	5-4-2 السياسات المالية
66	5-4-3 السياسات التجارية
66	5-4-4 السياسات القطاعية
70	5-5 متطلبات النجاح
75	المراجع
79	الملاحق
85	الملحق الإحصائي

ملخص تنفيذي

أولاً: مقدمة

يعاني الاقتصاد الفلسطيني من تشوهات واختلالات هيكلية كثيرة منها عدم قدرة الاقتصاد الفلسطيني على امتصاص كامل القوة العاملة، ما تسبب بوجود فائض كبير منها، الأمر الذي أدى إلى استفحال مشكلة البطالة في فلسطين بشكل يندر بالخطر. وعلى الرغم من أن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وأجهزتها المدنية والعسكرية قد ساهم باستيعاب جزء كبير من فائض العمالة الفلسطينية، إلا أن هنالك مؤشرات عدة تشير إلى محدودية القطاع العام على استيعاب المزيد من العمالة. لقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بمحاولات كثيرة لتحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال مجموعة من سياسات العمل والسياسات الاقتصادية الكلية. وعلى الرغم من ذلك، لم تتمكن من تحفيز القطاع الخاص الفلسطيني بما يكفي لاستيعاب الأعداد المتزايدة في القوى العاملة. وقد يعزى ذلك إلى ظروف موضوعية مثل استمرار سيطرة إسرائيل على الموارد الاقتصادية والمعابر، وتسارع التغيرات الإقليمية والعالمية، وما تخلقه من تحديات اقتصادية، وكذلك حداثة الأجهزة الحكومية وتواضع أدائها، وضعف أداء القطاع الخاص.

ثانياً: خصائص وأداء سوق العمل في المناطق الفلسطينية

تتميز سوق العمل الفلسطينية بارتفاع معدلات نمو القوى العاملة بوتيرة أسرع من نمو الطلب على العمل، مما يدفع المزيد من العمال الفلسطينيين للبحث عن فرص عمل في الخارج، خاصة إسرائيل، أو الانضمام إلى صفوف العاطلين عن العمل. وتزايد الفجوة بين عرض العمل والطلب عليه باطراد في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ما يشير إلى أن قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب القوى العاملة الفلسطينية تتراجع مع مرور الوقت. وعند دراسة الطلب على العمل في المناطق الفلسطينية يلاحظ تراجع حصة العمالة الصناعية في الضفة الغربية وقطاع غزة،

وتزايد حصة العمالة في قطاع الإنشاءات في الضفة الغربية، وتذبذبها في قطاع غزة، وثبات مساهمة قطاع التجارة وفرعي المطاعم والفنادق، والنقل والتخزين والاتصالات في الاستخدام، وتراجع الأهمية النسبية للعمالة الزراعية في الضفة الغربية، وتزايدها في قطاع غزة. كما يلاحظ زيادة الاعتماد الفلسطيني على سوق العمل الإسرائيلية قبل انطلاق انتفاضة الأقصى غير أنها تراجعت بشكل حاد في أعقاب اندلاع الانتفاضة.

مقابل ذلك تمتاز المناطق الفلسطينية بارتفاع معدلات النمو السكاني من جهة، وفتوة التركيب السكاني وتدني نسبة القوة البشرية من جهة أخرى. إضافة إلى تدني نسبة المشاركة في قوة العمل، والانخفاض الحاد في معدل مشاركة الإناث. وتمتاز القوى العاملة بارتفاع مستواها التعليمي. وتتذبذب معدلات البطالة من دورة لأخرى تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية السائدة في المناطق الفلسطينية من جهة، ولسياسة الحصار والإغلاق التي تمارسها إسرائيل والتي تحد من تدفق العمالة الفلسطينية إلى سوق العمل الإسرائيلية من جهة أخرى. وتزيد معدلات البطالة في قطاع غزة عنها في الضفة الغربية، كما أنها تنتشر بين الإناث بشكل عام أعلى منها بين الذكور، وتتخفف كلما زاد المستوى التعليمي.

ثالثاً: الدروس المستفادة من التجارب الدولية في مجال سياسات العمل النشطة، والكلية، والقطاعية

تعرف سياسات العمل النشطة بأنها الإجراءات الهادفة إلى زيادة فرصة العاطلين عن العمل في الحصول على عمل، وذلك من خلال التأثير على الطلب على الأيدي العاملة و/أو عرض العمل. وتنقسم الإجراءات المستخدمة في تنفيذها إلى برامج خلق فرص عمل مباشرة، والتدريب وإعادة التدريب، ودعم الأجور، وخدمات التشغيل، والتشغيل الذاتي وتوسيع أو تأسيس المشاريع الصغيرة. إلا أن هنالك انتقادات عدة موجهة لسياسات العمل المباشرة، والتي قد تلغي الآثار الإيجابية المحتملة لهذه السياسات بسبب أثر الاستبعاد، وأثر الإحلال، والخسائر غير

المبررة، وإمكانية عدم توافقها مع المتغيرات المحيطة. وتشير نتائج الدراسات التي قيّمت سياسات العمل النشطة المنفذة في بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي OECD بشكل عام، أنه يمكن القول أن تأثير هذه السياسات في محاربة البطالة محدود جداً، إلا أن لها دوراً في النواحي الاجتماعية مثل مكافحة الفقر، ومساعدة الفئات المهمشة، وتطوير نوعية القوى العاملة. كما أن تأثير جميع سياسات العمل النشطة يعتمد على الأوضاع الاقتصادية الكلية، والبيئة الاجتماعية والمؤسسية. ويزداد تأثيرها الإيجابي مع الانتعاش الاقتصادي. وتبين، أيضاً، أن خدمات التشغيل بما فيها مكاتب التشغيل تعتبر من أكفأ البرامج وأقلها تكلفة مقارنة بغيرها. وعند تصميم سياسات العمل النشطة لا بد من تحديد الأهداف المرجو تحقيقها من هذه السياسات قبل اختيار أدواتها وبرامجها، ومعرفة أسباب البطالة التي تحاول سياسات العمل النشطة محاربتها. وضرورة إشراك القطاع الخاص في وضع وتنفيذ البرامج والأنشطة المتعلقة بهذه السياسات، والحوار والنقاش الدائم مع الجهات ذات العلاقة، وتوفير خدمات البنية التحتية لسوق العمل، والتنسيق بين الجهات الحكومية ذات العلاقة بوضع وتنفيذ وتقييم سياسات العمل، ووضع أنظمة وآليات لمراقبة تنفيذ سياسات العمل، وتقييمها.

أما السياسات الكلية والقطاعية فتركز على زيادة الاستخدام من خلال تشجيع الاستثمار الذي ينتج عنه النمو الاقتصادي المطرد المقرون بمرونة استخدام مرتفعة، إضافة إلى سياسات تخفيض كلفة العمل، بما في ذلك تخفيض الضرائب على العمل. كما يمكن تحسين القدرة الاستيعابية من خلال إصلاح التشوهات الاقتصادية الهيكلية، كالتشوهات في مستوى الأسعار، سواء في الأجور، أم أسعار عوامل الإنتاج، وسعر الفائدة، وسعر الصرف، ووجود عجز كبير في الموازنة العامة والميزان التجاري، وانغلاق الاقتصاد على ذاته وتكبله بالحماية الجمركية وغير الجمركية، وذلك من خلال انتهاج سياسات لإعادة الهيكلة تسعى إلى إصلاح هذه التشوهات وتسعى إلى النمو الاقتصادي المرافق للتوسع في الاستخدام وتعمل على تحرير الاقتصاد وفتحه على العالم الخارجي، بالإضافة إلى زيادة الاستثمار

عبر إزالة العوائق في أسواق عوامل الإنتاج وأسواق السلع، ومن خلال إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص، وتحقيق سعر صرف واقعي، وتقليص العجز في الموازنة والميزان التجاري، بالإضافة إلى تطوير البنية التحتية لاجتذاب الاستثمارات المحلية والأجنبية.

يمكن تلخيص أهم الدروس المستقاة من تجارب الدول الأخرى في مجال السياسات الكلية وانعكاساتها على أسواق العمل بما يلي: أهمية توقيت الإجراءات اللازمة لتقليل العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات، وأهمية ترتيب عملية تنفيذ السياسات الاقتصادية المختلفة قصيرة وطويلة المدى. وتبين، أيضاً، أن من أهم أسباب إعاقة النمو الاقتصادي، وبالتالي تراجع الاستخدام، عدم توفر المؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تسهل عمل سوق العمل وتجعلها مرنة، إضافة إلى أهمية إزالة العوائق أمام الاستثمار في القطاع الخاص، وأهمية تحديد القطاعات الريادية وتوجيه الاستثمار لتلك القطاعات التي تمتلك إمكانات وآفاقاً مستقبلية للنمو والتطور.

رابعاً: سياسات العمل والسياسات الكلية المطبقة في المناطق الفلسطينية منذ

سنة 1994

يتوفر إجماع عكسته خطط وبرامج التنمية الفلسطينية، وتوصيات المؤتمر الدولي للتشغيل على أن البطالة من أهم المشكلات الرئيسية والضاغطة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني. ومن أجل توفير فرص عمل جديدة، سعت السلطة الفلسطينية جاهدة إلى تشجيع الاستثمار الخاص من خلال مجموعة من الحوافز التي تقدمها للمستثمرين المحليين والأجانب للاستثمار في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى انتهاج سياسات وتشريعات وبرامج عمل تهدف إلى توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وتقليص البطالة في المناطق الفلسطينية. وفيما يلي استعراض لبعض هذه السياسات.

1- سياسات العمل النشطة

1-1 تنظيم سوق العمل

باشرت وزارة العمل الفلسطينية مهامها ومسؤولياتها في شهر تموز سنة 1994، في كل من غزة وأريحا في مجالات العمل، وفي أوائل نوفمبر 1995 تسلمت ما تبقى من صلاحيات في مجال الاستخدام. وتهدف وزارة العمل الفلسطينية إلى المساهمة الفاعلة في تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية. وذلك من خلال تنظيم سوق العمل بما يشمل تحديث الإطار القانوني المنظم لقطاع العمل، وبلورة السياسات العامة للتشغيل، وتطوير سياسات ونظم وبرامج التدريب المهني، وتطوير الحركة التعاونية. والى جانب وزارة العمل، فإن نقابات العمال تشكل الطرف الرئيسي الثاني المعني بتنظيم سوق العمل. ومع قيام السلطة الوطنية بدأت تتشكل ملامح مرحلة جديدة في العمل النقابي، بحيث تم التركيز على قضايا العمل والعمال. وعلى الرغم من الجهود التي يبذلها الاتحاد لخدمة العمال، فإن دورها في هذا المجال ما زال محدوداً.

1-2 سياسات الأجور

تنتشر العقود الفردية في المؤسسات الصغيرة والقطاع غير الرسمي في الضفة الغربية وقطاع غزة. ولا تتدخل السلطة الوطنية في تحديد مستوى الأجور في القطاع الخاص وتتأثر مستويات الأجور في المناطق الفلسطينية بحجم العمالة الفلسطينية في إسرائيل. أما في القطاع العام، فتحدد مستويات الأجور بناء على سلم الأجور والرواتب الذي يتبعه ديوان الموظفين، وهناك بعض المؤسسات الحكومية والعامة التي تعمل وفق نظام رواتب خاص بها. ويعاني نظام الرواتب الحكومي من مشاكل عدة.

1-3 سياسات التوظيف العام

تتميز سياسة التوظيف العام بعدم الوضوح والشفافية، إذ أن التوظيف خارج قطاعي التعليم والصحة لا يخضع في الغالب لاعتبارات مهنية أو وظيفية، وما زالت تحكمها الاعتبارات السياسية والفئوية والشخصية. ويعاني القطاع الحكومي الفلسطيني من مجموعة من المشكلات منها: تضخم الجهاز الحكومي وترهله، واختلال الهياكل الوظيفية والإدارية للقطاع الحكومي الفلسطيني، وتدني كفاءة القطاع الحكومي وارتفاع كلفته وانخفاض الإنتاجية، وتدني مستوى الخدمات الحكومية، وبروز ظواهر التلوث الإداري.

1-4 سياسات التدريب المهني

هنالك 13 مركز تدريب مهني في الضفة الغربية وقطاع غزة تمولها الحكومة بالكامل تشرف عليها وزارة العمل. إضافة إلى مراكز تدريب مهني أخرى تديرها الأونروا، وجمعيات ومؤسسات أهلية أخرى. وتواجه مؤسسات التدريب المهني عدداً من التحديات أهمها: عدم وجود سياسة واضحة للتدريب المهني تعزز ارتباط برامج التدريب باحتياجات سوق العمل من التخصصات المختلفة، إضافة إلى شح الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة لمراكز التدريب.

1-5 مكاتب العمل

هنالك 26 مكتب عمل رئيسياً وفرعياً تتبع الإدارة العامة للتشغيل في وزارة العمل. وتتخصص أهدافها بتقديم خدمات التشغيل لأصحاب العمل والعمال الفلسطينيين الباحثين عن العمل، ورصد ومتابعة مستويات واتجاهات القوى العاملة المطلوبة والمتوقعة لتلبية احتياجات سوق العمل، وتنظيم تشغيل العمالة الفلسطينية داخل الخط الأخضر، وخارج فلسطين بالتنسيق مع الجهات المختصة الأخرى. وعلى الرغم من أهمية الدور المناط بالإدارة العامة للتشغيل والإنجازات التي حققتها، فإن دورها الرئيسي المتمثل بمحاولة

التوفيق بين طالبي العمل وعارضي فرص العمل ما زال محدوداً جداً. ولا تعرف الأسباب الحقيقية لتواضع إقبال الباحثين عن عمل والمنتجين على خدمات مكاتب التشغيل.

1-6 الإطار القانوني للتشغيل في فلسطين

يتم تنظيم علاقات العمل حالياً في المناطق الفلسطينية وفقاً لقانون العمل الفلسطيني رقم 16 لسنة 1964 والقانون الأردني رقم 21 لسنة 1960 لقد أولت السلطة الوطنية اهتماماً خاصاً لتوحيد وتحديث التشريعات والأنظمة الخاصة بالعمل والسارية المفعول في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، من خلال وضع قانون العمل الفلسطيني. واهم ما يميز قانون العمل الفلسطيني عند مقارنته بالتشريعات السابقة هو تشديده على حقوق العاملين. وبالرغم من إقرار قانون العمل الفلسطيني فإنه لم يدخل حيز التنفيذ حتى الآن.

1-7 برامج التشغيل الطارئة

ركزت هذه المشاريع على استخدام الأيدي العاملة للحد من ظاهرة البطالة المتفشية في الاقتصاد الفلسطيني، وقد تركزت هذه المشروعات في مجالات البنية التحتية، خاصة الأبنية والأرصفة. وتبين أن البرامج التي ركزت على خلق فرص العمل كان لها أثر إيجابي على تخفيف حدة الفقر مقارنة بالبرامج الأخرى التي تعنى بالبنية التحتية. إلا أن لهذه البرامج تأثيراً أكبر على المدى البعيد، وما يتبع ذلك من تشغيل عمالة غير مباشرة وتحسينها للبنية التحتية. كما أن هذه البرامج لا تُحدث تغييرات في قاعدة البنية التحتية في الضفة والقطاع، هذه البنية التي تساعد على تقوية ودعم الاستثمار والتنمية الاقتصادية، إذ أن غالبيتها تركز على إقامة الأرصفة أو إصلاح أبنية.

1-8 استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين 2000-2004

قام برنامج التشغيل التابع لوزارة العمل بإعداد استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين 2000-2004. وتهدف الاستراتيجية بالدرجة الأولى إلى تخفيض معدلات البطالة من 14.4% العام 1998 إلى 8% العام 2004. ويؤخذ على الاستراتيجية المقترحة من الناحية العملية اعتمادها على أسلوب التحليل الوصفي الارتجالي في التقديرات وغياب أي تحليل كمي للعلاقات الاقتصادية المؤثرة على حجم الاستخدام، أو العلاقة بين حجم الاستثمار المطلوب وعدد فرص العمل التي سيوفرها، أو طبيعة العلاقة بين الاستخدام والإنتاج ومستوى النمو الاقتصادي المطلوب لتوفير عدد معين من فرص العمل، كما أهملت الاستراتيجية الفروقات القطاعية في العلاقة بين الاستخدام والعوامل المؤثرة عليه، كما أن الاستراتيجية أهملت كلياً تأثير مستويات تغير الأجور على الاستخدام، وتأثير مرونة الإحلال. لذا، فإن الاستراتيجية المقترحة جاءت معزولة عن السياق العام للبرنامج السياسي الوطني الفلسطيني، ولم تبين على أسس موضوعية أو علمية، ولم تتبن أهدافاً واقعية قابلة للتطبيق العملي، وللتدليل على ذلك، تكفي الإشارة إلى أن معدل البطالة في الأراضي الفلسطينية كان قد انخفض أثناء مناقشة الاستراتيجية إلى نحو 9% بسبب انفتاح سوق العمل الإسرائيلية في العام 1999، وبالتالي لا يمكن الاعتماد عليها إطلاقاً لرسم سياسات عمل. ما يعني أن هذه الاستراتيجية هي مجرد تمرين ذهني لا أكثر.

2. السياسات الاقتصادية الكلية في الضفة والقطاع وتأثيرها على سوق العمل

تهدف السياسات الكلية إلى توفير البيئة الاستثمارية الملائمة التي تؤدي إلى تشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي المطرد والمقرون بتوسيع آفاق التشغيل. وعلى الرغم من الجهود المهمة المبذولة لتحسين المناخ الاستثماري للتشغيل خلال السنوات الثماني الماضية، فإنه يمكن القول أن تعثر عملية التسوية السياسية ومحاولات إسرائيل المستمرة للتوصل من التزاماتها وانتهاجها

سياسات الحصار والإغلاق المتكرر وارتباك مؤسسات السلطة الفلسطينية وإيلائها الأولوية للاعتبارات السياسية وتدني مستوى الأداء اسهم في عدم تهيئة الأجواء لتشجيع الاستثمار، واستقطاب رؤوس الأموال الضرورية لإحداث نقلة نوعية ويمكن تلخيص تجربة السياسات الكلية في الضفة والقطاع منذ العام 1994 كما يلي:

2-1 السياسات السكانية

لم تنتهج السلطة الوطنية الفلسطينية سياسات جديدة موجهة للتعامل مع مشكلة الارتفاع الكبير في معدلات النمو السكاني، ما أدى إلى انعكاسات تنموية خطيرة.

2-2 السياسات النقدية

نظراً لغياب عملة وطنية فلسطينية، فإن سلطة النقد الفلسطينية لم تكن تمتلك القدرة على تحديد أسعار الصرف أو معدلات الفائدة أو التأثير على عرض النقد، ما أدى إلى فقدان المقدرة على انتهاج سياسة نقدية فلسطينية تمكن من جذب وتدوير رؤوس الأموال المحلية والأجنبية، ما أدى، أيضاً، إلى تردد المستثمرين وابتعاد الأموال عن الأراضي الفلسطينية.

2-3 السياسات المالية

وفقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي، فإن السلطة الوطنية تعتمد في الجزء الأكبر من إيراداتها على الحصيلة التي تجبها السلطات الإسرائيلية من الإيرادات الجمركية، وضرائب دخل العمال الفلسطينيين العاملين في الاقتصاد الإسرائيلي، فيما تشكل الإيرادات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة جزءاً من الإيرادات العامة الفلسطينية. وقد نجم عن هذا التحكم الجزئي

بالإيرادات عجز السلطة عن التحكم بالسياسات المالية بشكل تام، وعليه، فإن زيادة الإيرادات الفلسطينية دون إحداث تحول جوهري في بنية النظام الضريبي يعني تلقائياً زيادة الاستيراد من إسرائيل أو العمل الفلسطيني في إسرائيل، وزيادة التبعية والارتهاق للاقتصاد الإسرائيلي على المدى الطويل.

2-4 السياسات التجارية

لم يغير بروتوكول باريس من القيود الأمنية والسياسية والاقتصادية الإسرائيلية المفروضة على التجارة الخارجية الفلسطينية، حيث ما زالت إسرائيل تتحكم بالمعابر والموانئ والمطارات التي تعتبر منافذ التجارة الخارجية الفلسطينية. كما لا تزال التجارة الفلسطينية، نتيجة لذلك، مركزة مع الجانب الإسرائيلي على الرغم من محاولات السلطة الفلسطينية تنويع شركائها التجاريين بزيادة التجارة مع الأردن ومصر والاتحاد الأوروبي وأمريكا.

2-5 القوانين والتشريعات وبناء المؤسسات:

أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية لدى قيامها في العام 1994 العديد من المؤسسات التي لم تكن موجودة، كما قامت بتوسيع وتفعيل مؤسسات أخرى قائمة. فأنشأت الوزارات والهيئات الحكومية، وسنت العديد من التشريعات والقوانين والأنظمة لتنظيم وتنشيط الحياة الاقتصادية. وعلى الرغم من إقرار العديد من القوانين، فإن بعضها لم يدخل حيز التنفيذ بعد، الأمر الذي يؤدي إلى عدم الوضوح ويؤثر سلباً على البيئة الاستثمارية الضرورية للنمو الاقتصادي وتوسيع الاستخدام. وفيما يتعلق بالتنسيق بين مؤسسات القطاع العام المختلفة فهناك الكثير من الازدواجية والتداخل في وظائف ومهام العديد من هذه الهيئات. كما أن غياب الموضوعية والمهنية داخل العديد من هذه المؤسسات يدفع الكثيرين إلى الابتعاد بأموالهم عن الأراضي الفلسطينية، ما يترك تأثيرات سلبية على النمو الاقتصادي.

بالإجمال، يمكن القول أن هناك محدودية في سيطرة السلطة الوطنية على عناصر السياسات الاقتصادية الكلية والضرورية لخلق الأجواء المناسبة لتشجيع الاستثمار، وبالتالي سياسات الاستخدام غير مكتملة، وخاصة الأدوات المؤثرة على سوق العمل، ما يؤدي إلى إضعاف قدرتها على تفعيل الاقتصاد وتسييره في اتجاه توسيع آفاق التشغيل. فالطروحات القائمة في مجال السياسات الاقتصادية الكلية في الضفة والقطاع لا تدور حول كيفية التحكم في هذه الإدارة أو تلك، مثلما هو الحال في دول العالم النامي الأخرى، بل حول إمكانية إدارة الاقتصاد في ظل غياب السيطرة على العديد من أدوات الاقتصاد الكلي. فالسلطة لا تتحكم مثلاً بالحركة عبر الحدود، وأسعار الفائدة، والتضخم، ومعدلات ضريبة القيمة المضافة، ومعدلات الجمارك ورسوم الاستيراد.

خامساً: مقترحات لتوسيع القدرة الاستيعابية للعمل في المناطق الفلسطينية

1. أهداف سياسات العمل المقترحة

تعتبر محدودية القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة وما ينجم عنها من بطالة متنامية من أهم المشكلات الرئيسية والضاغطة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني، والتي لها انعكاسات اقتصادية واجتماعية وسياسية خطيرة، وبالتالي فإن معالجتها وتوسيع القدرة الاستيعابية تعتبر من أهم الأهداف الأساسية للسياسات الاقتصادية الفلسطينية عموماً، ولسياسات التشغيل خصوصاً، في ظل تزايد معدلات النمو في حجم القوى العاملة. في المدى القصير لا بد من اعتماد استراتيجية وطنية تهدف إلى توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني وزيادة قدرته التشغيلية، وذلك من خلال استراتيجيات متعددة تسعى إلى زيادة فرص العمل من جهة، وزيادة المواعمة بين العرض من العمل والطلب عليه من جهة أخرى، إضافة إلى اعتماد استراتيجية تركز على إعادة تدريب العاملين الفلسطينيين الذين كانوا يعملون في إسرائيل بما يتلاءم مع احتياجات السوق المحلية. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى مساعدة الفئات المهمشة ومحاربة الفقر وتحسين الظروف

المعيشية القاسية للشعب الفلسطيني. أما في المدى البعيد، فسيكون هدف استراتيجية العمل هو زيادة الكفاءة الإنتاجية للعمال الفلسطينيين من خلال تطوير برامج التدريب والتعليم والتأهيل المناسبة لاستيعاب الأعداد المتزايدة في القوى العاملة، خاصة من الخريجين ودمجهم في سوق العمل، وهو ما سينعكس على زيادة القدرة التنافسية للمؤسسات الفلسطينية.

وفيما يلي بعض الإجراءات وسياسات العمل التي قد تسهم في تعزيز القدرة الاستيعابية للعمل في المناطق الفلسطينية. وتقسم هذه السياسات إلى مجموعتين: سياسات نشطة وسياسات كلية.

2. سياسات العمل النشطة

2-1 في مجال التوظيف في القطاع العام

من الضروري الإشارة بداية إلى أن سياسات العمل في فلسطين يجب أن تركز على القطاع الخاص كمصدر رئيسي لخلق فرص عمل جديدة، وتركيز دور الحكومة في توفير البيئة الملائمة للاستثمار. وهذا يتطلب دعم وتطوير الميزة التنافسية للقطاعات الريادية، لزيادة قدراتها الإنتاجية التشغيلية، وتعزيز إمكانياتها في استيعاب الأعداد المتزايدة من العمال الفلسطينيين. وتشير المعطيات كافة إلى تعذر إمكانية الاستمرار في زيادة التوظيف في القطاع العام كوسيلة لمكافحة البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتقتضي أية استراتيجية لتوسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني البدء بالعمل على إصلاح القطاع الحكومي القائم لتمكينه من النهوض بمسؤولياته لتحسين البيئة العامة للاستثمار.

2-2 في مجال تنظيم سوق العمل: وزارة العمل وتشريعات العمل
لا بد من العمل على تفعيل الآليات المنظمة لسوق العمل في المناطق
الفلسطينية، ويمكن للوزارة أن تسهم في تحسين القدرة الاستيعابية للعمل من
خلال الإجراءات التالية:

- ❖ توحيد الإطار القانوني المنظم لسوق العمل، وبناء شبكة حماية اجتماعية
تسهم في تطوير وإقامة العلاقات البناءة بين أطراف الإنتاج، والإسراع
في إصدار مجموعة الأنظمة واللوائح اللازمة للبدء بتطبيق قانون
العمل.
- ❖ تحسين بيئة العمل وتطوير العلاقات المهنية والوصول إلى وضع تكون
فيه معظم المنشآت الاقتصادية العاملة مطابقة لأحكام قانون العمل.
- ❖ متابعة إقرار مشروع قانون التعاون، وإعداد سياسة واضحة حول
القروض وتحصيلها، ووضع تصور مفصل لمشروع تأسيس صندوق
للتنمية التعاونية.
- ❖ بلورة تصور محدد لمشروع قانون الضمان الاجتماعي، والعمل على
بلورة تشريع لتأسيس صندوق وطني للتشغيل، بحيث يعمل هذا الصندوق
على تنفيذ برامج عدة لتحسين فرص العاطلين عن عمل في إيجاد عمل
من خلال التدريب، ودعم الأجور.
- ❖ الإسراع في بناء قاعدة معلومات حول سوق العمل، وإجراء الدراسات
التحليلية لتطورات سوق العمل واقتراح الإجراءات المحددة لزيادة
فاعليته.
- ❖ تطوير الحركة التعاونية، وخصوصاً في الريف، وتطوير رؤية شاملة
لنظام تعاوني فلسطيني ناجح، وخلق مناخ ملائم لتطوير القطاع التعاوني.
والمساهمة في تفعيل نقابات العمال في مجال العمل النقابي.

- ✧ الإسراع في تشكيل اللجنة الوطنية الثلاثية العليا الخاصة باقتراح السياسات المطلوبة في مجال العمل والتشغيل والتي نص عليها قانون العمل الفلسطيني.

2-3 في مجال برامج التشغيل الطارئة

- ✧ ضرورة ربط هذه البرامج بتوجهات وخطط التنمية الاقتصادية.
- ✧ عند تصميم هذه البرامج لا بد من إعطاء اهتمام بمشاركة النساء في هذه المشاريع، كما لا بد من التركيز على المناطق الأكثر فقراً في الضفة والقطاع. في الوقت نفسه، يجب أن تغطي هذه البرامج جميع المناطق في حالة الإغلاقات وليس فقط بعضها منها.
- ✧ الاهتمام بعملية تقييم هذه البرامج لمعرفة مدى تحقيقها لأهدافها المعلنة والاستفادة من ذلك في تصميم البرامج المستقبلية.
- ✧ عند تصميم برامج التشغيل الطارئة لا بد من إدراك أن هذه البرامج تتضمن موازنة بين هدف تخفيف الفقر عبر إيجاد عدد أكبر من فرص العمل من جهة، وبين بناء البنية التحتية، من جهة أخرى، ما يتطلب القبول بهذه الموازنة بدلاً من محاولة الحصول على محتوى عمالة عالية وخلق موجودات جيدة في آن معاً.

2-4 في مجال مكاتب التشغيل

- لا بد من العمل على زيادة كفاءة مكاتب التشغيل من خلال:
- ✧ الإسراع في ربط مكاتب العمل في المحافظات الفلسطينية بشبكة المعلومات، من خلال شبكات الكمبيوتر وربطها مع بعضها البعض ومع وزارة العمل.
- ✧ توفير نظام معلومات دقيق عن الوظائف والشواغر في مختلف المحافظات الفلسطينية ومتطلبات إشغالها.
- ✧ القيام بحملات توعية بأهمية مكاتب التشغيل وطبيعة الخدمات التي تقدمها سواء للباحثين عن عمل، أو المنتجين.

❖ إصدار نشرات دورية حول مجالات العمل التي يطلبها المنتجون والمهارات اللازمة وتعميمها على المراكز التعليمية والتدريبية.

2-5 في مجال المشاريع الصغيرة

تمتاز المشاريع الصغيرة بقدرتها على التكيف السريع واستيعاب أعداد كبيرة من العاملين. لذا، لا بد من اتخاذ السياسات والإجراءات المحفزة لتطويرها. ومن هذه الإجراءات:

- ❖ العمل على تنفيذ القوانين والإجراءات المتعلقة بالعمل المصرفي وتطوير سلطة النقد وتقوية دورها كهيئة رسمية تراقب عمل المصارف بهدف تطوير خدماتها المصرفية المقدمة للقطاع الخاص.
- ❖ إنشاء بنوك إقراض متخصصة يكون هدفها تنمية المشاريع الاستثمارية، وإقامة برنامج إقراض متخصص للمشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- ❖ تطوير آليات الإقراض وتشجيع شركات التأمين على الدخول في مجال تأمين القروض، وسن قانون للرهنات المنقولة كضمانات للقروض المصرفية، وإيجاد آليات التسجيل المناسبة لهذه الرهنات، والإسراع والتسهيل في عمليات تسجيل الأراضي، وإنشاء برامج ضمان الاستثمار تساهم فيها السلطة الوطنية الفلسطينية.
- ❖ تعديل قانون تشجيع الاستثمار أو سن قانون خاص يعمل على تشجيع الصناعات كثيفة استخدام العمل والمشاريع الاستثمارية الصغيرة.
- ❖ اعتماد سياسات تفضيل مؤقتة للمنتجات الفلسطينية على غيرها في الإنفاق الحكومي، وتقديم حوافز وإعفاءات ضريبية للمنتجين الذين يخلقون فرص عمل جديدة والذين يحافظون على مستوى تشغيلهم للعمال.

2-6 في مجال التدريب

يحتاج نظام التعليم والتدريب المهني والتقني في فلسطين إلى عملية تطوير شاملة وقد أعد طاقم خبراء التدريب المهني الخطة الوطنية الفلسطينية للتعليم والتدريب المهني والتقني التي تهدف إلى خلق نظام تعليم وتدريب مهني وتقني فلسطيني، بحيث يكون هذا النظام كفئاً وفعالاً ومرناً ومرتبئاً باحتياجات سوق العمل. ولكي تحقق الخطة أهدافها لا بد من القيام بما يلي:

- ✧ إجراء دراسة لتقييم كفاءة برامج التدريب الحالية ومدى مساهمتها في تلبية احتياجات سوق العمل.
- ✧ إجراء مسوحات دورية للتعرف على احتياجات قطاع الأعمال من المهارات والمعارف، وتزويد مؤسسات التدريب بنتائجها، من أجل تصميم برامج تدريبية تعمل على توفيرها.
- ✧ تحسين جاهزية نظام التعليم والتدريب المهني والتقني ورفع كفاءته بحيث يكون قادراً على التجاوب مع احتياجات سوق العمل.
- ✧ تكثيف الجهود بين مختلف الأطراف المعنية، وخاصة وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم، والنقابات العمالية، من أجل تطوير مناهج التعليم والتدريب المهني، بما يحقق التوافق بين العرض من الكفاءات والطلب عليها.
- ✧ خلق آليات للتعاون بين القطاعين العام والخاص في وضع سياسات التعليم والتدريب، وفي تنفيذ هذه السياسات.

2-7 سياسات الأجور

لا تسمح الظروف المالية الحالية للسلطة الوطنية باستخدام سياسة الدعم المباشر لرواتب العاملين (أي المشاركة في تحمل تكلفة العامل)، إضافة إلى أن تجارب الدول الأخرى أثبتت عدم كفاءتها، كما أن نجاح هذه السياسة في المناطق الفلسطينية يتأثر بمستويات الأجور وفرص العمل المتاحة للعمال

الفلسطينيين في إسرائيل. أما الحد الأدنى للأجور فلا بد من الإسراع في تشكيل لجنة الأجور التي اقراها قانون العمل الفلسطيني، والإسراع بدراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على تحديد الحد الأدنى للأجور. أما تأثير تشريعات قانون العمل الفلسطيني على الأجور وتكلفة العمل، فانه من المتوقع أن تعمل هذه التشريعات على زيادة تكلفة العمل في القطاع الخاص. إذ اشتمل القانون على بنود وإجراءات عدة تعزز هذا الاستنتاج منها ما يتعلق بساعات العمل، والإجازات، ومكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، والتشديد في حالات الفصل التعسفي للعمال، وإمكانية الإضراب وغيرها.

3. السياسات الاقتصادية الكلية في المدى القصير

تؤثر السياسات الاقتصادية الكلية على الاستخدام من خلال تأثيرها على البيئة الاستثمارية المحيطة بالمنتجين، والتي تؤثر بدورها على إيراداتهم أو تكلفة إنتاجهم، وتشمل قنوات التأثير تكلفة وهيكّل التمويل، والرسوم والضرائب على الإنتاج المحلي والمستورد، ومواصفات الإنتاج المحلي والمستورد، والشروط الصحية والبيئية، وشروط السلامة والصحة المهنية، إضافة إلى حجم ومجالات الإنفاق الحكومية، وتتبع أهمية السياسات الكلية من أن الطلب على العمل طلب مشتق من الطلب على السلع والخدمات، ما يعني أن أية سياسة حكومية تؤثر على الطلب على السلع والخدمات ستؤثر على الطلب على الاستخدام. في ظل العوائق والقيود التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني في المدى القصير، يتلخص دور السياسات الاقتصادية الكلية في تهيئة الأجواء لتشجيع الاستثمار الذي يؤدي إلى توسيع آفاق التشغيل. فالاستقرار السياسي والاقتصادي هو أهم العوامل المساعدة لاجتذاب الاستثمارات وتحقيق النمو الاقتصادي. وعلى الرغم من غياب السيطرة على العديد من أدوات السياسات الاقتصادية الكلية في المدى القصير، فإن هناك الكثير الذي يمكن عمله لتحفيز الاقتصاد على النمو، وبالتالي زيادة التشغيل:

3-1 في مجال الإطار السياسي والمؤسسي

أن يقتصر دور السلطة الوطنية على المراقبة العامة للاقتصاد، وتوفير البيئة التشريعية والقانونية والمؤسسية الداعمة والمساندة وتطوير البنية التحتية، وتفعيل دور المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

3-2 في مجال الإطار القانوني

للقطاع الخاص دور أساسي في تحقيق النمو ودفع عجلة التنمية الاقتصادية، ولذلك من الضروري وضع إطار قانوني ملائم لحفز نشاطه. وعلى الرغم من أن السلطة الوطنية تتبنى رسمياً سياسات اقتصادية محفزة للقطاع الخاص، وعلى الرغم، كذلك، من إقرار المجلس التشريعي نحو 35 قانوناً حتى الآن، فإن هناك حاجة لاستكمال سن وإقرار العديد من القوانين التنظيمية لتنفيذها، بما يضمن الوضوح والشفافية وحماية حقوق الفرد والملكية والعقود والعمل والإفلاس والتجارة وقوانين الحقوق الشخصية.

3-3 في مجال الإدارة والمالية العامة

ضرورة انتهاج سياسة مالية محفزة للنمو والتنمية، تراعي التوازن بين الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري، وتسعى للتحوّل من نظام الإنفاق القائم حالياً، إلى نظام الأداء، ووضع قيود مشددة على توسيع القطاع الحكومي، وانتهاج سياسة في مجال الإنفاق الاستثماري تعزز القدرة على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، والعمل على فك ارتهاؤها الكلي لما يتحقق من دعم دولي، وخصوصاً في إعمار وتطوير البنية التحتية.

3-4 في مجال تطوير القطاع المصرفي

ينطوي تشجيع البنوك على توفير تسهيلات ائتمانية وضمانات للاستيراد وتمويل التصدير وقروض ميسرة للمشاريع الصغيرة على أهمية قصوى في تشجيع وزيادة الاستثمار. ويمكن، أيضاً، أن تنشئ السلطة الفلسطينية برامج ضمان لمثل هذه المشاريع، حيث يمكن للبنوك أن تقدم تسهيلات ائتمانية

للمستثمرين، بينما تقوم السلطة بضمان المستثمرين وفقاً لاستراتيجية و خطة واضحة.

3-5 في مجال تطوير البنية التحتية

هناك حاجة لتنفيذ الخطط الموضوعية لمشاريع البنية التحتية والاستمرار في إشراك القطاع الخاص في هذه الاستثمارات لبناء قدراته وتحسين مستوى أدائه، فضلاً عن تطوير الطرق وشبكات المياه والكهرباء وإمدادات المجاري في المناطق السكنية والصناعية، والاستمرار في تطوير شبكة الاتصالات الفلسطينية والدفع باتجاه استكمال ميناء غزة وفتح المطار أمام حركة التجارة وتوسيعه.

4. السياسات الاقتصادية الكلية المقترحة لتوسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد

الفلسطيني في المدى الطويل

أهم التوصيات المتعلقة بالسياسات الكلية على المدى الطويل هو ضرورة انتهاج السلطة الوطنية مبدأ الحرية الاقتصادية وعدم التدخل المباشر بتحديد وتثبيت أية نسب أو معدلات من أدوات الاقتصاد الكلي بما لا يتماثل مع الواقع الاقتصادي الفلسطيني، وذلك لتفادي الوقوع في إشكاليات الدول النامية الأخرى والحاجة لسياسات إعادة الهيكلة التي لها نتائج اجتماعية ضارة ومدمرة في بعض الأحيان. فيجب ألا يتم تحديد الأسعار، سواء أكانت للسلع أم عوامل الإنتاج وتركها لحركة السوق تحددتها حسب العرض والطلب. أما بالنسبة للسياسات والإجراءات التي يمكن اعتمادها من أجل تطوير مقدرة القطاعات الاقتصادية على التشغيل في المديين القصير والطويل فتشمل: وضع الخطط العملية لتطوير القطاعات الاقتصادية، وزيادة كفاءة الإنتاجية، وتعزيز قدرتها التنافسية، وتشجيع الاستثمار الخاص من خلال توفير الحوافز الاستثمارية، وإنشاء بنوك متخصصة، والعمل على إدخال التكنولوجيا المتطورة والمناسبة، وإصدار مجموعة من القوانين التي تحفز هذه

القطاعات، وتعزيز الجهود التسويقية، وإبرام الاتفاقيات التي تسهل نفاذ المنتجات الفلسطينية، والإسراع في استكمال العمل على فتح الأسواق الإقليمية والدولية للمنتجات الفلسطينية. وكذلك الانتهاء من أعداد ومتابعة تنفيذ المواصفات والمقاييس الفلسطينية المتعلقة بجميع المنتجات الفلسطينية. وكذلك تسريع إنجاز مشروع المخطط الهيكلي للأراضي الفلسطينية وزيادة المساحة المخصصة للبناء والسكن والتنسيق بين القطاع العام والخاص والأهلي في تطبيق السياسات القطاعية.

سابعاً: متطلبات النجاح

على الرغم من صعوبة الظروف الراهنة يجب بذل جهود مميزة لتوسيع القدرة الاستيعابية للعمل، وهذا الأمر يتطلب ما يلي:

- ✧ وضوح أكثر في الرؤية الاقتصادية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية المعتمدة نظرياً وعملياً. وانتهاج السلطة الوطنية الفلسطينية سياسة تنمية اقتصادية واضحة الأهداف والأولويات، وسياسات اقتصادية مالية ونقدية وائتمانية قادرة على تحقيق الأهداف التنموية بكفاءة وفعالية.
- ✧ توفير المناخ والبيئة الملائمة لعمل القطاع الخاص لمساعدته على الانطلاق والتوسع.
- ✧ مراجعة تقييمية للاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الموقعة مع العديد من الدول، وتفعيل اتفاقيات التعاون الاقتصادي الموقعة مع الدول العربية والأجنبية.
- ✧ التنسيق الفعال بين القطاعين العام والخاص والمؤسسات المساندة، إضافة إلى التنسيق المستمر بين مختلف أجهزة القطاع العام من وزارات ومؤسسات ودوائر ذات العلاقة بسياسات العمل.
- ✧ إعادة هيكلة مؤسسات السلطة الوطنية، خاصة الوزارات، نظراً لازدياد حالات التداخل والازدواجية في المسؤوليات والصلاحيات.

- ✧ وضع خطط وطنية لتسويق فلسطين (ترويج الصادرات والتسويق السياحي والاستثمارات) بمشاركة القطاع الخاص في مجالات المعارض لترويج المنتجات والخدمات الفلسطينية في الأسواق المستهدفة.
- ✧ تطوير خدمات البنية التحتية وتوفيرها بأسعار ونوعية معقولة للقطاع الخاص.

1- مقدمة

يعاني الاقتصاد الفلسطيني من تشوهات واختلالات هيكلية كثيرة. ومن مظاهر هذه الاختلالات المساهمة الضئيلة لقطاع الصناعة في الاقتصاد الوطني، والعجز التجاري الحاد، والاعتماد الكبير على المصادر الخارجية في تكوين الدخل، وتوفير فرص العمل، وتلبية الحاجات الاستهلاكية، وتصدير الفائض الإنتاجية، وعدم قدرة الاقتصاد الفلسطيني على امتصاص كامل القوة العاملة، ما تسبب بوجود فائض كبير منها، غير أن هذا الفائض لم يخلق مشكلة حقيقية للاقتصاد الفلسطيني في مرحلة ما قبل الانتفاضة الأولى التي اندلعت سنة 1987، نظراً لتوفر إمكانية تصديره إلى بعض الدول العربية وإسرائيل. لكن هذه الإمكانية أخذت بالتراجع منذ منتصف الثمانينيات، حيث انخفض الطلب على الأيدي العاملة الفلسطينية في الدول العربية، خاصة دول الخليج نتيجة لتراجع اقتصاداتها، وتراجعها بشكل حاد في أعقاب حرب الخليج الثانية. كما أن الطلب على العمل الفلسطيني في إسرائيل شهد تراجعاً أثناء الانتفاضة الأولى، ازدادت حدته مع بدء تطبيق إسرائيل لسياسة التصاريح وسياسة تقييد العمل الفلسطيني منذ بدء عملية التسوية السياسية في مطلع التسعينيات وتنامي التوجه لاستبدال العمالة الفلسطينية بأخرى أجنبية. وتزامن ذلك مع عودة آلاف الفلسطينيين إلى وطنهم، في أعقاب توقيع اتفاقية الحكم الذاتي الانتقالي في إطار عملية التسوية السياسية، الأمر الذي أدى إلى استفحال مشكلة البطالة في فلسطين بشكل يندر بالخطر. وعلى الرغم من أن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وأجهزتها المدنية والعسكرية قد ساهم باستيعاب جزء كبير من فائض العمالة الفلسطينية، فإن هنالك مؤشرات عدة تشير إلى محدودية قدرة القطاع العام على استيعاب المزيد من العمالة، الأمر الذي يلقي على عاتق القطاع الخاص مهمة استيعاب فائض العمالة في فلسطين.

وانطلاقاً من مهمة "ماس" كمعهد لأبحاث السياسات الاقتصادية، ودوره الأساسي في مساعدة صانعي القرار الفلسطيني على استشراف ودراسة الخيارات والبدائل

المتاحة، وما يترتب على كل منها لاختيار البديل الأمثل للحالة الفلسطينية، فقد بادر المعهد إلى تنفيذ مشروع بحثي يستهدف مساعدة صانعي القرار الفلسطيني في انتهاج السبل العملية لتحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة. وأصدر المعهد دراستين، تتعلق الأولى بالعرض والطلب على العمالة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما تتعلق الثانية بمحددات القدرة الاستيعابية للعمل في الاقتصاد الفلسطيني. ويأتي إعداد ورقة العمل هذه كمحاولة للبناء على ما أنجز من أبحاث سابقة، ويهدف إلى تقييم السياسات الاقتصادية المطبقة منذ سنة 1994 المؤثرة على القدرة الاستيعابية، ومراجعة تجارب الدول الأخرى في مجال سياسات العمل، للاستفادة من تجاربها، واقتراح مجموعة من السياسات اللازمة في الأجلين القصير والطويل، لتحسين القدرة الاستيعابية للعمالة في الاقتصاد الفلسطيني.

2- خصائص وأداء سوق العمل في المناطق الفلسطينية

تتميز سوق العمل الفلسطينية بارتفاع معدلات نمو القوى العاملة بوتيرة أسرع من نمو الطلب على العمل، ما يدفع المزيد من العمال الفلسطينيين للبحث عن فرص عمل في الخارج، خاصة إسرائيل، أو الانضمام إلى صفوف العاطلين عن العمل، وقد تبين أن الاقتصاد الفلسطيني يستطيع استيعاب 62% فقط من الزيادة السنوية في أعداد القوى العاملة، ترتفع هذه النسبة لتصل إلى 85% في الضفة الغربية، بينما تنخفض إلى 52% فقط في قطاع غزة (ماس، 2001). وقد نجم عن ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وتضاؤل فرص العمل في الأسواق الخارجية تفاقم مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية، وتزايد حدة آثارها الاجتماعية والاقتصادية، التي دفعت حوالي 50% من سكان المناطق الفلسطينية للعيش تحت خط الفقر في النصف الأول من العام 2001.

1-2 الطلب على العمل في المناطق الفلسطينية

عند دراسة الطلب على العمل في المناطق الفلسطينية تبرز السمات الرئيسية

التالية:

1. تراجع حصة العمالة الصناعية من 18.8% في الربع الثالث من سنة 1995 إلى 16.1% في الربع الثالث من سنة 2000 في الضفة الغربية، وتلاحظ الظاهرة نفسها في قطاع غزة، إذ تراجعت النسبة من 15.2% إلى 12.3%.
2. تزايد حصة العمالة في قطاع الإنشاءات من 20.3% إلى 24.2% في الضفة الغربية، وبلغت في المتوسط 21.4% من مجموع العاملين، وذلك خلال الفترة من الربع الثالث العام 1995 إلى الربع الثالث العام 2000. أما في قطاع غزة، فإن

- حصّة العمالة في قطاع الإنشاءات تتذبذب بشكل كبير من دورة لأخرى، وبلغت في المتوسط 16.9% خلال الفترة نفسها.
3. ثبات مساهمة قطاع التجارة وفرعي المطاعم والفنادق في الاستخدام في الضفة الغربية، إذ شكلت العمالة فيها ما معدله 18.9% خلال الفترة من الربع الثالث من العام 1995 إلى الربع الثالث من العام 2000، بينما شهدت تراجعاً في قطاع غزة خلال الفترة نفسها، فانخفضت مساهمتها في التشغيل من 18.6% إلى 13.2%.
4. ميل حصّة قطاعات النقل والتخزين والاتصالات في الاستخدام للثبات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ بلغت حصتها في الاستخدام بالمتوسط 5.1% و4.4% في كل منهما على التوالي خلال الفترة نفسها.
5. تزايد أهمية قطاع الخدمات والفروع الأخرى، بما فيها العمالة في القطاع الحكومي، في الاستخدام، إذ زادت حصّة الخدمات في العمالة من 22.7% في نهاية الربع الثالث العام 1995 إلى 24.6% مع نهاية الربع الثالث من العام 2000 في الضفة الغربية، ومن 35.2% إلى 38% خلال الفترة نفسها في قطاع غزة. إلا أنه وخلال الانتفاضة الفلسطينية الثانية التي اندلعت بتاريخ 2000/9/28، فقد لوحظ أن حصّة قطاع الخدمات والفروع الأخرى في العمالة والاستخدام ارتفعت إلى 31% في الضفة الغربية، و54.4% في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، المؤتمر الصحافي - الربع الثاني، 2001).
6. تراجع الأهمية النسبية للعمالة الزراعية في الضفة الغربية من 13.3% خلال الربع الثالث سنة 1995 إلى 11.3% خلال الربع الثالث من سنة 2000. أما في قطاع غزة، فقد تزايدت حصّة العمالة الزراعية من 10.8% إلى 16.2% خلال الفترة نفسها، وبلغت في المتوسط 10.69%. أما خلال الانتفاضة الفلسطينية المتواصلة، فقد ارتفعت مساهمة القطاع الزراعي في الاستخدام إلى 14.1% في الضفة الغربية، فيما بلغت 11.1% في قطاع غزة، وذلك حتى نهاية الربع الثاني من العام 2001، ويمكن أن يعزى ذلك إلى فقدان الآلاف من الفلسطينيين عملهم في إسرائيل وتوجههم نحو العمل الزراعي، وخاصة في الضفة الغربية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، المؤتمر الصحافي - الربع الثاني، 2001).

7. زيادة الاعتماد الفلسطيني على سوق العمل الإسرائيلية، إذ أنها كانت توظف نحو 16.1% من إجمالي العاملين الفلسطينيين من الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك في نهاية العام 1995. وارتفعت تلك النسبة لتصل إلى نحو 22.1% في نهاية الربع الثالث من العام 2000. غير أن هذه النسبة تراجعت بشكل حاد لتصل إلى 9.1% في أعقاب اندلاع انتفاضة الأقصى (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، المؤتمر الصحفي- الربع الثاني، 2001). ويتسم حجم العمالة الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي بالتذبذب الشديد وارتدائه للاعتبارات السياسية والأمنية الإسرائيلية، حيث انخفض عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل من 116.5 ألف عامل سنة 1992 إلى 36 ألف عامل سنة 1996، ثم عاد للارتفاع مجدداً إلى 145 ألف عامل في الربع الثالث من سنة 2000، وعاد لينخفض بشكل حاد خلال انتفاضة الأقصى إلى 74 ألف عامل، وذلك حتى نهاية الربع الثاني من العام 2001.
8. ارتفاع حصة العاملين في المهن الأولية والحرف، إذ بلغت حصتهم بالمتوسط 29% و24.6% على التوالي، وذلك خلال الفترة من الربع الثالث 1995 إلى الربع الثالث 2000، أما في قطاع غزة فبلغت بالمتوسط 28% و22.5% وذلك للفترة نفسها. كما يلاحظ، أيضاً، تدني حصة العاملين في الإدارة العليا، إذ بلغ معدلها 3.9% في الضفة الغربية و3.1% في قطاع غزة خلال الفترة نفسها.
9. انخفاض مشاركة الإناث في العمالة، إذا بلغ متوسط حصتهن 16.4% في الضفة الغربية و10.3% في قطاع غزة، وذلك خلال الفترة الممتدة من الربع الثالث من العام 1995 وحتى نهاية الربع الثالث من العام 2000.

2-2 خصائص عرض العمل في المناطق الفلسطينية

عند دراسة جوانب عرض العمل في المناطق الفلسطينية تبرز السمات الرئيسية

التالية:

1. تمتاز المناطق الفلسطينية بارتفاع معدلات النمو السكاني، إذ بلغ معدل النمو السكاني 3.9% سنة 1998 في الضفة الغربية و 4.4% في قطاع غزة (ماس)، المراقب الاقتصادي العدد 6، 2000)⁽¹⁾.
2. كما يتميز السكان في الضفة الغربية بارتفاع معدلات الخصوبة، إذ بلغت 5.61 مولود لكل امرأة في الضفة الغربية، و 6.91 مولود في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، ملخص النتائج: 1999). وللمقارنة، فقد بلغ معدل الخصوبة في مصر 3.9، و 3.1 في لبنان، و 5.6 في الأردن سنة 1995 (قبلان، 2000).
3. فتوة التركيب السكاني وتدني نسبة القوة البشرية، فقد شكلت نسبة القوة البشرية (15 سنة فأكثر) 53.3% في الأراضي الفلسطينية، وتتوزع هذه النسبة بواقع 55.1% من الضفة الغربية، و 49.9% من قطاع غزة في نهاية الربع الثالث من سنة 2000 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة: دورة 18، 2000). وتعتبر هذه النسبة متدنية إذا ما قورنت بالدول المتقدمة، حيث بلغت 79.3% في الولايات المتحدة، و 77.3% في اليابان سنة 1996 (شبانة والبرغوثي 1999). وتتبع أهمية هذه النسب من كونها مؤشراً على تدفق أعداد كبيرة من الأفراد لسوق العمل في المستقبل، ما سيخلق ضغوطاً أكبر على سوق العمل في المستقبل.
4. تدني نسبة المشاركة في قوة العمل، إذ بلغت 43.5% في الأراضي الفلسطينية، وتتوزع هذه النسبة بواقع 45.3% في الضفة الغربية، و 40.1% في قطاع غزة، بمعنى أن من بين كل 100 فرد في سن العمل، فإن 45.3 فرد لديهم الرغبة في العمل (قد يعملون أو لا يعملون) (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة: دورة 18، 2000). وعند النظر إلى نسبة القوى العاملة من مجموع السكان (معدل المشاركة الخام)، يلاحظ أن النسبة تصل إلى 23% في الضفة الغربية، و 19% في قطاع غزة. وهذه نسبة متدنية مقارنة بالدول الأخرى، إذ بلغت سنة 1990، 39% في إسرائيل، و 52.2% في اليابان، و 35% في مصر، و 29% في ليبيا، و 27% في الأردن (خليفة، 1999).

¹ لمقارنة فقد بلغ معدل النمو العالمي 1.6% خلال الفترة 1990-1995، و 1.7% في الدول منخفضة الدخل، و 1.4% في الدول متوسطة الدخل، و 0.7% في الدول المتقدمة (البنك الدولي: تقرير التنمية، 1997).

5. الانخفاض الحاد في معدل مشاركة الإناث، وبالتالي سيطرة عنصر الذكور على القوة العاملة، فقد بلغت حصة الإناث من القوى العاملة 13.8% في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى نهاية الربع الثالث من سنة 2000 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، الدورة 18، 2000). أما معدل مشاركة الإناث في القوة العاملة فقد بلغ 15% في الضفة الغربية و11.7% في قطاع غزة، مقارنة بـ 75.2% و72.9% على التوالي للذكور. وتبدو نسبة مشاركة الإناث متدنية عند مقارنتها بالدول الأخرى، إذ بلغت 28% في اليمن، و27% في مصر، و18% في الأردن سنة 1990 (خليفة، 1999).
6. ارتفاع متسارع في معدلات مشاركة الإناث بعد قيام السلطة الوطنية، إذ ارتفع من 1.8% سنة 1993 إلى 7.6% سنة 1995 في قطاع غزة، ومن 9.5% في الضفة الغربية إلى 12.8%.
7. ارتفاع المستوى التعليمي للقوى العاملة، إذ أن 24% من أفراد القوى العاملة أنهوا أكثر من 12 سنة تعليمية، و30.3% أتموا ما بين 10-12 سنة تعليمية، و25.5% أتموا ما بين 7-9 سنوات تعليمية، و16.9% أتموا ما بين 1-6 سنوات تعليمية، والبقية (3.7%) أميون (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، الدورة 18، 2000).

3-2 البطالة في المناطق الفلسطينية وفجوة الطلب على العمل

عند دراسة ظاهرة البطالة في المناطق الفلسطينية تبرز الخصائص التالية:

1. تذبذب معدلات البطالة من دورة لأخرى تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية السائدة في المناطق الفلسطينية من جهة، وتبعاً لسياسة الحصار والإغلاق التي تمارسها إسرائيل والتي تحد من تدفق العمالة الفلسطينية إلى سوق العمل الإسرائيلية من جهة أخرى. إذ أن معدل البطالة في الضفة الغربية تراوح بين 7.5% و24.3%، وذلك

خلال الفترة الممتدة من الربع الثالث 1995 الى الربع الثالث من العام 2000، وفي قطاع غزة بين 15.3% و39.1%، وذلك خلال الفترة نفسها. ومنذ اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية في 28/9/2000 وحتى نهاية الربع الثاني من سنة 2001، بلغ معدل البطالة 34.9% في الضفة الغربية، و19% في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، المؤتمر الصحافي - الربع الثاني، 2001).

2. معدلات البطالة في قطاع غزة أعلى منها في الضفة الغربية، وتقدر هذه الزيادة بـ 72% في المعدل.

3. معدلات البطالة بين الإناث بشكل عام أعلى منها بين الذكور، ولكن الفوارق قليلة نسبياً، بحيث أن معدل البطالة في الضفة الغربية بين الذكور والإناث متساو تقريباً، ويزيد بنحو 9% في قطاع غزة.

4. انخفاض معدلات البطالة كلما زاد المستوى التعليمي لتصل إلى 11.7% في الضفة الغربية، و20.9% في قطاع غزة خلال الربع الثاني من العام 2001، علماً بأن معدل البطالة العام بلغ 19% في الضفة الغربية و34.9% في قطاع غزة خلال الفترة نفسها (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، المؤتمر الصحافي - الربع الثاني، 2001). وقد يفسر ذلك إنشاء مؤسسات السلطة التي استوعبت العديد من خريجي الجامعات والمعاهد.

5. تركز العبء الأكبر للبطالة في مناطق الريف (44%) من العاطلين عن العمل، والمدن (36%)، ثم المخيمات 20% (شبانة والبرغوثي، 1999).

أما فجوة الطلب فتعرف بأنها الفرق بين عدد العاملين وعدد أفراد القوى العاملة خلال فترة زمنية محددة. وتم احتساب فجوة الطلب باعتبارها تمثل الفرق بين عدد أفراد القوى العاملة، والعاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة. لذا، فإن فجوة الطلب لا تمثل العدد الحقيقي للعاطلين عن العمل، لأن بعضهم قد يعمل خارج سوق العمل الفلسطينية، خاصة أولئك الذين يعملون في إسرائيل، والدافع وراء التركيز على عدد العاملين في

الضفة الغربية وقطاع غزة في احتساب الفجوة هو التعرف على قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب الأيدي العاملة الفلسطينية.

يتضح أن الفجوة تتراد باطراد في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة . وقد بلغ متوسط الفجوة 50.2 ألف فرد في الضفة الغربية، و 34.8 ألف في قطاع غزة خلال الفترة بين 1970-1993. وقد ازدادت الفجوة بعد سنة 1994 لتصبح 129 ألف في الضفة الغربية، و 57 ألف في قطاع غزة، وبلغ متوسط الزيادة السنوية في الفجوة 2.3 ألف فرد في الضفة الغربية، أي ما يعادل نمواً سنوياً بـ4.8%، و 1.5 ألف في قطاع غزة (5.1% نمواً سنوياً). وتشير هذه النتائج إلى أن قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب القوى العاملة الفلسطينية تتراجع مع مرور الوقت، ويزداد الاعتماد على أسواق العمل الخارجية، خاصة السوق الإسرائيلية لاستيعاب الفائض في القوى البشرية، ويتحول الفائض في القوى العاملة الذي لا يتم تصديره إلى بطالة.

3- الخلفية النظرية والدروس المستقاة من التجارب الدولية في مجال سياسات العمل النشطة، والكلية، والقطاعية

يعتمد التوظيف على حجم وطبيعة النشاطات الاقتصادية، إذ أن الطلب على العمل هو طلب مشتق (Derived demand) من الطلب على السلع والخدمات التي تنتجها المؤسسات. لذا، فإن المحددات الأساسية للطلب على العمل تشمل: حجم الإنتاج، ومعدلات نموه، وحجم الاستثمار، وإنتاجية العامل، والتطور التقني المستخدم في الإنتاج. هذه المحددات مجتمعة تعكس تأثير متغيرات (نوعية وكمية) كثيرة جداً لا يمكن حصرها، إلا أن تأثير هذه المتغيرات يمر من خلال المحددات آفة الذكر. أما عرض العمل فإنه يتأثر بمعدلات نمو وتركيبية السكان، ومستويات الأجور، وأنظمة التعليم والتدريب وغيرها من العوامل. وتحاول الحكومات التأثير على عرض العمل والطلب عليه من خلال العديد من الإجراءات والسياسات، سواء النشطة أم الكلية، نستعرض في هذا الفصل بعضاً منها.

3-1 سياسات العمل النشطة

تعرف سياسات العمل النشطة Active labor market policies- ALMP بأنها الإجراءات الهادفة إلى زيادة فرصة العاطلين عن العمل في الحصول على عمل، وذلك من خلال التأثير على الطلب على الأيدي العاملة و/أو عرض العمل (Caimfros 1994) إضافة إلى الأهداف الاقتصادية المتمثلة في مساعدة العاطلين عن العمل، فإن هذه الإجراءات قد تستخدم لتحقيق أهداف اجتماعية، مثل مساعدة الفئات المهمشة في المجتمع، أو تحقيق المزيد من العدالة في توزيع الدخل. وتقسم الإجراءات المستخدمة في تنفيذ سياسات العمل النشطة إلى أنشطة وبرامج عدة (Betcherman et al 2001) أهمها:

1. برامج خلق فرص عمل مباشرة كما في حالة برامج التشغيل الحكومية، أو الطارئة أو المؤقتة Direct job creation.
2. التدريب وإعادة التدريب Training and retraining، بهدف تحسين مستوى مهارات العاطلين عن العمل، وبالتالي زيادة إنتاجيتهم ما يزيد الطلب على خدماتهم.
3. دعم الأجور Wage subsidy، ما يقلل تكلفة عنصر العمل، ومن ثم حفز المنتجين على زيادة الاستخدام.
4. خدمات التشغيل مثل مكاتب العمل Employment services، الهادفة إلى تحسين التوافق بين عرض العمل والطلب عليه (فرص العمل المتاحة والباحثين عن عمل).
5. التشغيل الذاتي وتوسيع أو تأسيس المشاريع الصغيرة Self employment and micro-enterprise development، ما يسهم في توفير فرص عمل مباشرة وغير مباشرة (أثر المضاعف).

ويبين جدول (1) الأهداف التي تسعى سياسات العمل لتحقيقها، والأدوات المستخدمة لتحقيق كل منها، والفئات المستفيدة منها. كما يبين جدول (2) إيجابيات وسلبيات كل من برامج سياسات العمل المباشرة.

وهناك جدل قائم بين الاقتصاديين حول مبررات سياسات العمل النشطة ومقارنتها بسياسات العمل غير النشطة Passive labor market policies والتي تساعد العاطلين عن العمل من خلال تقديم مخصصات نقدية مشروطة، بينما تركز سياسات العمل النشطة على مساعدة العاطلين عن العمل من خلال تحسين فرصهم في الحصول على عمل. ويؤخذ على السياسات غير النشطة أنها تقدم العون للعاطلين عن العمل دون مقابل، وهذا أحد مبررات سياسات العمل النشطة. إذ أن سياسات العمل غير النشطة تعزز ثقافة الاعتماد على المساعدات dependency culture التي تقدم للعاطلين عن العمل دون مقابل، ما قد يقلل رغبتهم في البحث عن عمل، وبالتالي تفاقم حدة البطالة مع مرور الوقت، خاصة مع تراجع مهارات المستفيدين من المعونات، وانخفاض إنتاجيتهم، ما يزيد صعوبة عودتهم لسوق العمل. وتتجنب سياسات العمل النشطة هذه المشكلة من خلال

استخدام مخصصات البطالة في أنشطة تزيد احتمالية حصول العاطلين عن العمل على فرص عمل Activation of passive benefits. وتزداد فوائد السياسات النشطة كلما ارتفعت ظاهرة الاتكالية الناجمة عن المعونات المقدمة للعاطلين عن العمل، وكلما زادت مرونة الطلب على العمل، وكلما زادت احتمالية فقدان العامل لعمله (Saint-Paul 1997). إضافة إلى ذلك، يقدم فشل آلية السوق market failures مبررا آخر لسياسات العمل النشطة، والتي تشمل الإخفاقات الناجمة عن نقص المعلومات بين الباحثين عن عمل والمنتجين الذين لديهم فرص عمل Information asymmetry، كما أن إخفاقات سوق رأس المال، والتي تقلل رغبة المنتجين في تمويل التدريب العام بسبب إمكانية الاستفادة المجانية Free rider problem⁽²⁾. وتزداد الآثار السلبية الناجمة عن إخفاقات سوق رأس المال كلما زادت سرعة التطورات التكنولوجية، وما تتطلبه من تحديث سريع لمعارف ومهارات العاملين، حتى يستطيعوا التعامل بكفاءة مع التقنيات الجديدة. وقد ازدادت شهرة هذه السياسات بعد النجاح الذي حققته في الدول الاسكندنافية بعد الستينيات. وتتفق دول منظمة التعاون الاقتصادي OECD حوالي 1% من ناتجها المحلي لتمويل هذه السياسات (Betcherman et al, 2001)⁽³⁾. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن سياسات العمل النشطة وغير النشطة ليست بدائل لبعضها البعض، بل إن العديد من الدول تستخدم كليهما معا، وبلغ معدل الارتباط بين الأموال المنفقة عليهما 0.6 في دول OECD (Betcherman et al, 2001).

إلا أن هنالك انتقادات عدة موجهة لسياسات العمل المباشرة، والتي قد تلغي الآثار الإيجابية المحتملة لهذه السياسات. ويمكن تلخيص أهم هذه الانتقادات بما يلي (Boeri and Burda, 1996):

(2) تحدث الاستفادة المجانية عندما تقوم شركة بتحمل تكاليف التدريب، وبعد انتهاء التدريب قد ينتقل المتدرب للعمل في شركة أخرى دون أن تتحمل الشركة الأخرى تكلفة التدريب.
(3) ترتفع هذه النسبة لتصل إلى 2.01% في السويد العام 1998، و1.89% في الدانمارك، و1.37% في فرنسا، و1.27% في ألمانيا، و0.18% في أمريكا (Betcherman, 2001).

1. أثر الاستبعاد الذي قد يحدث بسبب هذه السياسات Displacement effect: يحدث أثر الاستبعاد مثلا عندما تتجح مؤسسة تحصل على دعم للأجور بالتغلب على مؤسسة أخرى لا تحصل على الدعم، وبالتالي إخراجها من السوق، ما يعني زيادة البطالة. كذلك الأمر في حالة تقديم دعم مالي أو فني لمؤسسة، يساعدها في منافسة مؤسسة لا تتلقى هذا الدعم، ما قد يقلل فرص العمل في المؤسسة التي لا تتلقى المساعدة.
2. أثر الإحلال الذي قد يحدث بسبب هذه السياسات Substitution effect: يحدث عندما يقوم المنتج بتوظيف عدد من العمال ذوي الأجور المدعومة، بدلا من عمال كان سيوظفهم لو لم يتوفر دعم الأجور.
3. الخسائر غير المبررة (أو ما يعرف بالخسائر الاجتماعية) التي قد تحدث بسبب هذه السياسات Deadweight loss: تحدث عندما تكون النتائج المتحققة بعد تنفيذ البرامج، مشابهة لتلك المتحققة في حالة عدم تنفيذ البرامج.
4. إمكانية عدم توافقها مع المتغيرات المحيطة (الاقتصادية والاجتماعية والسياسية)، ما قد يقلل أو يلغي تأثيرها، أي أنها لا تعمل بمعزل عن البيئة المحيطة بها.

1-1-3 الدروس والعبر المستفادة من التجارب الدولية في مجال سياسات العمل النشطة

يلخص جدول (3) أهم نتائج تقييم مجموعة من برامج سياسات العمل النشطة المنفذة في بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي OECD. وفيما يلي عرض لبعض هذه النتائج، إضافة إلى نتائج الدراسات التي أجريت في مناطق أخرى (Betcherman et al, 2001)، ويمكن تلخيص نتائج هذه الدراسات بما يلي:

✧ بشكل عام، يمكن القول أن تأثير هذه السياسات في محاربة البطالة محدود جدا، إلا أن لها دورا في النواحي الاجتماعية مثل مكافحة الفقر، ومساعدة الفئات المهمشة، وتطوير نوعية القوى العاملة. وحتى مع محدودية النتائج الإيجابية، فإن هذه البرامج

- تتطلب العديد من الخطط التفصيلية والتنفيذ المحكم، ما يتطلب بدوره إمكانيات مؤسسية كبيرة جدا لتحقيق أهدافها.
- ✧ تأثير جميع سياسات العمل النشطة يعتمد على الأوضاع الاقتصادية الكلية، والبيئة الاجتماعية والمؤسسية، ويزداد تأثيرها الإيجابي مع الانتعاش الاقتصادي.
 - ✧ خدمات التشغيل، بما فيها مكاتب التشغيل تعتبر من أكفأ البرامج وقلها تكلفة مقارنة بغيرها.
 - ✧ برامج التدريب، بما فيها تدريب العاطلين عن العمل لمدة طويلة، أو في حالات الفصل الجماعي، أو الشباب، مكلفة نسبيا وذات تأثير محدود جدا. ويعتبر التدريب أثناء العمل من افضل أشكال التدريب.
 - ✧ برامج خلق فرص عمل مباشرة لها نتائج سريعة في تخفيض البطالة ومحاربة الفقر في الأجل القصير، إلا أنها مكلفة جدا وليس لها أثر ملموس في المدى البعيد، كما أن مردودها الاقتصادي سالب في معظم الحالات.
 - ✧ برامج دعم المشاريع الصغيرة والتوظيف الذاتي تتميز بارتفاع خسائرها الاجتماعية (30% إلى 50% من الأموال المنفقة غير مبررة)، وارتفاع نسبة فشلها (نسبة الفشل تصل إلى النصف في السنة الأولى)، كما أنها تخلق فرص عمل إضافية قليلة جدا (إضافة إلى صاحب المشروع) (0.3 فرصة عمل في كل من فرنسا و استراليا).
 - ✧ برامج دعم الأجور تتميز بارتفاع خسائرها الاجتماعية، وخسائر اثر الإحلال، كما أنها تعزز ثقافة الدعم بين المنتجين.

أما الدروس والعبر الواجب مراعاتها عند تصميم سياسات العمل النشطة فتشمل:

1. تحديد الأهداف المرجو تحقيقها من هذه السياسات قبل اختيار أدواتها وبرامجها Priority setting. إذ تختلف السياسات اللازمة وفقا للأهداف المرجو تحقيقها والتي تشمل: محاربة البطالة، أو زيادة فعالية قوى العرض والطلب في سوق العمل، أو تقليل الخلل الهيكلي في سوق العمل، أو مساعدة الفئات المهمشة في المجتمع.

2. معرفة أسباب البطالة التي تحاول سياسات العمل النشطة محاربتها. إذ قد توجه هذه السياسات لجانب الطلب على العمل إذا كان سبب البطالة نقص الطلب، أو لجانب العرض، إذا كان سبب البطالة نوعية القوى العاملة مثلاً.
3. ضرورة إشراك القطاع الخاص في وضع وتنفيذ البرامج والأنشطة المتعلقة بهذه السياسات، لأن القطاع الخاص يدخل عنصر المنافسة والأساليب الإبداعية في تصميم وتنفيذ البرامج اللازمة. لكن تبقى مسؤولية المراقبة والإشراف على أداء القطاع الخاص بيد الحكومة، للتأكد من مدى ملاءمة البرامج والأنشطة للأهداف المعلنة.
4. الحوار والنقاش الدائم مع الجهات ذات العلاقة Partnership and dialogue، بما فيها المؤسسات الحكومية، والمنتجين، والفئات المستهدفة، والمزودين للخدمة، لتحديد الاحتياجات والبدائل المتاحة أمام صانع القرار، ودور كل من هذه الأطراف في رسم وتنفيذ وتقييم السياسات اللازمة.
5. توفير خدمات البنية التحتية لسوق العمل بما في ذلك: قاعدة بيانات حول سوق العمل، شبكة من مكاتب التشغيل تغطي مختلف المناطق مزودة بشبكة من الحواسيب المرتبطة ببعضها، وأنظمة اعتماد موحدة للبرامج والشهادات. إن توفر هذه الخدمات أمر في غاية الأهمية، إذ أنها بمثابة الجسر الذي يربط أطراف سوق العمل بعضها ببعض (الباحثين عن عمل، والمنتجون، والمزودون).
6. التنسيق بين الجهات الحكومية ذات العلاقة بوضع وتنفيذ وتقييم سياسات العمل Coordination within government لتقسيم العمل بين هذه الجهات، بما يضمن تنفيذ البرامج بكفاءة وفعالية.
7. توفير الكفاءات المؤهلة لرسم وتنفيذ وتقييم سياسات العمل النشطة، إذ أن هذه السياسات تتطلب جهوداً كبيرة أكثر من السياسات غير النشطة، حيث تتطلب مهارات في جمع البيانات، وتبويبها، وربطها باحتياجات السوق، وتحديد الجهات المستفيدة، والمنفذة، ومعايير التقييم، وغيرها من الأمور الفنية.
8. إشراك الجهات المستفيدة في تمويل البرامج والأنشطة المرافقة لسياسات العمل النشطة. إذ أن إخفاقات السوق تبرر تمويل هذه البرامج والأنشطة، إلا أن بعضها

يحقق مكاسب مباشرة سواء للباحثين عن عمل أم المنتجين، ما يتطلب إلزامها بالمساهمة في تمويلها.

9. وضع أنظمة وآليات لمراقبة تنفيذ سياسات العمل، للتأكد من تنفيذها حسبما خطط لها، وتقييمها من حيث قدرتها على تحقيق أهدافها، إذ أن نجاح هذه البرامج يتوقف على تصميمها، وتنفيذها، إضافة إلى الظروف الكلية المحيطة.

2-3 السياسات الكلية والقطاعية

يعتبر التوازن في عناصر الاقتصاد الكلي أهم العوامل المحددة لنجاح السياسات الاقتصادية بشكل عام، وخاصة فيما يتعلق بالتشغيل، ذلك أن اختلال هذه العناصر يؤدي إلى مشاكل هيكلية في الاقتصاد، ويحد من إمكانيات توسيع آفاق الاستخدام في القطاعات الاقتصادية المختلفة (Marin, 1992). ووفقاً لنظريات إعادة الهيكلة الاقتصادية، فإن المستوى العالي من الطلب على العمل يتحقق عن طريق تشجيع الاستثمار الذي ينتج عنه النمو الاقتصادي المطرد المقرون بمرونة استخدام مرتفعة. أما الوسيلة الثانية لتحسين قدرة الاقتصاد على زيادة فرص الاستخدام، فتتلخص في تخفيض كلفة العمل (رضوان، 1997). وتعتبر سياسة زيادة النمو الاقتصادي سياسة متوسطة وطويلة الأمد في علاج مشاكل البطالة، بينما سياسة تخفيض كلفة العمل سياسة قصيرة المدى. وتشير تجارب بعض دول العالم الثالث إلى أن تخفيض كلفة العمل (الأجور) له تأثير أكبر في زيادة التشغيل من زيادة النمو الاقتصادي (World Employment 1996/1997, 1996). ومن السياسات التي تقلل من تكاليف الاستخدام، تخفيض الضرائب على العمل. ولكن لهذه السياسة تأثير سلبي على الإيرادات المالية للحكومة، خاصة في المدى القصير. كما تشير تجارب بعض الدول

الأخرى وخصوصاً في أمريكا اللاتينية إلى أن نجاح تخفيض ضريبة العمل في التأثير على التشغيل مرتبط بمستوى الضرائب الأصلي (Guasch, 1999).

بالإضافة إلى تخفيض كلفة العمل، هناك عوامل أخرى تؤثر في قدرة الاقتصاد على زيادة الطلب على العمل من خلال تشجيع الاستثمار، وبالتالي النمو وزيادة الاستخدام. ومن أهم هذه العوامل السعي لإصلاح التشوهات الاقتصادية الهيكلية كالتشوهات في مستوى الأسعار سواء في الأجور، أو أسعار عوامل الإنتاج، وسعر الفائدة، وسعر الصرف، ووجود عجز كبير في الموازنة العامة والميزان التجاري، وانغلاق الاقتصاد على ذاته وتكبله بالحماية الجمركية وغير الجمركية، وذلك من خلال انتهاج سياسات لإعادة الهيكلة تسعى إلى إصلاح هذه التشوهات وتسعى إلى النمو الاقتصادي المرافق للتوسع في الاستخدام، وتعمل على تحرير الاقتصاد وفتحه على العالم الخارجي، بالإضافة إلى زيادة الاستثمار عبر إزالة العوائق في أسواق عوامل الإنتاج وأسواق السلع، ومن خلال إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص، وتحقيق سعر صرف واقعي، وتقليص العجز في الموازنة والميزان التجاري، بالإضافة إلى تطوير البنية التحتية لاجتذاب الاستثمارات المحلية والأجنبية.

لكن وكما يشرح كينز، فإن مشاكل سوق العمل لن تحل عن طريق التحكم في الأجور، سواء أكان عن طريق إبقائها عند مستوى معين أو تخفيضها، ويلاحظ كينز هنا أهمية التعامل مع جانب الطلب في السوق بمنظور عالمي وليس محلي فقط، أي أن تحفيز اقتصاد دولة ما من دون أن يكون هناك انتعاش اقتصادي إقليمي أو عالمي لن يكون مجدياً بحد ذاته، بسبب أهمية أسواق التصدير (Hutton et al, 1994). أما فيما يتعلق بتحرير التجارة الخارجية، فإذا لم تكن ضمن برنامج تدريجي يمكن أن تؤدي إلى زيادة الاستيراد بشكل أسرع من التصدير، الأمر الذي يفاقم الضغوط على الميزان التجاري ويؤدي إلى تخفيض الاستخدام. ولهذا يجب التعامل مع تحرير التجارة بالتدريج، حيث يمكن رفع معوقات التجارة فيما يتعلق باستيراد بضائع لها علاقة بعمليات الإنتاج، الأمر الذي يمكن أن يزيد من التصدير. وفي الوقت نفسه يمكن أن

تحتفظ الدولة بالحماية على قطاعاتها الإنتاجية لفترة من الزمن. أما السياسة النقدية المثلى فتتطلب تحديد سعر صرف واقعي للعملة، والذي يعكس قدرة الدولة الاقتصادية بحيث لا يكون مبالغاً فيه. ذلك أن تخفيض سعر العملة له تأثير إيجابي على تشجيع الصادرات وسلبى على الواردات ما يحسن وضع الميزان التجاري، ويعزز الثقة بالاقتصاد المحلي، وبالتالي فرص هذا الاقتصاد في جذب الاستثمارات الخارجية.

1-2-3 الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى

في مجال السياسات الكلية والقطاعية

يمكن تلخيص أهم الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال السياسات الكلية وانعكاساتها على أسواق العمل بما يلي:

1. تشير تجارب العديد من دول أوروبا الشرقية التي قامت، مؤخراً، باتباع سياسات إعادة الهيكلة الاقتصادية لحل مشكلة الاستخدام فيها إلى بعض النجاحات. بدأت هذه الدول بتخفيض قيمة عملاتها، مما عزز من قدرتها التنافسية في السوق العالمية، وزاد فرصها في التصدير، ومن ثم حررت الأسعار من أية قيود أو سقف مفروضة عليها، وبدأت بعلاج مشاكل الديون الموروثة من الفترة السابقة. وأدت هذه السياسات مجملها إلى خفض العجز المالي والدين الخارجي، مما زاد النمو الاقتصادي على المدى القصير (World Employment 1996/1997, 1996)

2. أهمية توقيت الإجراءات اللازمة لتقليل العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات. فقد قامت بعض الدول الأفريقية باتباع سياسات مالية صارمة لمحاولة التقليل من العجز في الميزانية وميزان المدفوعات بشكل كبير في المرحلة الانتقالية، إلا أن ذلك كانت له نتائج سلبية على النمو والاستخدام (World Employment 1996/1997, 1996).

3. أهمية ترتيب عملية تنفيذ السياسات الاقتصادية المختلفة قصيرة وطويلة المدى، من حيث تخفيض أسعار الفائدة المصرفية، ورفع القيود عن أسعار السلع وعوامل

الإنتاج، وتحرير التجارة الخارجية، والسيطرة على العجز في الميزانية، وتغيير سعر العملة ليتوافق مع الواقع الاقتصادي للدولة، ذلك أن الخلط بين السياسات يمكن أن يؤدي إلى نتائج عكسية عند تنفيذها على المدى القصير بدل الطويل. فالدول التي ركزت على توسيع الطلب العام في المدى القصير، ومن ثم التحكم في التضخم الناتج عن ذلك في المدى الطويل كانت أوفر حظا من تلك التي اختارت التحكم في التضخم كسياسة أساسية لها في المدى القصير. وكذلك الحال فيما يتعلق بالدين الخارجي والعجز في الميزانية، فالتركيز على معالجة العجز في الميزانية في المدى القصير، وبالتالي تقليل الإنفاق العام يمكن أن يؤدي إلى تخفيض الاستثمار العام، والذي يؤثر سلبا على الطلب والاستثمار في القطاع الخاص، ويعيق النمو الاقتصادي، ويعطل التوسع في حجم الاستخدام في هذه الدول.

4. كان من أهم أسباب إعاقة النمو الاقتصادي وبالتالي تراجع الاستخدام، عدم توفر المؤسسات الرسمية وغير الرسمية (الأجهزة الحكومية التي ترعى شؤون العمال والنقابات العمالية المهنية) التي تسهل عمل سوق العمل وتجعله مرنا (Hutton et al, 1994).

5. أهمية إزالة العوائق أمام الاستثمار في القطاع الخاص. فقد دلت تجارب الدول على أن أهم هذه المعوقات تتمثل في سيطرة الفساد، ونقص التمويل للمستثمرين الجدد، بالإضافة إلى ارتفاع نسب الضرائب، سواء المباشرة أم غير المباشرة، الأمر الذي كانت له نتائج سلبية بالغة على الاستثمار خاصة في القطاع الخاص (Guasch, 1999).

6. أهمية تحديد القطاعات الريادية وتوجيه الاستثمار لتلك القطاعات التي تمتلك إمكانات وآفاقا مستقبلية للنمو والتطور، فقد اتبعت دول جنوب شرق آسيا الأكثر نجاحا اقتصاديا (هونغ كونغ، وتايوان، وكوريا، وسنغافورة) سياسة اختيار القطاعات الأكثر قدرة على المنافسة، ودعمتها ووفرت لها الشروط الضرورية

للنجاح، وقد كان لنجاح هذه القطاعات الأثر الأكبر في التطور الاقتصادي والنمو
الذي حدث في هذه الدول.

4- سياسات العمل والسياسات الكلية المطبقة في المناطق ال فلسطينية منذ سنة 1994

يتوفر إجماع عكسته خطط وبرامج التنمية الفلسطينية، وتوصيات المؤتمر الدولي للتشغيل على أن البطالة من أهم المشكلات الرئيسية والضاغطة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني، لذا، فإن زيادة الاستخدام لتقليص البطالة يعتبر من أهم أهداف أية استراتيجية وطنية للتشغيل في فلسطين. ومن أجل توفير فرص عمل جديدة، سعت السلطة الفلسطينية جاهدة إلى تشجيع الاستثمار الخاص من خلال مجموعة من الحوافز التي تقدمها للمستثمرين المحليين والأجانب للاستثمار في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى انتهاج سياسات وتشريعات وبرامج عمل تهدف إلى توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وتقليص البطالة في المناطق الفلسطينية⁽⁴⁾. وفيما يلي استعراض لبعض هذه السياسات.

1-4 تنظيم سوق العمل

باشرت وزارة العمل الفلسطينية مهامها ومسؤولياتها في شهر تموز سنة 1994، في كل من غزة وأريحا في مجالات العمل على أثر نقل الصلاحيات إليها من السلطات الإسرائيلية، وخصوصاً في مجال: الاستخدام، والتعاون، والتفتيش والتدريب المهني، إضافة إلى المجالات الأخرى التي باشرت باستحداثها لتلبية المهام المطلوبة منها. ومع تسلم السلطة الوطنية صلاحياتها في باقي أراضي الضفة الغربية، تسلمت الوزارة ما تبقى من صلاحيات ومسؤوليات في مجال العمل في 1995/9/10. وفي أوائل نوفمبر 1995

(4) وفي هذا المجال أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية قانون تشجيع الاستثمار، وخفضت ضريبة الدخل لتصل في حدها الأقصى إلى 20%، وقامت بتطوير عدد من المناطق الصناعية المزودة بخدمات بنية تحتية. كما فتحت الباب أمام القطاع الخاص للاستثمار في مشاريع البنية التحتية مثل الكهرباء والاتصالات، إضافة إلى توقيع العديد من الاتفاقيات التجارية التفضيلية التي وفرت فرصة كبيرة أمام القطاع الخاص للتصدير للأسواق الخارجية.

تسلمت ما تبقى من صلاحيات في مجال الاستخدام. وقد أنشأت الوزارة اثنتي عشرة إدارة، ومكاتب عمل في مختلف المحافظات، وهيئة مركزية لإدارة وتنسيق العمل بين مختلف إدارات الوزارة، وتنظيم الصلة مع مكاتب العمل في المحافظات، والإشراف على حسن أدائها لمهامها. وتهدف وزارة العمل الفلسطينية إلى المساهمة الفاعلة في تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية. وذلك من خلال تنظيم سوق العمل، وتتطلع الوزارة لتحقيق الأهداف العامة الآتية:⁽⁵⁾

- ✧ تحديث الإطار القانوني المنظم لقطاع العمال بما في ذلك التشريعات والقوانين واللوائح المنظمة لقطاع العمل (قانون العمل، وقانون التأمينات الاجتماعية، وقانون التعاون).
- ✧ بلورة السياسات العامة للتشغيل، بما يساهم في المواءمة بين العرض والطلب على الأيدي العاملة، وتوفير فرص العمل الجديدة.
- ✧ تطوير سياسات ونظم وبرامج التدريب المهني الملائمة، وبما يلبي احتياجات سوق العمل.
- ✧ تحسين بيئة العمل وتطوير العلاقات المهنية بين أطراف الإنتاج.
- ✧ تطوير الحركة التعاونية وخاصة في الريف، وتنظيم العلاقة والتنسيق والتكامل مع الوزارات والمؤسسات الرسمية والأهلية المعنية في مجال العمل.

ولتحقيق أهدافها، فقد قامت وزارة العمل بإعداد مشاريع قانون العمل، وقانون التعاون، وقانون التأمينات الاجتماعية. وأنجزت المرحلة الأولى من شبكة الحاسوب المركزية، في إطار خطة العمل لحوسبة مختلف نشاطات الوزارة، وبناء نظام المعلومات حول القوى العاملة والتشغيل. واهتمت لقضايا التدريب المهني وتطوير مراكز التدريب التي تشرف عليها الوزارة، والتي يصل عددها إلى 13 مركزاً في الضفة الغربية وقطاع غزة، وقامت بوضع استراتيجية لتطوير نظام تعليم وتدريب مهني وتقني موحد في فلسطين، وعملت على تطوير العلاقات وتعزيز التعاون مع المنظمات والهيئات العربية والدولية ذات الصلة بقضايا العمل. كما قامت بإنجاز العديد من الدراسات والأبحاث

⁽⁵⁾ وردت هذه الأهداف في صفحة وزارة العمل على شبكة الإنترنت.

المتصلة بوضع القوى العاملة الفلسطينية وأسواق العمل، بهدف استشراف السياسات والبدائل المتاحة، وصياغة البرامج لمعالجة مشكلات البطالة وتحسين مستويات التشغيل للاقتصاد الفلسطيني. ونظمت وزارة العمل المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين، والذي استهدف مناقشة خيارات التشغيل المتاحة أمام الفلسطينيين، والشروط التشريعية و المالية والمؤسسية اللازمة لتحقيقها، والهادفة إلى بلورة ملامح إستراتيجية تشغيل فلسطينية قصيرة ومتوسطة المدى حتى العام 2003، وذلك للإسهام في حل مشكلة البطالة في فلسطين.⁽⁶⁾

وإلى جانب وزارة العمل، فإن نقابات العمال تشكل الطرف الرئيسي الثاني المعني بتنظيم سوق العمل. وتعود جذور الحركة النقابية في فلسطين لسنة 1921، حيث بدأت في مدينة حيفا تحت اسم جمعية العمال العرب، إلى أن تم تشكيل الاتحاد العام لنقابات العمال سنة 1965 في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وتم دمجها معا سنة 1994. كما تم دمج النقابات الفرعية (والتي زاد عددها على 200 نقابة) في نقابات وطنية تشمل 11 قطاعا اقتصاديا. ونظراً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي، استأثر العمل السياسي والتنظيمي بالجانب الأكبر من اهتمامات نقابات العمال إلى جانب دورها في خدمة أعضائها. ومع إنشاء السلطة الوطنية، بدأت تتشكل ملامح مرحلة جديدة في العمل النقابي باتجاه التركيز على قضايا العمل والعمال. وعلى الرغم من الجهود التي يبذلها الاتحاد لخدمة العمال، فإن دوره في هذا المجال ما زال محدوداً لأسباب عدة منها: ضعف العضوية (عدد الأعضاء المسجلين في سجلات الاتحاد في الضفة الغربية حوالي 88 ألف عامل)، وعدم إجراء انتخابات في العديد من النقابات والاتحاد، وضعف ثقافة العمل النقابي وأهميته بين العاملين، ونقص الموارد المالية المتاحة لتمويل نشاطات النقابات.

2-4 سياسات الأجور

⁽⁶⁾ تم عقد المؤتمر في الفترة من 11-13/5/1998 في رام الله.

تشتمل سياسات الأجور على القوانين والإجراءات التي تحددها الحكومة وتؤثر على مستوى الأجور، وتركيباتها، وشروط دفعها، وآلية تغييرها. وتسعى سياسات الأجور إلى تحقيق أهداف متعددة أهمها: حماية حقوق العمال، كما في حالة تحديد حد أدنى للأجور، أو ربطها بجدول غلاء المعيشة للحفاظ على القوة الشرائية للعاملين، وإلزام المنتج بدفع الأجور في موعد محدد، والإجازات المدفوعة للعامل، والعلاوة السنوية ومكافأة نهاية الخدمة وغيرها من حقوق العمل. كما تستخدم سياسة الأجور لتحفيز الاستخدام من خلال دعم الأجور (wage subsidy)، بحيث تتحمل الدولة جزءاً من تكلفة العامل، أو لتقليل إنتاج سلعة معينة من خلال فرض رسوم إضافية على أجور العمال، ما يسهم في ارتفاع تكلفة العمل الذي يتحملة المنتج من جهة، وتراجع الأجور الصافية (الأجر المتبقي بعد اقتطاع الرسوم الحكومية المفروضة على الأجور)، ما يقلل من رغبة العمال في العمل في إنتاج هذه السلعة، وكذلك رغبة المنتج في إنتاجها. كما يمكن للحكومة أن تتبنى سياسة أجور تحقق أهداف الاقتصاد الكلي، مثل النمو، أو إعادة توزيع الدخل. وتتعدد العوامل المحددة لمستوى الأجور لتشمل قدرة المنتج على الدفع، وإنتاجية العمل، ومستوى حد الكفاف من الدخل اللازم للبقاء على قيد الحياة. وقد تكون اتفاقيات الأجور فردية حيث يتفق العامل والمنتج على شروط الأجر دون أن يطبق ذلك على بقية العمال، أو تكون اتفاقيات جماعية (بين مجموعة من العمال ومنتج أو مجموعة من المنتجين)، وقد تطبق الاتفاقيات الجماعية على المستوى الوطني، أو القطاعي، أو على مستوى مؤسسة معينة.

وتنتشر العقود الفردية في المؤسسات الصغيرة والقطاع غير الرسمي في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتتميز هذه العقود بضعف قدرتها على حماية العامل من استغلال صاحب العمل، خصوصاً في ظل ضعف البيئة القانونية المنظمة لعلاقات العمل، وتهميش دور نقابات العمال. أما العقود الجماعية فتتميز بقدرتها على حماية حقوق العمال بحيث تشمل نظاماً معيناً يحدد مستوى الأجور، وسلم الترقيات والعلاوات (المنسي وصلاح، 1998).

ولا تتدخل السلطة الوطنية في تحديد مستوى الأجور في القطاع الخاص، ويترك ذلك للمفاوضات الفردية أو الجماعية بين العمال والمنتجين. وتتميز الأجور في القطاع الخاص بالمرونة من حيث الهبوط والصعود، ما يقلل العوائق المؤسساتية التي قد تحد من فاعلية سياسات الأجور. إذ تراوحت الأجور الاسمية ما بين 56.5 شيكلا في الربع الثالث سنة 1995 إلى 70.3 شيكل خلال الربع الثالث من سنة 2000 في الضفة الغربية، وما بين 44.6 إلى 50.7 شيكل في قطاع غزة خلال الفترة نفسها. وتتأثر مستويات الأجور في المناطق الفلسطينية بحجم العمالة الفلسطينية في إسرائيل. إذ أن تدفق العمال الفلسطينيين لسوق العمل الإسرائيلية يقلل من عرض العمل المتاح داخل المناطق الفلسطينية، وهذا بدوره يزيد مستويات الأجور في المناطق الفلسطينية. ويزداد هذا التأثير طردياً مع تزايد حركة العمالة من المناطق الفلسطينية إلى إسرائيل. إلا أن حجم هذا التأثير لم يدرس حتى الآن بأسلوب كمي. أما في القطاع العام، فتتحدد مستويات الأجور بناء على سلم الأجور والرواتب الذي يتبعه ديوان الموظفين، ومن ثم يتم تحديد العلاوات حسب الدرجة الوظيفية والشهادات العلمية. وعلى الرغم من إقرار قانون الخدمة المدنية في العام 1998، فإنه لم يعمل به حتى الآن، وهناك بعض المؤسسات الحكومية والعامّة التي تعمل وفق نظام رواتب خاص بها. مثل سلطة النقد، والهيئة العامة للبتروك... الخ، حيث تعتمد على نظام أجور خاص بها ولا تطبق النظام المتبع ببقية وزارات السلطة. ويعاني نظام الرواتب الحكومي من مشاكل عدة منها: تدني مستوى الأجور قياساً بتكاليف المعيشة الباهظة القريبة من المستويات الإسرائيلية. وحيث يزيد متوسط دخل الفرد الإسرائيلي عن مثيله الفلسطيني بنحو أحد عشر ضعفاً، إضافة إلى تدني مستواه مقارنة بالرواتب في القطاعات غير الحكومية، حيث ينخفض متوسط راتب الموظف الحكومي بحوالي 10% عن متوسط الرواتب في القطاع الخاص (ملحيس، 1998). كما أن نظام الرواتب في القطاع الحكومي يعاني من اختلال كبير في هيكله، حيث ينخفض متوسط رواتب العاملين في قطاع الشرطة بنحو الثلث عنه في بقية قطاعات الخدمة المدنية كما تنخفض رواتب العاملين في قطاعي التعليم والصحة، عن رواتب العاملين في بقية الوزارات الحكومية الأخرى ويعود السبب في اختلال هيكل الرواتب الحكومية في قطاعات الخدمة المدنية إلى الخلط بين الدرجة الوظيفية والمرتبة

الإدارية من جهة، وإلى ارتفاع الأهمية النسبية لعلو المهنة في إجمالي الراتب، ومحاباتها لأصحاب المواقع الإدارية العليا من جهة أخرى (ملحيس، 1998).⁽⁷⁾ وقد حاول قانون الخدمة المدنية معالجة جوانب القصور في الأنظمة القائمة، إلا أن هذا القانون لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

3-4 سياسات التوظيف العام

تتميز سياسة التوظيف العام بعدم الوضوح والشفافية، إذ أن التوظيف خارج قطاعي التعليم والصحة لا تخضع في الغالب لاعتبارات مهنية أو وظيفية وما زالت تحكمها الاعتبارات السياسية والقنوية والشخصية. كما أن إجراءات التعيين تتم في الغالب دون معايير تنظيمية واضحة، ودون إعلان أو مسابقة. إضافة إلى مشاكل نظام الرواتب المشار إليها سابقاً. ونتيجة لهذه السياسات، يعاني القطاع الحكومي الفلسطيني من مجموعة من المشكلات منها: تضخم الجهاز الحكومي وترهله، واختلال الهياكل الوظيفية والإدارية للقطاع الحكومي الفلسطيني، وتدني كفاءة القطاع الحكومي، وارتفاع كلفته وانخفاض الإنتاجية، وتدني مستوى الخدمات الحكومية، وبروز ظواهر التلوث الإداري (ملحيس، 1998).⁽⁸⁾

⁽⁷⁾ للدلالة على ذلك نقتبس ما جاء في دراسة غانية ملحيس حول القطاع العام "وتشير المعلومات إلى أن نسبة علو المهنة تتراوح ما بين 10% و235% من الراتب الأساسي، وتصل إلى أكثر من 75% من الراتب الإجمالي. وتتفاوت مبررات منح علو المهنة، فهي تارة ترتبط بالاختصاص، كما هو الحال بالنسبة للطب البشري 100% من الراتب الأساسي، والهندسة والصيدلة 70%، والمحاسبة 50%، والمحاماة 205%. الخ، وترتبط تارة أخرى بالموقع الإداري، وتتراوح نسبتها ما بين 30% من الراتب الأساسي لرئيس القسم، و120% للمدير، وتصل إلى 180% لوكيل الوزارة، و235% للمستشار القضائي، وتارة تارة ترتبط علو المهنة بموقع العمل، فتمنح لبعض الموظفين في وزارة بعينها كوزارة المالية والتخطيط والتعاون الدولي مثلاً". (ملحيس، 1998).

⁽⁸⁾ هذا وقد حازت الرواتب والأجور على النسبة الكبرى من النفقات الجارية وذلك خلال الفترة 1995-2000، حيث بلغت هذه النسبة 58%، فيما بلغ معدل حصة الأجور من الإيرادات المحلية حوالي 69.8% خلال الفترة نفسها (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات غير منشورة).

شكلت نسبة العاملين الفلسطينيين في القطاع العام 6% من مجموع العاملين حتى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في منتصف العام 1994 من إجمالي العمالة الفلسطينية، ومع توقيع اتفاق إعلان المبادئ الفلسطيني-الإسرائيلي، وما تبعه من اتفاقيات، قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء أجهزتها الحكومية المدنية والأمنية إضافة إلى إنشاء عدد من المؤسسات والشركات العامة التجارية والاستثمارية. وقد أدى ذلك إلى التوسع في التوظيف الحكومي والعام لتمكين السلطة من النهوض بمسؤولياتها المدنية والأمنية تجاه المجتمع الفلسطيني، كما أن جزءاً من هذا التوسع جاء نتيجة لمحاولة السلطة التخفيف من حدة البطالة في المناطق الفلسطينية عبر التوظيف العام. ونتيجة لذلك ارتفع عدد العاملين في القطاع العام من حوالي 22 ألف موظف في منتصف العام 1994 إلى حوالي 105.56 آلاف مع نهاية الربع الثاني من سنة 1999، أي بزيادة نسبتها 380% (ماس، المراقب الاقتصادي، أعداد مختلفة). وخلال العام 2000، بلغ عدد العاملين في القطاع العام حوالي 113 ألف عامل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات غير منشورة). هذا وقد بلغت نسبة العاملين في القطاع العام في الأراضي الفلسطينية حتى نهاية الربع الرابع من العام 2000 حوالي 23.1% من إجمالي القوى العاملة، شكلت هذه النسبة في الضفة الغربية 18.5%، وفي قطاع غزة 40.9% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، الدورة 19).

4-4 سياسات التدريب المهني

أصبح التدريب ضرورة ملحة لمواكبة التطورات الفنية والعلمية في مختلف مجالات الحياة، خاصة المجالات الإنتاجية والتسويقية وغيرها من الأنشطة الاقتصادية. ويهدف التدريب إلى اكتساب المهارات الجديدة التي تؤثر إيجابياً على طرق العمل بما يضمن رفع كفاءة الإنتاج والمردود المالي والاقتصادي للموارد المستغلة. ومن هذا المنطلق، أصبح التدريب استثماراً في العنصر البشري يقوم على أسس التكلفة والمنفعة كما هو الحال في أشكال الاستثمار الأخرى كالعقارات، والمعدات وغيرها من الأصول.

وقد أولت وزارة العمل اهتماماً كبيراً لقضايا التدريب المهني وتطوير مراكز التدريب التي تشرف عليها الوزارة والبالغة 13 مركز تدريب مهني في الضفة الغربية وقطاع غزة تمولها الحكومة بالكامل. وتتولى إدارة هذه المراكز الإدارية العامة للتدريب المهني، وهي إحدى إدارات وزارة العمل، وتهدف إلى المساهمة في إعداد وتدريب الكوادر المهنية المختلفة من عمال مهرة وفنيين مهنيين والمساهمة الفعالة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني. ويتم قبول 3000 طالب سنوياً في هذه المراكز، ويخرج منهم حوالي 2500 طالب. ومنذ إنشاء مراكز التدريب المهني، تم تخريج أكثر من 90 ألف متدرب. وتقدم المراكز دورات تدريبية تعتمد النظام المدرسي، وتتفاوت مدتها من 6-14 شهراً في 22 مهنة مختلفة (حشوة، 1998).

وبالإضافة إلى المراكز التي تشرف عليها وزارة العمل، هناك عدة مراكز تدريب مهني أخرى تديرها الأونروا، وجمعيات ومؤسسات أهلية أخرى، وتقدم هذه المراكز دورات تدريب مدتها سنتان في مجالات صناعية وخدمية وتمول من خلال المعونات الأجنبية. وتخرج حوالي 800 طالب سنوياً (حشوة، 1998). إضافة إلى مراكز التدريب المهني هنالك المراكز الثقافية التي تقدم برامج ودورات تدريبية. ويوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة 143 مركزاً ثقافياً منها 52 في قطاع غزة. وتشرف الحكومة على 27 مركزاً ثقافياً، وتشرف الجمعيات الخيرية على 14 منها، أما الباقي فتديره مؤسسات خاصة (حشوة، 1998). وتقدم هذه المراكز دورات تدريبية في مجالات متعددة منها الحاسوب، والمجالات الزراعية والتجارية والصناعية.

وتواجه مؤسسات التدريب المهني عدداً من التحديات أهمها: عدم وجود سياسة واضحة للتدريب المهني تعزز ارتباط برامج التدريب باحتياجات سوق العمل من التخصصات المختلفة، إضافة إلى شح الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة لمراكز التدريب، والتي تعيق قدرة مؤسسات التدريب على تطوير مصادرها البشرية والمادية ومناهجها، بما يضمن ارتباط المهارات والمعارف المكونة عند الخريجين بتلك التي سيحتاجون إليها في سوق العمل. ولرفع كفاءة مؤسسات التدريب المهني، بادرت وزارة

العمل وبالتعاون مع طاقم الخبراء في وزارة العمل، والوزارات الأخرى المعنية بالتدريب والتعليم المهني، ومؤسسات القطاع الخاص، ووضعت استراتيجية لتطوير نظام تعليم وتدريب مهني وتقني موحد في فلسطين. أما من حيث كفاءة برامج التدريب ومدى مساهمتها في تحسين التوافق بين احتياجات سوق العمل والمهارات المتاحة، وتأثيرها على إنتاجية المتدربين ومستوى أجورهم، فإن عدداً قليلاً من الدراسات حاول الإجابة على ذلك، وقد ركزت هذه الدراسات على برامج قطاعية ومحددة. وعلى الرغم من النقص في دراسات تقييم برامج التدريب ومتابعة خريجها، فإن ما اجري منها يشير إلى فاعلية برامج التدريب. فقد تبين أن 75% من خريجي مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل قد حصلوا على عمل خلال عام من تخرجهم (حشوة، 1998)، كما تبين من دراسة قامت بها مؤسسة GTZ أن 95% من خريجي مدرسة بيت حنينا الثانوية الصناعية سنة 1995 قد حصلوا على عمل، وأن 66% منهم يعملون في مجال تخصصهم (حشوة، 1998).

5-4 مكاتب العمل

تتبع مكاتب العمل الإدارة العامة للتشغيل في وزارة العمل. وتتلخص أهداف الإدارة العامة للتشغيل بالمساهمة في صياغة سياسات التشغيل بما يتلاءم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية، ودراسة وتحليل مستويات واتجاهات التشغيل وعلاقتها بسياسات التنمية والتعليم، وتقديم خدمات التشغيل لأصحاب العمل والعمال الفلسطينيين الباحثين عن العمل، ورصد ومتابعة مستويات واتجاهات القوى العاملة المطلوبة والمتوقعة لتلبية احتياجات سوق العمل، وتنظيم تشغيل العمالة الفلسطينية داخل الخط الأخضر، وخارج فلسطين بالتنسيق مع الجهات المختصة الأخرى، ومتابعة حقوق العمالة الفلسطينية في إسرائيل وفي الخارج وفقاً للاتفاقيات المعقودة. وتتشكل الإدارة من عدد من الدوائر منها دائرة تنظيم العمالة المحلية والوافدة، ودائرة تنظيم العمالة في الخارج، ودائرة سياسات العمل.

ويتبع الإدارة عدد من مكاتب التشغيل العاملة في محافظات الضفة الغربية، وقطاع غزة، يبلغ عددها 26 مكتباً رئيسياً وفرعياً.⁽⁹⁾ وتتولى مكاتب العمل مسؤولية تنفيذ المهام الحيوية التالية:⁽¹⁰⁾

1. جمع وتوفير المعلومات عن الباحثين عن عمل وأولئك الذين يطلبونه، وفرص العمل المتاحة والمؤهلات المطلوبة لها، وإعداد سجلات خاصة بالمتعطلين عن العمل وعروض العمل، والعمل على المعالجة النشيطة لطلبات العمل بأقصى سرعة.
2. متابعة العمالة المحلية والتعرف على أوضاعها، وضبط القوائم المتعلقة بفرص العمل التي يكون من الصعب تليبيتها من المنطقة نفسها، بحيث يتم التنسيق بشأن تلبية ذلك من خلال مكاتب التشغيل اللوائية الأخرى.
3. الإرشاد والتوعية: حيث يكون الهدف منها هو توفير المعلومات كافة المتعلقة بخدمات التشغيل، سواء التي أنجزتها مكاتب التشغيل أم من أية جهة أخرى في الوزارة، وإبلاغها إلى المستفيدين منها كافة. وتعريف المتعطلين عن العمل بأهمية التدريب المهني ودوره في زيادة فرصة إيجاد العمل.
4. متابعة العمالة في الخارج والإبقاء على الاتصال والتواصل معهم بغية التعرف على أوضاعهم، والمشاكل التي تواجههم، والعمل على حلها.

ومن أهم إنجازات الإدارة العامة للتشغيل: تفعيل دور مكاتب التشغيل، بحيث أصبحت الإدارة العامة للتشغيل تعمل على حل مشاكل العمال الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، بعد أن كانت مهمة مكاتب العمل مقتصرة فقط على استلام تصاريح العمل من الإسرائيليين وتسليمها للعمال الفلسطينيين. كما تم إنجاز استراتيجية متوسطة المدى للتشغيل، إضافة إلى إعداد دليل مهام خدمات التشغيل للموظفين العاملين في مكاتب العمل

⁽⁹⁾ وتتوزع هذه المكاتب كما يلي: مكاتب محافظات غزة: الرمال، والشجاعية، وجباليا البلد، وجباليا المعسكر، وبيت حانون، والمعسكرات الوسطى، ودير البلح، وخانيونس، والقرى الشرقية بمحافظة خانيونس، ورفح. أما مكاتب التشغيل في محافظات الضفة الغربية: بيت لحم، ومكتب تشغيل الخليل + 5 مكاتب فرعية (الظاهرية، وترقوميا، والسموع، ويطا ودورا) أبو ديس، وأريحا، ورام الله والبيره، ونابلس، وسلفيت، وطوباس، وجنين، وطولكرم، وقلقيلية.

⁽¹⁰⁾ وردت هذه الأهداف في صفحة وزارة العمل على شبكة الإنترنت.

في المحافظات. وعلى الرغم من أهمية الدور المناط بالإدارة العامة للتشغيل والإنجازات التي حققتها، فإن دورها الرئيسي المتمثل بمحاولة التوفيق بين طالبي العمل وعارضي فرص العمل ما زال محدودا جدا. فقد أشارت سجلات الإدارة العامة للتشغيل إلى أن عدد الباحثين عن عمل محليا (في الضفة الغربية وقطاع غزة) والذين تقدموا بطلبات لمكاتب التشغيل بلغ 3594 شخصا منذ سنة 1998 حتى نهاية حزيران من سنة 2000، في حين بلغ عدد فرص العمل المعروضة خلال الفترة نفسها 4182 فرصة، وعدد فرص العمل المنفذة من خلال مكاتب التشغيل 1329 فرصة عمل خلال الفترة نفسها.

وتشير هذه الأرقام إلى مدى تدني إقبال الباحثين عن عمل على مكاتب التشغيل من جهة، وتدني إقبال أصحاب العمل على خدمات مكاتب التشغيل. إذ أن الأرقام المشار إليها أعلاه منخفضة جدا مقارنة بحجم القوى العاملة بشكل عام، وبعدد العاطلين عن عمل بشكل خاص. ولا تعرف الأسباب الحقيقية لتواضع إقبال الباحثين عن عمل والمنتجين الذين يعرضون فرص العمل على خدمات مكاتب التشغيل. وقد تشمل هذه الأسباب عدم معرفتهم بوجود هذه المكاتب والخدمات التي تقدمها، أو قناعتهم بتواضع دورها في إمكانية الحصول على وظيفة، أو في إيجاد المهارات المطلوبة من خلالها. ومن هنا لا بد من دراسة وتقييم أداء مكاتب التشغيل، ورسم السياسات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتفعيل دورها في المواعمة والتوفيق بين العرض من العمل والطلب عليه.

6-4 الإطار القانوني للتشغيل في فلسطين

التشغيل هو محصلة العلاقة بين العامل والمنتج، وعليه فلا بد من وجود إطار قانوني ينظم ويحكم هذه العلاقة بما يضمن حقوق، والتزامات وواجبات كل طرف تجاه الآخر. وعادة ما يتم تنظيم علاقات العمل من خلال قانون العمل والقوانين المكملة له. ولقوانين العمل أهمية اجتماعية لأنها تنظم علاقات قطاع عريض من الأشخاص في

الدولة، بغية تحقيق التوازن في مصالح فئتي العمال وأصحاب العمل. كما أن لقوانين العمل أهمية اقتصادية فائقة لأن الأعباء التي يحملها هذا القانون لأصحاب الأعمال تؤدي إلى الزيادة في نفقات الإنتاج، وبالتالي إلى ارتفاع تكاليف إنتاج السلعة أو تقديم الخدمة، وهذا يؤدي، بدوره إلى زيادة في أسعار السلع والخدمات؛ الأمر الذي قد يترتب عليه، عند المغالاة، نقص في الطلب على هذه السلع وتلك الخدمات. كما يمكن للدولة عن طريق قانون العمل أن تشجع صناعة معينة، أو تحد من إنتاج نوع معين من السلع. ففي الحالة الأولى تزيد الدولة من الحوافز والمزايا الممنوحة في القانون للعاملين بتلك الصناعة، وفي الحالة الثانية يجري العكس، حيث تقلل الحوافز والمزايا الممنوحة في القانون للعاملين في إنتاج تلك السلعة، فيحجم الكثير عن الاشتغال بها.

يتم تنظيم علاقات العمل حالياً في المناطق الفلسطينية وفقاً لقانون العمل الفلسطيني رقم 16 لسنة 1964 الذي تم إقراره إبان الإدارة المصرية لقطاع غزة، بينما يسري القانون الأردني رقم 21 لسنة 1960 والذي تم إقراره إبان الحكم الأردني للضفة الغربية (عدّل بعد ذلك بالقانون رقم 2 لسنة 1965). لقد أولت السلطة الوطنية اهتماماً خاصاً لتوحيد وتحديث التشريعات والأنظمة الخاصة بالعمل السارية المفعول في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، من خلال وضع قانون العمل الفلسطيني الذي قامت وزارة العمل بإعداد مسودته بالتعاون مع منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية، ومنظمات أصحاب العمل والعمال في فلسطين، أقرت الصيغة النهائية لمشروع قانون العمل الفلسطيني بعد نقاش طويل. واشتملت على 141 مادة، توزعت على 10 أبواب.⁽¹¹⁾

وأهم ما يميز قانون العمل الفلسطيني عند مقارنته بالتشريعات السابقة هو زيادة اهتمامه بحقوق العاملين، فقد قلص ساعات العمل من 48 ساعة إلى 45 ساعة، على الرغم من أن عدد ساعات العمل وفقاً لاتفاقيات العمل العربية والدولية حددت بأربعين ساعة أسبوعياً، وزاد إجازات الأمومة إلى عشرة أسابيع بعد أن كانت ستة أسابيع، واشترط توظيف ما لا يقل عن 5% من المعاقين من مجمل العاملين في

⁽¹¹⁾ وقد تم تصنيف الأبواب على النحو التالي: تعاريف وأحكام عامة، التشغيل والتدريب والتوجيه المهني، عقد العمل الفردي، علاقات العمل الجماعية، شروط وظروف العمل، تنظيم عمل الأحداث، تنظيم عمل النساء، نقاش العمل، إصابات العمل وأمراض المهنة، والعقوبات والأحكام الختامية.

المنشأة، كما تضمن زيادة في الإجازات المدفوعة، ومواد تعنى بمكافأة نهاية الخدمة، وتعويضات نهاية العمل، وشروط السلامة والصحة المهنية. وراعى القانون في أحكامه اعتبارات عدة، حيث أخذت بعين الاعتبار المرونة في تطوير الأحكام التي تعالج شروط وظروف العمل. كذلك تمت مراعاة الطبيعة الخاصة لبعض قطاعات العمل، مثل القطاع الزراعي، بما يكفل الحماية التشريعية لفئات العمال كافة، وفي الوقت نفسه إعطاء الصلاحية للسلطة التنفيذية لمعالجة جوانب من شروط العمل ملائمة لخصوصيات هذه القطاعات. من جهة أخرى، حمل القانون السلطة التنفيذية أعباء إصدار الأنظمة واللوائح المكملة، حيث أكد المبادئ والحقوق الأساسية، وترك تنظيم كثير من التفاصيل للسلطة التنفيذية، وذلك لمواجهة الواقع الجديد، الذي يتطلب معالجات سريعة وآنية، كما هو حال المعالجات التشريعية المكملة المطلوبة في ميدان الصحة والسلامة المهنية. كما أحال القانون تنظيم بعض الحقوق إلى قانون الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية)، الأمر الذي يتطلب إقرار مشروع هذا القانون بأسرع وقت (ملحق مشاريع القوانين المكملة لقانون العمل). ومن القضايا الحساسة التي تطرق لها القانون هي إمكانية تحديد حد أدنى للأجور، وكلف لجنة الأجور بتحديد مستواه. ويؤخذ على القانون الفلسطيني تقييده لحرية العمل النقابي داخل أماكن العمل، واشترط ذلك بموافقة صاحب العمل، وقيود قدرة العمال على استخدام سلاح الإضراب، حيث اشترط موافقة 51% من العاملين قبل الشروع في الإضراب. وعلى الرغم من إقرار قانون العمل الفلسطيني فإنه لم ينشر في الجريدة الرسمية، كما أنه لم يدخل حيز التنفيذ حتى الآن.

إضافة إلى قوانين العمل المعمول بها في المناطق الفلسطينية يتأثر سوق العمل بمجموعة من القوانين ذات الصلة بموضوع العمل منها على سبيل المثال لا الحصر:

القانون الأساسي الفلسطيني، إذ أشارت مسودة القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (21) إلى أن النظام الاقتصادي يقوم على أسس مبادئ الاقتصاد الحر، وأن حرية الاقتصاد الفلسطيني مكفولة، والملكية الخاصة مصونة. وقد ترتب على هذا التوجه ازدياد ملحوظ في عدد المنشآت الاقتصادية الخاصة، وبالتالي المساهمة في تحسين القدرة

الاستيعابية للعمل في المناطق الفلسطينية. وقانون تشجيع الاستثمار الذي يتضمن حوافز تهدف إلى تشجيع الاستثمار في فلسطين، وقانون الشركات الذي ينظم قواعد تأسيس الشركات وتصفياتها، وقانون البنوك والمصارف الذي ينظم عمل المؤسسات المصرفية، وقانون التأمين الذي يساهم في استقرار الاقتصاد عبر تحمل أعباء مخاطر حوادث إصابات العمل، وقانون ضريبة الدخل الذي يساهم في إعادة توزيع الدخل ويسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية. هذه القوانين وغيرها لها تأثير بالغ على سوق العمل، غير انه لم يتم حتى الآن تقييم درجة تأثيرها على سوق العمل في المناطق الفلسطينية. على صعيد آخر يتأثر التشغيل في المناطق الفلسطينية، أيضا، بالاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية، وبالذات ما كان منها متعلقاً بالنواحي الاقتصادية والتجارية لتنظيم العلاقة الفلسطينية الإسرائيلية، فهذه الاتفاقيات تؤثر بلا شك، على العمال وظروف التشغيل في فلسطين. وتتأثر سوق العمل الفلسطينية أيضا بالاتفاقيات التجارية التي توقعها السلطة الوطنية مع الأطراف الأخرى كالدول العربية، والاتحاد الأوروبي، وكندا، والولايات المتحدة.

7-4 برامج التشغيل الطارئة

ركزت هذه المشاريع على استخدام الأيدي العاملة للحد من ظاهرة البطالة المتفشية في الاقتصاد الفلسطيني، وقد تركزت هذه المشروعات في مجالات البنية التحتية، خاصة الأبنية والأرصفة. ويتمثل الهدف الرئيسي لبرامج إيجاد فرص العمل التي تدعمها الدول المانحة في الحد من تسارع نمو البطالة أثناء الأزمات الناجمة عن تعثر مسيرة التسوية، وما يرافقها من سياسات الحصار والإغلاق، وذلك بهدف تدعيم الاستقرار ومنع انهيار عملية التسوية وقد خصصت الدول المانحة أكثر من 130 مليون دولار لبرامج التشغيل الطارئ في المناطق الفلسطينية خلال الفترة من تشرين الأول 1993 وحتى تشرين الأول 1997. وأسهمت في توفير 2.6 مليون يوم عمل بكلفة إجمالية تصل إلى حوالي 97 مليون دولار، شكّلت حصة الضفة الغربية حوالي 39 مليون دولار وقطاع غزة 58 مليون دولار. ووصلت التحويلات النقدية الصافية للعمال

المشاركين في برامج التشغيل الطارئ إلى حوالي 26 مليون دولار، أي ما يعادل 27% من هذه المخصصات. وتتعدد برامج التشغيل الطارئ في الضفة الغربية وقطاع غزة وتشرف عليها جهات عدة، ويمكن تلخيص أهم هذه البرامج بما يلي:

✧ برنامج البنك الدولي الذي ينفذه المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار - بكدار (البرنامج الطارئ لإيجاد فرص العمل): يقسم برنامج البنك الدولي وبكدار إلى ثلاثة برامج فرعية، جرى تنفيذ البرنامج الأول خلال نيسان - حزيران العام 1996، وتضمن تشغيلاً مباشراً للعمال من البلديات والمجالس القروية، أما البرنامج الثاني فقد بدأ في حزيران من العام 1996، ويتكون من مشاريع في مجال الأشغال العامة، ويشمل البرنامج الثالث برنامج "التنمية المجتمعية"، ويركز على مجالات تطوير البنية التحتية والمجتمعية، وقد بدء هذا البرنامج في حزيران من العام 1997، وقد تم صرف حوالي 53 مليون دولار على هذه البرامج الثلاثة.

وأنجز البنك الدولي من خلال برامج خلق فرص العمل التي يمولها (صندوق هولست HOLST) منذ العام 1996، أكثر من 750 مشروعاً، وخلق أكثر من 3 ملايين فرصة عمل حتى شهر حزيران من سنة 2001. وانفق البنك ما مجموعه 68.9 مليون دولار لمشاريع خلق فرص عمل.

✧ برامج إيجاد فرص العمل الخاصة بمجموعة العمل القطاعي للدول المانحة، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار). وقد بدأ العمل بهذه البرامج في أيلول 1994، وتتركز مشاريعها في تأهيل البنية التحتية بتكلفة بلغت حتى حزيران 1996 نحو 44.5 مليون دولار.

✧ برنامج الأونروا لإعادة تأهيل المساكن، فخلال الفترة من العام 1989 وحتى العام 1995، تلقت الأونروا منحة بقيمة 14 مليون دولار، وقد وفر مشروع إعادة تأهيل المساكن الذي قامت بتنفيذه الأونروا في الفترة من 1994 - 1996، 170,774 فرصة يوم عمل في الضفة الغربية، وبالمقابل كان هناك مشروع آخر تم تنفيذه

في قطاع غزة في الفترة من 1996-1997، حيث وفر هذا المشروع 70321 فرصة يوم عمل.

✧ برنامج الأونروا الطارئ لإيجاد فرص العمل، واستغرق البرنامج 3 أشهر (أيار/ 1996- آب/1996) بتكلفة إجمالية بلغت 5 ملايين دولار، وقد اقتصر هذا البرنامج على قطاع غزة فقط، حيث وفر 338260 فرصة يوم عمل.

✧ برامج إيجاد فرص العمل الخاصة بمؤسسة إنقاذ الطفل، وخصصت مؤسسة إنقاذ الطفل مبلغاً إجمالياً يبلغ 4.8 مليون دولار، نتج عنه 87,279 يوم عمل، وتشغيل 7,495 عاملاً في الضفة والقطاع (البطمة، 1998).

فيما يتعلق بتأثير هذه البرامج على خلق فرص عمل، تجدر الإشارة إلى أن هذه البرامج قد أسهمت في توفير فرص عمل مؤقتة، وخصوصاً خلال فترات اشتداد أزمة البطالة، وأسهمت بالتالي في تخفيض البطالة، وبالتالي في تخفيف الفقر، إلا أنها بسبب طبيعتها الطارئة من جهة، واستهدافها توفير أكبر قدر من فرص العمل لم تؤد إلى توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد المحلي. ولا يعني ذلك التقليل من أهميتها، فالبرامج التي ركزت على خلق فرص العمل كان لها أثر إيجابي على تخفيف حدة الفقر، والبرامج الأخرى التي تعنى بالبنية التحتية كان لها تأثيراً إيجابياً محدوداً على المدى البعيد، فتشغيل العمالة غير المباشرة، وتحسين البنية التحتية مهم. لكن هذه البرامج البسيطة لم تحدث تغييرات جوهرية في طبيعة البنية التحتية في الضفة والقطاع، بشكل يساعد على تقوية ودعم الاستثمار والتنمية الاقتصادية، إذ أن غالبيتها تركز في إقامة الأرصفة أو إصلاح الأبنية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه البرامج لم تعط اهتماماً كافياً لتشغيل النساء، والبرنامج الوحيد الذي أتاح الفرصة لمشاركة النساء هو برنامج التشغيل الطارئ التابع للأونروا.

8-4 استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين 2000-2004

قامت وزارة العمل (برنامج التشغيل) بإعداد استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين للفترة 2000-2004. واستهدفت الاستراتيجية بالدرجة الأولى تخفيض معدلات البطالة من 14.4% العام 1998 إلى 8% العام 2004، عبر زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وزيادة فرص التشغيل. وقد ارتكزت الاستراتيجية على ثلاثة افتراضات (سيناريوهات) وهي:

1. افتراض استمرار المعوقات الإسرائيلية وسياسات التضييق وخنق الاقتصاد الفلسطيني وتعثر عملية التسوية السياسية. واستهدفت الاستراتيجية في ظل هذا السيناريو المحافظة على معدلات البطالة السائد (للعام 1998) والبالغ 14.4%. لتحقيق ذلك، فإن هناك حاجة إلى توفير 162.2 ألف فرصة عمل في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال السنوات الخمس القادمة، ووجود استثمارات بقيمة 3.5 بليون دولار.
2. افتراض تحسن العلاقات الفلسطينية- الإسرائيلية وحدوث انفراج وتقدم في عملية التسوية السياسية، ما ينعكس بالإيجاب ويؤدي إلى تحسن في الأوضاع الاقتصادية الفلسطينية. وتستهدف استراتيجية التشغيل في ظل هذا السيناريو خفض معدلات البطالة إلى 8%، الأمر الذي يتطلب توفير 207.8 ألف فرصة عمل في الأراضي الفلسطينية، ويتطلب استثمارات يصل حجمها إلى 4.5 بليون دولار.
3. افتراض إزالة المعوقات الإسرائيلية، وحدوث تقدم في الأوضاع السياسية والاقتصادية. وتهدف استراتيجية التشغيل في ظل هذا السيناريو خفض معدلات البطالة إلى 8% عام 2004، إضافة إلى رفع معدلات المشاركة بنسبة 5% سنوياً، ويحتاج ذلك إلى توفير 291 ألف فرصة عمل في الضفة الغربية وغزة، ويتطلب استثمارات بقيمة 7.7 بليون دولار.

ويؤخذ على الاستراتيجية المقترحة، اعتمادها على أسلوب التحليل الوصفي الارتجالي في التقديرات وغياب أي تحليل كمي للعلاقات الاقتصادية المؤثرة على حجم الاستخدام أو العلاقة بين حجم الاستثمار المطلوب، وعدد فرص العمل التي سيوفرها، أو طبيعة العلاقة بين الاستخدام والإنتاج، ومستوى النمو الاقتصادي المطلوب لتوفير عدد معين من فرص العمل، وإغفالها للفروقات القطاعية في العلاقة بين الاستخدام والعوامل المؤثرة عليه، وافترضها أن تأثير الإنتاج على الاستخدام في القطاع الزراعي لا يختلف عنه في القطاع الصناعي مثلاً، وهذا مخالف للواقع. كما أن الاستراتيجية أغفلت كلياً تأثير مستويات تغير الأجور على الاستخدام، وتأثير مرونة الإحلال. كما يؤخذ على الاستراتيجية المقترحة عدم ارتكازها إلى رؤية تنموية شمولية، وعدم مناقشتها على المستوى الوطني وعدم اعتمادها من الأطر الرسمية التنفيذية والتشريعية. ويمكن القول، أيضاً، أن الاستراتيجية المقترحة جاءت معزولة كذلك عن السياق العام للبرنامج السياسي الوطني الفلسطيني الذي يتحدث عن حق العودة، ولم تتبن أهدافاً صحيحة قادرة على توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، بل ركزت على خفض معدل البطالة، وللتدليل على ذلك تكفي الإشارة إلى أن معدل البطالة في الأراضي الفلسطينية كان قد انخفض أثناء مناقشة الاستراتيجية إلى نحو 9% بسبب انفتاح سوق العمل الإسرائيلية في العام 1999 والفصول الثلاثة الأولى من العام 2000. أي أن هدف تخفيض البطالة قد تحقق خلال أشهر واقتراب من مستواه المستهدف تحقيقه (8%) خلال أربع سنوات، دون الحاجة لأي تدخل حقيقي من قبل وزارة العمل. وعليه، فإن بلورة استراتيجية وطنية للتشغيل ليس مجرد تمرين ذهني، بل عملية بحث معمق يشخص الواقع القائم بدقة، ويحدد متطلبات تغييره من خلال إدراك وإعلاء للإمكانيات الذاتية والموضوعية، وفهم عميق لسبل ومتطلبات تنميتها وتطويرها. ولا بد لاستراتيجية التشغيل الوطنية أن تركز أساساً على توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني كسبيل رئيسي لتخفيض معدلات البطالة، وفي سعيها لتوسيع القدرة الاستيعابية لا بد أن تركز على القطاعات والفروع التي تمتلك مزايا تنافسية تؤهلها للنمو والتطور المطرد.

9-4 السياسات الاقتصادية الكلية في الضفة والقطاع وتأثيرها على سوق العمل

تهدف السياسات الكلية إلى توفير البيئة الاستثمارية الملائمة التي تؤدي إلى تشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي المطرد والمقرون بتوسيع آفاق التشغيل. وعلى الرغم من الجهود المهمة المبذولة لتحسين المناخ الاستثماري للتشغيل خلال السنوات الثماني الماضية، إلا أنه يمكن القول أن تعثر عملية التسوية السياسية ومحاولات إسرائيل المستمرة للتوصل من التزاماتها وانتهاجها لسياسات الحصار والإغلاق المتكرر، وارتباك مؤسسات السلطة الفلسطينية وإيلائها الأولوية للاعتبارات السياسية، وتدني مستوى الأداء، أسهمت جميعاً في عدم تهيئة الأجواء لتشجيع الاستثمار، واستنقذاب رؤوس الأموال الضرورية لإحداث نقلة نوعية ويمكن تلخيص تجربة السياسات الكلية في الضفة والقطاع منذ العام 1994 كما يلي:

السياسات السكانية: لم تنتهج السلطة الوطنية الفلسطينية سياسات جديّة موجهة للتعامل مع مشكلة الارتفاع الكبير في معدلات النمو السكاني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وعلى الرغم مما يثار من مبررات ناجمة عن واقع الصراع الفلسطيني- الإسرائيلي وتطوراته لتبرير عدم انتهاج سياسات سكانية تحد من النمو السكاني المتسارع، فإن استمرار تجاهل هذه المشكلة وعدم التصدي لها بسياسات وبرامج جديّة ينطوي على العديد من الانعكاسات التنموية الخطيرة.

السياسات النقدية: نظراً لغياب عملة وطنية فلسطينية، فإن سلطة النقد الفلسطينية لا تمتلك القدرة على تحديد أسعار الصرف، أو معدلات الفائدة، أو التأثير على عرض النقد. ويقتصر دورها على مراقبة عمل البنوك المحلية، والإشراف عليها، وتحديد متطلبات الاحتياطي من العملات فيها. فافتقار القدرة على انتهاج سياسة نقدية فلسطينية قادرة على جذب وتدوير رؤوس الأموال المحلية والأجنبية أدى إلى تردد المستثمرين. فسعر الفائدة البنكية مرتفع بالنسبة لما يمكن أن يكون مرغوباً به لو تمكنت سلطة النقد

من التأثير على معدلاتها بما يحفز الاستثمار، وانعدام وجود عملة وطنية لم يقتصر فقط على الحد من القدرة على التحكم بأدوات السياسة الكلية، بل، أيضا، تعذر الاستفادة من عوائد تداول كل من الشيكل الإسرائيلي والدينار الأردني والذي تعود فوائده على الأردن وإسرائيل، اللتين تستفيدان من رسوم إصدار العملة المتداولة في السوق الفلسطينية، وتمثل نوعا من الضرائب المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني (حامد، 1999؛ الجعفري، 1998).

السياسات المالية: وفقا لبروتوكول باريس الاقتصادي، فإن السلطة الوطنية تعتمد في الجزء الأكبر من إيراداتها على الحصيلة التي تجبها السلطات الإسرائيلية من الإيرادات الجمركية، وضرائب دخل العمال الفلسطينيين العاملين في الاقتصاد الإسرائيلي، فيما تشكل الإيرادات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة جزءا من الإيرادات العامة الفلسطينية. وقد نجم عن هذا التحكم الجزئي بالإيرادات عجز السلطة عن التحكم بالسياسات المالية بشكل تام، حيث يعتمد الاقتصاد الفلسطيني في جمع الجزء الأكبر من الإيرادات العامة على الاقتصاد الإسرائيلي، وإيرادات المقاصة وضرائب العمل في السوق الإسرائيلية التي تحولها السلطات الإسرائيلية، وتشكل أكثر من 60% من الإيرادات العامة لتمويل الإنفاق الجاري للسلطة الوطنية. وعليه، فإن زيادة الإيرادات الفلسطينية دون إحداث تحول جوهري في بنية النظام الضريبي يعني تلقائيا زيادة الاستيراد من إسرائيل، أو العمل الفلسطيني في إسرائيل، وزيادة التبعية والارتهان للاقتصاد الإسرائيلي على المدى الطويل. أما بالنسبة لتحديد معدلات ضريبة القيمة المضافة ومعدلات الجمارك ورسوم الاستيراد فكلها مقيدة باتفاق باريس وبالمعدلات الإسرائيلية، الأمر الذي يجعل الاستفادة الفلسطينية مجرد مصادفة عند توافق المصالح الإسرائيلية والفلسطينية (ارنون وآخرون، 1997؛ الجعفري، 1998). ونتيجة لتزايد الإنفاق العام يتجه العجز في الموازنة إلى النمو مع الزمن، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة العبء الضريبي المفروض على كاهل قطاع الأعمال. بالإضافة إلى ذلك، فالأسعار والأجور والتكاليف في الضفة الغربية وقطاع غزة أعلى مما هي عليه في الأردن و مصر، حتى عندما تؤخذ الإنتاجية بعين الاعتبار، الأمر الذي يؤثر سلبا على القدرة

التنافسية للاقتصاد الفلسطيني، وبالتالي الاستثمار. كما أن دور ومساهمة السلطة الوطنية الفلسطينية في تكوين رأس المال من خلال الاستثمار في البنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية والموارد البشرية لا يزال هامشياً ومحدوداً ومرهوناً بما يتاح من عون دولي. ولم يتعد دور السلطة زيادة فرص التوظيف بأجور متدنية في القطاع العام لتخفيف وطأة البطالة (صندوق النقد الدولي، 1999؛ الجعفري، 1998).

السياسات التجارية: لم يغير اتفاق باريس من القيود الأمنية والسياسية والاقتصادية الإسرائيلية المفروضة على التجارة الخارجية الفلسطينية، حيث ما زالت إسرائيل تتحكم بالمعابر والموانئ والمطارات التي تعتبر منافذ التجارة الخارجية الفلسطينية. كما لا تزال التجارة الفلسطينية، نتيجة لذلك، متركزة مع الجانب الإسرائيلي رغم محاولات السلطة الفلسطينية تنويع شركائها التجاريين بزيادة التجارة مع الأردن ومصر والاتحاد الأوروبي وأمريكا، حيث تشكل إسرائيل المصدر لأكثر من 70% من الواردات الفلسطينية، وتنتج إليها أكثر من 90% من الصادرات الفلسطينية. أما فيما يتعلق بعائدات القوى العاملة في الاقتصاد الإسرائيلي فإنها تشكل أكثر من 90% من إجمالي قيمة الصادرات، الأمر الذي ساهم في تمويل جزء من العجز القائم في ميزان السلع والتجارة. وتبين هذه الأرقام مدى الاعتماد الكبير للتجارة الفلسطينية على إسرائيل ومدى الأضرار التي تلحق بالاقتصاد الفلسطيني من جراء قيام إسرائيل بإغلاق ومحاصرة الأراضي الفلسطينية (أبو شكر، 1999؛ EIU، 2001). وتشكل سيطرة إسرائيل على المنافذ الحدودية الفلسطينية العائق الرئيس أمام إمكانية تطوير السياسات التجارية الفلسطينية، وأمام تنفيذ الاتفاقات الاقتصادية والتجارية الموقعة مع الأطراف الأخرى، وحتى أمام تنفيذ الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الإسرائيلية، فإن تحلل إسرائيل من تنفيذ التزاماتها بموجب تلك الاتفاقات يجعل من المتعذر تحقيق استفادة فلسطينية منها.

القوانين والتشريعات وبناء المؤسسات: أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية عند قيامها في العام 1994 العديد من المؤسسات التي لم تكن موجودة، كما قامت توسيع وتفعيل

مؤسسات أخرى قائمة. فأنشأت الوزارات كما أنشأت العديد من المؤسسات والهيئات الحكومية، وسنت العديد من التشريعات والقوانين والأنظمة لتنظيم وتنشيط الحياة الاقتصادية (أنظر الملحق الثاني الذي يعرض مجموعة القوانين الاقتصادية التي تم إقرارها والمصادقة عليها من الرئاسة، والقوانين التي تم إقرارها ولم يصادق عليها بعد، والقوانين قيد المناقشة والإقرار منذ العام 1994).

وعلى الرغم من إقرار هذه القوانين، فإن بعضها لم يدخل حيز التنفيذ بعد. وبالرغم من إقرار قانون الخدمة المدنية، فإن تطبيقه مغيب. وقد أدى غياب تطبيق هذا القانون إلى تضخم القطاع العام بشكل كبير، وإلى عدم استغلال الكفاءات والمهارات. والأمر نفسه ينطبق على قانون العمل الذي أقره الرئيس ياسر عرفات، ولكن لم ينشر في الجريدة الرسمية. وكما يوضح تقرير الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن (2001) بما أن النشر مرحلة دستورية أساسية حتى يصبح القانون ملزماً، فقد خلق هذا الوضع إشكالية قانونية حول نفاذ أو عدم نفاذ القانون، وبالتالي تعطيل تطبيق هذا القانون. كما أن غياب تطبيق قانون العمل أدى إلى تنظيم الحركة العمالية على أسس سياسية بدل المهنية، ما يصعب من تطور سوق العمل وتفاعلها مع السياسات الاقتصادية. ويعتبر تغيب تطبيق العديد من القوانين إما بسبب عدم توفر آلية تنفيذية فعالة لدى بعض الوزارات المعنية، أو نظام قانوني وقضائي كفاء، أو لأسباب تتعلق بتغيب التنسيق بين الهيئات والمؤسسات المختلفة سواء على المستوى التشريعي أم التنفيذي، أهم الإشكاليات التي تواجه تطبيق هذه القوانين.

وفيما يتعلق بالتنسيق بين مؤسسات القطاع العام المختلفة، فهناك الكثير من الازدواجية والتداخل في وظائف ومهام العديد من هذه الهيئات، الأمر الذي يؤدي إلى عدم الوضوح وعدم توفير بيئة استثمارية مشجعة. كما أن غياب الموضوعية والمهنية داخل العديد من هذه المؤسسات يدفع الكثير من المستثمرين إلى الابتعاد بأموالهم عن الأراضي الفلسطينية، ما يترك تأثيرات سلبية على النمو الاقتصادي والتشغيل، حيث

يعتبر الاستثمار، خاصة في القطاع الخاص، المحرك الأساسي لتوسيع آفاق الاستخدام في الضفة والقطاع.

سياسات التضخم: تعتبر السيطرة على التضخم من أهم السياسات الكلية المؤثرة في تشجيع الاستثمار وتهيئة البيئة المناسبة للاستثمار. وبينما ينتج التضخم عادة عن عوامل داخلية محلية نلاحظ أنه في الحالة الفلسطينية ينتج عن مزيج من العوامل الاقتصادية في الضفة والقطاع وإسرائيل. وتتبع حركة التضخم في الضفة والقطاع تلك الموجودة في إسرائيل، حيث تتسبب المتاعب المرتبطة بعجز الموازنة في إسرائيل في ارتفاع الأسعار هناك بشكل مستمر، والتي تنتقل إلى الضفة والقطاع من خلال الواردات الفلسطينية من إسرائيل، التي تمثل المصدر الأساسي للواردات الفلسطينية (الجعفري، 1998).

يتبين لنا من العرض السابق محدودية سيطرة السلطة الوطنية على عناصر السياسات الاقتصادية الكلية والضرورية لخلق الأجواء المناسبة لتشجيع الاستثمار، وخاصة الأدوات المؤثرة على سوق العمل، ما يؤدي إلى إضعاف قدرتها على تفعيل الاقتصاد وتسييره في اتجاه توسيع آفاق التشغيل. فالطروحات القائمة في مجال السياسات الاقتصادية الكلية في الضفة والقطاع لا تدور حول كيفية التحكم في هذه الأداة أو تلك، مثلما هو الحال في دول العالم النامي الأخرى، بل عن إمكانية إدارة الاقتصاد في ظل غياب السيطرة على العديد من أدوات الاقتصاد الكلي. فالسلطة لا تتحكم مثلاً بالحركة عبر الحدود وبين المناطق الفلسطينية ذاتها والضفة الغربية وقطاع غزة والقدس، بل داخل هذه المناطق، أيضاً، وأسعار الفائدة، والتضخم، ومعدلات ضريبة القيمة المضافة، ومعدلات الجمارك، ورسوم الاستيراد. كما أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تسيطر على مواردها وليس لديها صلاحيات على كامل أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، وما زالت مناطق B و C والتي تشكل نسبتها 82.28% من إجمالي مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة (21.28% مناطق B، و61% مناطق C) تخضع للسيطرة الإسرائيلية (بيت الشرق - دائرة الخرائط والمساحة، 2001)، ما

يصعب عمليات التخطيط الاقتصادي والاستفادة المثلى من عناصر الإنتاج المختلفة ويحد من استقرار الاقتصاد وقدرته على اجتذاب رؤوس الأموال والاستثمارات الضرورية لتوسيع التشغيل.

غير أن ذلك لا يعني أن السلطة الوطنية لا تمتلك قدرة على الحركة، وهناك هوامش كثيرة غير مستغلة بسبب قصور ذاتي ناجم في الأساس عن تقييم دقيق لحدود الواقع المتاح وهوامش الحركة فيه، وغياب سياسة تنموية قادرة على الإفادة المثلى من هذه الهوامش وتوسيعها لتغيير الواقع والاقتراب من الهدف.

5- مقترحات لتوسيع القدرة الاستيعابية للعمل في المناطق الفلسطينية⁽¹²⁾

1-5 أهداف سياسات العمل المقترحة

تعتبر محدودية القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة وما ينجم عنها من بطالة متنامية، من أهم المشكلات الرئيسية والضاغطة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني، والتي لها انعكاسات اقتصادية واجتماعية وسياسية خطيرة، وبالتالي فإن معالجتها وتوسيع القدرة الاستيعابية تعتبر من أهم الأهداف الأساسية للسياسات الاقتصادية الفلسطينية عموماً ولسياسات التشغيل خصوصاً، في ظل تزايد معدلات النمو في حجم القوى العاملة. إلا أنه يتعذر وضع سياسات تشغيل بمعزل عن السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية، بل إنها جزء رئيسي مكمل، وبالتالي يجب أن تكون سياسات التشغيل متناسقة ومتسقة عادة مع تلك السياسات. كما يجب أن تراعي سياسات العمل الظروف والمتغيرات الاقتصادية الوطنية والإقليمية والدولية، وأهمها الانفتاح على العالم وتحرير التجارة الخارجية حيث سنشكل العمالة إحدى نقاط التفاوض المقبل في منظمة التجارة العالمية وما يفرضه ذلك من تحديات وما يوفره من فرص للاقتصاد الفلسطيني.

في المدى القصير لابد من اعتماد استراتيجية وطنية تهدف إلى توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني عبر كفاءته وزيادة قدرته التشغيلية، وذلك من خلال استراتيجيات متعددة تسعى إلى زيادة فرص العمل، بالعمل على زيادة المواعمة بين العرض من العمل والطلب عليه من خلال سياسات تعمل على تكييف العرض من

⁽¹²⁾ بعض هذه التوصيات جاءت من ورشة العمل التي عقدتها وزارة العمل نحو سياسة وطنية للتشغيل، نيسان 1996، رام الله، ومن توصيات المؤتمر الدولي للتشغيل 1998، وتوصيات دراسة ماس حول خسائر الاقتصاد الفلسطيني الناجمة عن الحصار الإسرائيلي خلال الشهور الثلاثة الأولى لانتفاضة الأقصى.

العمالة مع الطلب عليها في السوق المحلية، إضافة إلى اعتماد استراتيجية تركز على التدريب التحويلي للعاملين الفلسطينيين الذين كانوا يعملون في إسرائيل، بما يتلاءم مع احتياجات السوق المحلية الحالية والمستقبلية. وتعمل هذه الاستراتيجية في الوقت نفسه على مساعدة الفئات المهمشة ومكافحة الفقر وتحسين الظروف المعيشية القاسية للشعب الفلسطيني. أما في المدى البعيد، فسيكون هدف استراتيجية العمل مزدوجاً الأول يعمل على خلق فرص جديدة عبر توسيع قاعدة الاقتصاد المحلي من خلال زيادة الاستثمارات وتطوير القطاعات الاقتصادية التي تمتلك مزايا تنافسية، والثاني يعمل على زيادة الكفاءة الإنتاجية للعمالة الفلسطينية من خلال تطوير مناهج التعليم وبرامج التدريب المهني لتحسين كفاءة العرض من العمالة وتنمية الطلب عليها، بما يمكن من استيعاب الأعداد المتزايدة في القوى العاملة، خاصة من الخريجين، ودمجهم في سوق العمل، وهو ما سينعكس بالإيجاب، ويسهم في تحسين القدرة التنافسية للمؤسسات الفلسطينية، ورفع كفاءتها، وبالتالي يؤدي إلى ارتفاع مستويات الإنتاج والدخل وزيادة الاستثمار وانخفاض مستويات البطالة والفقر.

وفيما يلي عرض لبعض السياسات والإجراءات التي قد تسهم في تعزيز القدرة الاستيعابية للعمل في المناطق الفلسطينية. وتقسم هذه السياسات إلى مجموعتين: سياسات نشطة وسياسات كلية. ويمكن البدء بتنفيذ بعض هذه السياسات حتى بافتراض استمرار الوضع الراهن، واستمرار السيطرة الإسرائيلية على الجزء الأكبر من الأراضي الفلسطينية، واستمرار هذه السيطرة على الحدود والمعابر والموارد الاقتصادية الفلسطينية، وتقييد حرية السلطة الوطنية في رسم وتطبيق سياسات اقتصادية فلسطينية، بينما يحتاج تنفيذ السياسات الأخرى إلى تحسن ملموس في الظروف السياسية يتيح استقلالية نسبية للقرار الفلسطيني، وسيطرة على الموارد الاقتصادية والمعابر، وقدرة على رسم وتنفيذ وتعديل السياسات الاقتصادية بما فيها السياسات التجارية. وستتم الإشارة عند استعراض السياسات إلى تلك التي يحتاج تطبيقها إلى توفر استقلالية فلسطينية.

2-5 سياسات العمل النشطة

1-2-5 في مجال التوظيف في القطاع العام

من الضروري الإشارة بداية إلى أن سياسات العمل في فلسطين يجب أن تركز على القطاع الخاص كمصدر رئيسي لخلق فرص عمل جديدة، ومقاومة الإغراء بالاستمرار في توسيع التشغيل في القطاع العام كأداة لمعالجة البطالة المرتفعة، وتركيز دور الحكومة في توفير البيئة الملائمة للاستثمار. وهذا يتطلب دعم وتطوير القدرة التنافسية للقطاعات الريادية، لزيادة إمكانياتها الإنتاجية والتشغيلية، وتعزيز قدراتها على استيعاب الأعداد المتزايدة من العمالة الفلسطينية. وتشير المعطيات كافة إلى تعذر إمكانية الاستمرار في زيادة التوظيف في القطاع كوسيلة لمكافحة البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة وذلك للأسباب الآتية:

1. الضغوط الناجمة عن محدودية الموارد المالية الفلسطينية اللازمة لتغطية رواتب ومستحقات العاملين في القطاع العام، حيث تستحوذ الرواتب والأجور على نحو 60% من إجمالي الإنفاق العام.
2. ضعف إنتاجية القطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص وتنامي الاتجاه الدولي إلى تقليص دور القطاع الحكومي في النشاط الاقتصادي لضعف قدرته التنافسية، خصوصاً في ظل الانفتاح الاقتصادي الدولي وتحرير التجارة الدولية.
3. تزايد ضغوط الدول المانحة والمؤسسات الدولية ورفضهم لتوفير التمويل للموازنة الجارية.
4. ضخامة الأعباء الناجمة عن تضخم القطاع العام الفلسطيني، وعجز الاقتصاد الفلسطيني الصغير والناشئ عن تحمل أعباء كلفته المتزايدة.

وتقتضي أية استراتيجية لتوسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني البدء بالعمل على إصلاح القطاع الحكومي القائم لتمكينه من النهوض بمسؤولياته لتحسين البيئة العامة للاستثمار. وتتطلب عملية الإصلاح تحديد الأهداف والسياسات التنموية الحكومية، وإجراء تقييم شامل للاتفاقات السياسية والاقتصادية، ومراجعة القوانين والتشريعات والأنظمة المعمول بها، واستكمال جوانب القصور في بعض القوانين، خاصة الاقتصادية، والأنظمة ذات التأثير الرئيسي على الأداء الحكومي، وخصوصاً قانون الخدمة المدنية وقوانين وأنظمة إدارة الموازنة العامة، وإعادة هيكلة شاملة للإدارة الحكومية لمعالجة الاختلالات القائمة، بما في ذلك إعادة هيكلة الوزارات والهيئات الحكومية في ضوء الوظائف الرئيسية للحكومة لتلافي التكرار والازدواجية، وإعادة هيكلة هيئة الرقابة العامة وتطوير دورها المهني والرقابي، وإعادة هيكلة ديوان الموظفين العام وتعزيز دوره التخطيطي والتنموي، وتدعيم دوره الرقابي على الوظيفة العمومية. إضافة إلى ضرورة وضع الأنظمة والآليات لمحاربة التلوث والفساد الإداري لإكساب عملية الإصلاح جدية ومصداقية (ملحيس، 1998). وإضافة إلى ذلك، لا بد من رفع كفاءة وإنتاجية القطاع العام، ووضع خطة للتخلص من فائض العمالة الحكومية والقضاء على البطالة المستشرية في وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تشجيع التقاعد المبكر، وتشجيع أسلوب العمل الجزئي، وتشجيع الإجازات المفتوحة بدون مرتب، وتقديم حوافز مادية كتعويضات نهاية الخدمة، وتقديم تسهيلات ائتمانية لتشجيع الموظفين المسرحين على العمل الخاص، والاهتمام بالتدريب التحويلي لزيادة التواءم بين عرض العمل والطلب عليه (ملحيس، 1998).

2-2-5 في مجال تنظيم سوق العمل: وزارة العمل وتشريعات العمل⁽¹³⁾

لا بد من العمل على تفعيل الآليات المنظمة لسوق العمل في المناطق الفلسطينية، ومواءمة الطلب على الأيدي العاملة مع الفرص والإمكانيات في سوق العمل.

⁽¹³⁾ بعض هذه الاقتراحات اعتمد على مخططات وزارة العمل المنشورة على شبكة الإنترنت.

ويمكن للوزارة أن تسهم في تحسين القدرة الاستيعابية للعمل من خلال الإجراءات التالية:

1. الإسراع في بناء قاعدة معلومات حول سوق العمل، وخصوصاً من حيث العرض والطلب وإجراء الدراسات التحليلية لتطورات سوق العمل واقتراح الإجراءات المحددة لزيادة فاعليته، وتقييم ما تم تنفيذه من سياسات عمل، إضافة إلى توفير هذه المعلومات لمراكز البحث والباحثين.
2. السعي لتوحيد الإطار القانوني المنظم لسوق العمل، وبناء شبكة حماية اجتماعية تسهم في تطوير وإقامة العلاقات البناءة بين أطراف الإنتاج.
3. تطوير الحركة التعاونية، وخصوصاً في الريف. وتطوير رؤية شاملة لنظام تعاوني فلسطيني ناجح، وخلق مناخ ملائم لتطوير القطاع التعاوني (تشريع، صندوق، مساعدات فنية). وهذا يتطلب إعداد الصيغة النهائية للأنظمة الملحقه بقانون التعاون، ووضع تصور مفصل لمشروع تأسيس صندوق للتنمية التعاونية، وتنمية الجمعيات التعاونية القديمة والجديدة وتعزيز دورها، وإصدار النشرات الإرشادية المتخصصة في شؤون التعاون.
4. الإسراع في تشكيل اللجنة الوطنية الثلاثية العليا الخاصة باقتراح السياسات المطلوبة في مجال العمل والتشغيل والتي نص عليها قانون العمل الفلسطيني.
5. العمل على بلورة تشريع لتأسيس صندوق وطني للتشغيل، بحيث يعمل هذا الصندوق على تنفيذ برامج عدة لتحسين فرص العاطلين عن عمل في إيجاد عمل من خلال التدريب، ودعم الأجور، ودعم الفئات الأكثر تضرراً من العاطلين عن العمل كالنساء والمعوقين، من خلال دعم وتشجيع إقامة المشروعات الصغيرة الفردية والتعاونية في مختلف القطاعات.
6. المساهمة في تفعيل نقابات العمال في مجال العمل النقابي. وقد يكون ذلك من خلال إشراك النقابات في رسم وتنفيذ وتقييم سياسات العمل، والقيام بحملات توعية للعاملين بأهمية العمل النقابي وتشجيعهم على الانضمام إلى النقابات،

- وتدريب كوادر النقابات على العمل النقابي، خاصة في مجال المفاوضات الجماعية وغيرها من الأنشطة.
7. الإسراع في إصدار مجموعة الأنظمة واللوائح اللازمة للبدء بتطبيق قانون العمل ومراقبة الالتزام بتنفيذ أحكام قانون العمل في الضفة والقطاع. وبيين الملحق الأول قائمة الأنظمة واللوائح التي تعمل وزارة العمل على إعدادها في هذا السياق.
8. إنجاز الصيغة النهائية لنظام السلامة والصحة المهنية في فلسطين، ووضع المعايير المقبولة لشروط ومستلزمات الصحة والسلامة المهنية في فلسطين.
9. تحسين بيئة العمل وتطوير العلاقات المهنية والوصول إلى وضع تكون فيه معظم المنشآت الاقتصادية العاملة مطبقة لأحكام قانون العمل، وتطوير نظام إرشاد وتوعية العمال وأصحاب العمل بخصوص ظروف وشروط العمل، ووضع المعايير والمقاييس الضابطة لشروط الصحة والسلامة المهنية، وتطوير وإدانة صيغ ملائمة لعلاقات بناءة بين ممثلي أطراف الإنتاج، وتسوية النزاعات وفقا لأحكام قانون العمل.
10. تطوير أنظمة التفتيش على ظروف العمل، وتفعل دور دائرة الرقابة والتفتيش في وزارة العمل، بحيث تكون قادرة على الوصول إلى جميع المؤسسات التشغيلية.
11. متابعة إقرار مشروع قانون التعاون، وإعداد سياسة واضحة حول القروض وتحصيلها، ووضع تصور مفصل لمشروع تأسيس صندوق للتنمية التعاونية.
12. بلورة تصور محدد لمشروع قانون الضمان الاجتماعي، ووضع تصور مفصل للأجسام اللازمة لإدارة نظام الضمان الاجتماعي وتطويره.
13. الإسراع في تأسيس وحدة الفحص المتخصصة في مجال الصحة والسلامة المهنية وتدريب العاملين على استعمالها، والانتهاء من تقييم أساسي لوضع الصحة والسلامة المهنية في المؤسسات العاملة، وإصدار النشرات الإرشادية في مجالات الصحة والسلامة المهنية.

14. المساهمة في تسوية النزاعات العمالية وفقاً لقانون العمل. وعقد المفاوضات الجماعية بين العمال وأصحاب العمل وعقد الاتفاقات الجماعية، وذلك وفق نظام واضح لآليات التدخل في تسوية النزاعات والمفاوضات الجماعية، إضافة لاستكمال إعداد الكادر المدرب للقيام بهذه المهمة.

3-2-5 في مجال برامج التشغيل الطارئة⁽¹⁴⁾

1. عند تصميم برامج التشغيل الطارئة لا بد من إدراك أهمية الموازنة بين هدف تخفيف الفقر عبر إيجاد عدد أكبر من فرص العمل، وبين هدف وضع أسس البنية التحتية الأبعد مدى عبر بناء البنية التحتية، ما يتطلب تصميم هذه البرامج بما يحقق التوازن بين الهدفين، بدلاً من التركيز فقط على محاولة الحصول على محتوى عمالة عالية. وعلى الرغم من أن برامج التشغيل الطارئ تتجه نظرياً للموازنة بين الاعتبارين، فإن تركيز هذه البرامج على إنشاء الأرصفة والأسوار ومشاريع التنظيف وجمع القمامة ... الخ، قد أولى اهتماماً لإيجاد فرص عمل على حساب تطوير البنية التحتية الأبعد مدى، وعليه، وعلى الرغم من أهمية التركيز على خلق فرص عمل في المدى القصير، فإن تصميم برامج التشغيل الطارئ يجب أن يضمن، أيضاً، إسهامها الفعلي في بناء البنية التحتية في المدى الطويل.
2. نظراً لأن الهدف الرئيسي لهذه البرامج هو مساعدة الفقراء، فإنه ينبغي إبقاء معدلات الأجور متدنية لاستثناء غير الفقراء.
3. لا بد من التركيز على المناطق الأكثر فقراً في الضفة والقطاع. وفي الوقت نفسه يجب أن تغطي هذه البرامج جميع المناطق في حالات الحصار والإغلاق وليس فقط بعضها منها.

⁽¹⁴⁾ بعض التوصيات اعتمدت على دراسة سامية البطمة 1998.

4. عند تصميم هذه البرامج، من الضروري إعطاء اهتمام لمشاركة النساء في هذه المشاريع.
5. يفضل أن تشمل هذه البرامج على مشاريع الصيانة، للمشاريع المنفذة كجزء من برامج إيجاد فرص العمل.
6. الاهتمام بعملية تقييم هذه البرامج لمعرفة مدى تحقيقها لأهدافها المعلنة، والاستفادة من ذلك في تصميم البرامج المستقبلية.

4-2-5 في مجال مكاتب التشغيل

نظراً لأهمية الدور المناط بمكاتب العمل، فقد اشتمل قانون العمل الفلسطيني على نصوص تخصصها. إذ نصت المادة الثامنة من قانون العمل الفلسطيني على تكليف وزارة العمل بإنشاء مكاتب عمل موزعة بشكل ملائم يسهل على أصحاب الأعمال والعمال الاتصال بها، على أن تحدد الوزارة نظم عملها واختصاصاتها. كما حدد القانون في مادته العاشرة ضرورة قيام من يستطيع ويرغب بالعمل بتسجيل اسمه في مكاتب العمل، على أن تقوم مكاتب العمل بتنسيب العمال المسجلين لديها على أسس الكفاءة والأسبقية وحق صاحب العمل في الاختيار. كما طلب القانون من أصحاب العمل بموافاة مكاتب العمل بالوظائف الشاغرة لديه.

وفي هذا السياق لا بد من العمل على زيادة كفاءة مكاتب التشغيل من خلال:

1. الإسراع في ربط مكاتب العمل في المحافظات الفلسطينية بشبكة المعلومات، من خلال شبكات الكمبيوتر وربطها مع بعضها البعض ومع وزارة العمل، كي يتم إشراك المحافظات كافة في التغطية الكاملة لسوق العمل الفلسطينية حتى يتم توفير قاعدة بيانات شمولية حول العرض والطلب في سوق العمل، والسعي لسد احتياجاتها بأقصى سرعة وبأقل كلفة ممكنة.

2. توفير نظام معلومات دقيق عن الشواغر وطبيعتها ومتطلباتها من حيث المؤهلات، والخبرة، والعمل بشكل مماثل بالنسبة للطلب على العمل، من حيث تصنيف المؤهلات والمهارات والخبرات والمناطق، ومعالجة البيانات للمواءمة بين الشواغر وطالبي العمل، بحيث يتم إيصال المعلومة بأقصى سرعة وأقل كلفة ممكنة.
3. القيام بحملات توعية بأهمية مكاتب التشغيل وطبيعة الخدمات التي تقدمها، سواء للباحثين عن عمل، أم المنتجين الذين تتوفر لديهم شواغر في مؤسساتهم. إذ تبين التجربة العملية ضعف إقبال كل من الباحثين عن عمل، والمنتجين على خدمات مكاتب التشغيل.
4. إصدار نشرات دورية حول مجالات العمل المطلوبة لدى المنتجين، والمهارات اللازمة، وتعميمها على المراكز التعليمية والتدريبية لعل ذلك يساعد هذه المؤسسات على طرح برامج تلبي هذه الاحتياجات. كما يمكن نشر هذه التقارير في الصحف المحلية من أجل توجيه الطلبة لدراسة التخصصات التي تحتاجها سوق العمل المحلية.

5-2-5 في مجال المشاريع الصغيرة

تلعب المشاريع الصغيرة دوراً مهماً في الاقتصاد الفلسطيني خاصة في التشغيل. وتتميز هذه المشاريع بقدرة عالية على التكيف السريع و استيعاب أعداد كبيرة من العاملين لانخفاض كلفة فرص العمل فيها نسبياً. لذا، لا بد من اتخاذ السياسات والإجراءات المحفزة لتطويرها. ومن هذه الإجراءات:

1. إنشاء بنوك إقراض متخصصة يكون هدفها تنمية المشاريع الاستثمارية (صناعية وزراعية وإسكان، ...الخ) في فلسطين، وبمساهمة من أطراف عدة مثل المؤسسات المالية العاملة في فلسطين، والقطاع الخاص، وهيئات دولية. وفي هذا المجال، يمكن الاستفادة من صناديق انتفاضة الأقصى الممولة من الدول العربية

- من خلال البنك الإسلامي للتنمية. حيث قدمت وزارة الصناعة والقطاع الخاص طلباً إلى البنك لتمويل جزء من رأسمال بنك تنمية صناعي، يفترض في هذا البنك أن يوفر قروضاً صناعية دوارة بشروط تشجيعية، حيث أصبح إقامة هذا البرنامج من القضايا الأكثر إلحاحاً وحاجة لتنمية القطاع الصناعي.
2. إقامة برنامج إقراض متخصص للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، حيث يمكن أن يكون هذا البرنامج ضمن بنك التنمية الصناعي ومن خلال مؤسسات الإقراض الأخرى من بنوك وغيرها. إلا أن أهم ما يجب أن يميز هذا البرنامج هو تشجيع أصحاب العمل والرواد الشباب على الاستثمار وتوفير التمويل بشروط ميسرة، خاصة للمشاريع القائمة.
3. تشجيع وتطوير آليات للإقراض من خلال تشجيع شركات التأمين على الدخول في مجال تأمين القروض، والإسراع في إقرار قانون رهن الأموال المنقولة كضمانات للقروض البنكية، وإيجاد آليات التسجيل المناسبة لهذه الرهونات، والإسراع والتسهيل في عمليات تسجيل الأراضي، وإنشاء برامج ضمان الاستثمار تساهم فيها السلطة الوطنية الفلسطينية.
4. وضع قانون سلطة النقد موضع التطبيق الفعلي، بما يضمن استقلاليتها وتطوير دورها المهني في خلق بيئة مصرفية سليمة وتنافسية.
5. تقديم حوافز ملائمة لزيادة توظيف النساء في القطاعات الإنتاجية المختلفة لزيادة نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة ورفع مستوى معيشة الأسرة.
6. تعديل قانون تشجيع الاستثمار أو سن قانون خاص يعمل على تشجيع المشاريع كثيفة العمل والمشاريع الاستثمارية الصغيرة.
7. إعطاء أولوية مؤقتة للمنتجات الفلسطينية في المشتريات الحكومية، وتقديم حوافز وإعفاءات ضريبية للمنتجين الذين يخلقون فرص عمل جديدة، والذين يحافظون على مستوى تشغيلهم للعمال، والطلب من الدول المانحة والمؤسسات الدولية اعتماد المنتجات المحلية في برامج الإغاثة والعون الذي تموله، ويتطلب ذلك تعاوناً مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي. وهذا ينطبق على جميع المشاريع الصغيرة والكبيرة.

5-2-6 في مجال التدريب

يحتاج نظام التعليم والتدريب المهني والتقني في فلسطين إلى عملية إصلاح وتطوير شاملة. ولذلك، فقد أعد طاقم خبراء التدريب المهني التابع لوزارة العمل الخطة الوطنية الفلسطينية للتعليم والتدريب المهني والتقني التي تهدف إلى إيجاد نظام تعليم وتدريب مهني وتقني فلسطيني، بحيث يكون هذا النظام كفئاً وفعالاً ومرناً ومرتبباً باحتياجات سوق العمل، ومتاحاً أمام جميع الفئات، وقادراً على الاستمرار بقدراته الذاتية، ويكون قادراً كذلك على الوفاء بالتزاماته العامة تجاه المجتمع الفلسطيني من خلال تزويده بالقوى العاملة الماهرة وبالفنيين والتقنيين المؤهلين للقيام بالتدريب لرفع الكفاءة، والتدريب على التكنولوجيا المستحدثة للعاملين، ولإعادة تدريب العاطلين عن العمل لزيادة فرصهم في الحصول على عمل (حشوة، 1998). ويتميز نظام التعليم والتدريب المهني والتقني المقترح بأنه نظام مدفوع باعتبارات الطلب على المهارات في سوق العمل.

ولكي تحقق الخطة الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني أهدافها لا بد من القيام بما يلي:

1. إجراء دراسة لتقييم كفاءة برامج التدريب الحالية ومدى مساهمتها في تلبية احتياجات سوق العمل. وكذلك متابعة خريجي هذه البرامج للتعرف على مدى ملاءمة ما اكتسبوه من مهارات ومعارف، والمشاكل التي تواجههم في سوق العمل، والاستفادة من ذلك في تعديل برامج التدريب القائمة وتصميم برامج جديدة.
2. إجراء مسوحات دورية للتعرف على احتياجات قطاع الأعمال من المهارات والمعارف، وتزويد مؤسسات التدريب بنتائجها، من أجل تصميم برامج تدريبية تعمل على توفيرها. أي أن التدريب يجب أن يلبي حاجة السوق (Market driven).

3. تحسين جاهزية نظام التعليم والتدريب المهني والتقني ورفع كفاءته، بحيث يكون قادراً على التجاوب مع احتياجات سوق العمل، وتطوير برامج تدريب وتعليم مهني للتوافق مع اتجاهات ونمو الطلب في سوق العمل، من حيث المهن والمهارات، ورفع كفاءة المدربين العاملين في النظام، وتطوير المباني الموجودة حالياً، وإضافة مبانٍ جديدة بما يحقق أهداف التوسع، وتطوير المعدات، وتوفير الموارد المادية المطلوبة، وتطوير المناهج التعليمية والتدريبية، بما يحقق الحد الأقصى من المرونة، والفعالية، والارتباط باحتياجات سوق العمل (حشوة، 1998).
4. تكثيف الجهود بين مختلف الأطراف المعنية، وخاصة وزارتي العمل والتربية والتعليم، والنقابات العمالية، من أجل تطوير مناهج التعليم والتدريب المهني، بما يحقق التوافق الضروري بين العرض من الكفاءات العلمية والعملية والطلب عليها داخل سوق العمل المحلية.
5. تطوير برامج التدريب المهني لتشمل تصميم وتنفيذ برامج خاصة لتدريب الشباب والنساء والمعوقين في مجالات المشاريع الصغيرة والتشغيل الذاتي، وكذلك برامج لتشجيع التشغيل من خلال عقود التدريب أثناء العمل، مع السعي من أجل بلورة التشريعات الخاصة بذلك. فمثلاً هنالك حاجة ماسة في المدى القصير لإعادة استيعاب العاملين الفلسطينيين الذين كانوا يعملون في إسرائيل للعمل في سوق العمل المحلية للصفة والقطاع. إذ لا بد من تنفيذ برامج التدريب التحويلي، بحيث تتم إعادة تأهيلهم للتوائم مع احتياجات سوق العمل الفلسطينية. فمعظمهم يمتلك مهارات تخص قطاع الإنشاءات، ويمكن إعادة تأهيلهم في مجالات صيانة الآلات والمعدات أو في مجالات تتناسب واحتياجات القطاعات الاقتصادية المحلية والتخطيط للانتقال من تصدير العمالة إلى تصدير السلع.
6. إيجاد آليات للتعاون والتنسيق بين القطاعين العام والخاص في وضع سياسات التعليم والتدريب وفي تنفيذ هذه السياسات.

7-2-5 سياسات الأجور

وتشمل سياسات دعم الأجور، والحد الأدنى من الأجور، وتشريعات العمل التي تتعكس بشكل مباشر على الأجور وتكلفة العمل. لم تستخدم سياسة دعم الأجور حتى الآن في فلسطين بشكل مباشر. وجرت محاولات متواضعة لدعم الأجور بشكل غير مباشر، حيث منح قانون تشجيع الاستثمار للعام 1995 إعفاءات على أساس عدد فرص العمل التي يوفرها المشروع، إلا أن هذه الإعفاءات ألغيت دون مبرر واضح من الصيغة الثانية للقانون سنة 1998. وهنا لا بد من التفكير جدياً في توفير حوافز عبر ربط الإعفاءات التي يقدمها قانون تشجيع الاستثمار بعدد فرص العمل المحلية التي يخلقها المشروع. أما سياسة الدعم المباشر لرواتب العاملين (أي المشاركة في تحمل تكلفة العامل) فقد لا تسمح الظروف المالية الحالية للسلطة الوطنية الفلسطينية باستخدامها، فضلاً عن أن تجارب الدول الأخرى أثبتت عدم كفاءتها. إضافة إلى ذلك، فإن هناك شكوكاً تكتنف إمكانية نجاح هذه السياسة في المناطق الفلسطينية، حيث تتأثر معدلات الأجور في الضفة الغربية وقطاع غزة بمعدلات الأجور وفرص العمل المتاحة للعمال الفلسطينيين في إسرائيل. إذ أن ارتفاع أجور العمالة الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي تجتذب العمال الفلسطينيين للعمل هناك، وتقلل رغبتهم في العمل في المناطق الفلسطينية، خاصة العمالة غير الماهرة، الأمر الذي يحد من فاعلية سياسات دعم الأجور في تعزيز القدرة الاستيعابية للعمل في المناطق الفلسطينية.

أما الحد الأدنى للأجور، فمن الضروري الإسراع في تشكيل لجنة الأجور التي أقرها قانون العمل الفلسطيني، والإسراع بدراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على تحديد الحد الأدنى للأجور، خاصة في ظل تخوف المنتجين من إمكانية تراجع قدرتهم التنافسية في حال إقرار الحد الأدنى للأجور. وقد يكون هذا التخوف مبرراً في المدى القصير. إذ أن ارتفاع أجور فئة من العمال دون أن يرافقه تزايد في إنتاجيتهم سيؤثر على القدرة التنافسية للمنتجين. أما في المدى الطويل، فإن تأثير الحد الأدنى للأجور على القدرة التنافسية سيكون محدوداً، إذ أن المنشآت والدول الناجحة اقتصادياً تنافس على أساس ارتفاع إنتاجية أجور العمال (وليس إنتاجية العامل). لذا، فإن العامل ذا الأجر المتدني ستكون إنتاجيته متدنية والعكس صحيح. ومن هنا فإن

فرض حد أدنى من الأجر يتطلب من المنتجين تطبيق سياسات تعمل على زيادة إنتاجية العاملين، بحيث تبرر زيادة أجورهم حسب ما يقتضيه الحد الأدنى من الأجر.

أما تأثير تشريعات قانون العمل الفلسطيني على الأجر وتكلفة العمل، فإنه من المتوقع أن تعمل هذه التشريعات على زيادة تكلفة العمل في القطاع الخاص. إذ اشتمل القانون على بنود وإجراءات عدة تعزز هذا الاستنتاج، منها ما يتعلق بساعات العمل، والإجازات، ومكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، والتشديد في حالات الفصل التعسفي للعمال، وإمكانية الإضراب وغيرها. غير أن تطبيق القانون سيعزز استقرار العاملين، وسينعكس ذلك بالتالي على إنتاجيتهم وكفاءتهم.

3-5 السياسات الاقتصادية الكلية في المدى القصير

تؤثر السياسات الاقتصادية الكلية على الاستخدام من خلال تأثيرها على البيئة الاستثمارية المحيطة بالمنتجين، والتي تؤثر بدورها على إيراداتهم أو تكلفة إنتاجهم، وتشمل قنوات التأثير تكلفة وهيكلة التمويل، والرسوم والضرائب على الإنتاج المحلي والمستورد، ومواصفات الإنتاج المحلي والمستورد، والشروط الصحية والبيئية، وشروط السلامة والصحة المهنية، إضافة إلى حجم ومجالات الإنفاق الحكومي، وتتبع أهمية السياسات الكلية من أن الطلب على العمل طلب مشتق من الطلب على السلع والخدمات، ما يعني أن أية سياسة حكومية تؤثر على الطلب على السلع والخدمات ستؤثر على الطلب على الاستخدام.

في ظل العوائق والقيود التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني في المدى القصير، يتلخص دور السياسات الاقتصادية الكلية في تهيئة الأجواء لتشجيع الاستثمار الذي يؤدي إلى توسيع آفاق التشغيل. فالاستقرار السياسي والاقتصادي من أهم العوامل المساعدة لاجتذاب الاستثمارات وتحقيق النمو الاقتصادي. وعلى الرغم من غياب السيطرة على العديد من أدوات السياسات الاقتصادية الكلية في المدى القصير، فإن هناك الكثير الذي يمكن عمله لتحفيز الاقتصاد على النمو، وبالتالي زيادة التشغيل:⁽⁴⁾

1-3-5 في مجال الإطار السياسي والمؤسسي

أن يقتصر دور السلطة الوطنية على المراقبة العامة للاقتصاد، وتوفير البيئة التشريعية والقانونية والمؤسسية الداعمة والمساندة وتطوير البنية التحتية، وتفعيل دور المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وفي هذه الحال يكون دور القطاع العام توفير المناخ والبيئة الملائمة لعمل القطاع الخاص لحفزه على النمو والتطور، وفي الوقت نفسه، حماية المصالح العامة للمواطنين فيما يتعلق بتوفير منتجات آمنة بمواصفات عالية، والمحافظة على البيئة. ويقتضي ذلك، أيضاً، تفعيل مؤسسات السلطة وتحسين خدماتها والحد من الازدواجية وتداخل الصلاحيات والمسؤوليات فيما بينها، وعلى السلطة كذلك الابتعاد عن مباشرة النشاط الاقتصادي والتجاري في المجالات التي ينشط فيها القطاع الخاص. والابتعاد عن الممارسات الاحتكارية، والعمل على تعزيز التكامل بين القطاعات الثلاثة، العام والخاص والأهلي.

2-3-5 في مجال الإطار القانوني

للقطاع الخاص دور أساسي في تحقيق النمو ودفع عجلة التنمية الاقتصادية، ولذلك فمن الضروري وضع إطار قانوني ملائم لحفز نشاطه. وعلى الرغم من أن

⁽⁴⁾ العديد من هذه التوصيات أخذت من دراسات كل من الزغموري وآخرون، 1998؛ رضوان وديوان، 1998؛ الجعفري، 1998.

السلطة الوطنية تتبنى رسمياً سياسات اقتصادية محفزة للقطاع الخاص، وعلى الرغم، كذلك، من إقرار المجلس التشريعي نحو 35 قانوناً حتى الآن، فإن هناك حاجة لاستكمال سن وإقرار العديد من القوانين المكملّة، ووضع اللوائح لتنفيذها، بما يضمن الوضوح والشفافية وحماية حقوق الفرد والملكية والعقود والعمل والإفلاس والتجارة وقوانين الحقوق الشخصية. ومن أهم القوانين التي يتوجب إقرارها قانون إنشاء وتطوير المصالح الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة. ومن المهم، أيضاً، استكمال الإجراءات القانونية اللازمة لنفاذ القوانين المقررة. فبعض هذه القوانين ما زال عالقا في مراحل مختلفة من الإقرار والمصادقة والنشر، وهي المراحل التي يجب على القوانين اجتيازها حتى تعتبر نافذة، لذلك، لا بد من الانتهاء من هذه المراحل والانتقال إلى وضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذها. وتعتبر سيادة القانون، والالتزام بتطبيق أحكامه، والاحتكام إلى الوضوح والشفافية، وعدم الانتقائية في الرجوع إلى اللوائح التنظيمية، من أهم العوامل المؤثرة في تهيئة البيئة الضرورية لنمو الاستثمار، وبالتالي الاستخدام في الضفة والقطاع.

3-3-5 في مجال الإدارة والمالية العامة

ضرورة انتهاج سياسة مالية محفزة للنمو والتنمية، تراعي التوازن بين الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري وتسعى للتحويل من نظام الإنفاق القائم حالياً إلى نظام الأداء، ووضع قيود مشددة على توسيع القطاع الحكومي، وانتهاج سياسة في مجال الإنفاق الاستثماري تعزز القدرة على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، والعمل على فك ارتهاجها الكلي، لما يتحقق من دعم دولي، وخصوصاً في إعمار البنية التحتية وتطويرها. وفي مجال تمويل الإنفاق العام من الضروري انتهاج سياسة للإيرادات تعمل على تعظيم المكون المحلي، وتقليص الارتهاج للمصادر الخارجية، وخصوصاً الإسرائيلية، وكذلك انتهاج سياسة اقتراض رشيدة، وسياسة سليمة لإدارة القروض الحكومية، بما يضمن الاستخدام الأمثل لهذا المورد المحدود، وبما يوفر إمكانية للقيام بأعباء خدمة القروض وسداد أصولها.

والسلطة مطالبة كذلك بتطوير إدارة مؤسسات الحكم المحلي من بلديات ومجالس قروية ولجان تنمية محلية وتعزيز دورها في توفير الخدمات العامة بجودة عالية، وأسعار مناسبة. وفي هذا المجال، ينبغي تحسين قدرة هذه المؤسسات على إدارة مواردها بكفاءة وفاعلية. من خلال ترسيخ الإدارة الديمقراطية وتداول السلطة عبر انتخابات دورية، وتنظيم حجر الأساس في تفعيل مؤسسات الحكم المحلي والمجالس البلدية والقروية، وتطوير دورها، وزيادة إسهامها في دفع عملية التنمية، وتوسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

4-3-5 في مجال تطوير القطاع المصرفي وحفز دوره على الإسهام بعملية التنمية

ينطوي تشجيع البنوك على توفير تسهيلات ائتمانية وضمانات للاستيراد وتمويل التصدير وقروض ميسرة للمشاريع الصغيرة على أهمية قصوى في تشجيع وزيادة الاستثمار. ويمكن للسلطة الفلسطينية، أيضا، أن تنشئ برامج ضمان لمثل هذه المشاريع، حيث يمكن للبنوك أن تقدم تسهيلات ائتمانية للمستثمرين، بينما تقوم السلطة بضمان المستثمرين وفقا لاستراتيجية وخطة واضحة، هذا إضافة إلى تشجيع إنشاء بنوك متخصصة (صناعية وزراعية وإسكان، الخ). ويمكن، أيضا، لسلطة النقد العمل على دعم سعر الفائدة على القروض الاستثمارية طويلة الأجل، والكفالات البنكية، وتقديم الحوافز لتشجيع البنوك على زيادة نسب الإقراض للمشاريع الاستثمارية الكفوءة.

5-3-5 في مجال تطوير البنية التحتية

هناك حاجة لتنفيذ الخطط الموضوعية لمشاريع البنية التحتية، والاستمرار في إشراك القطاع الخاص في هذه الاستثمارات لبناء قدراته وتحسين مستوى أدائه، وتطوير الطرق وشبكات المياه والكهرباء وإمدادات المجاري في المناطق السكنية والصناعية، والاستمرار في تطوير شبكة الاتصالات الفلسطينية والدفع باتجاه استكمال ميناء غزة وفتح المطار أمام حركة التجارة وتوسيعه، وهناك، أيضا، حاجة للعمل على

السيطرة على المصادر الطبيعية وإدارتها والتي تعتبر من أهم العناصر التي تساهم في إحداث التنمية الاقتصادية. إلا أن الاتفاقات السياسية الموقعة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل لم تمنح للفلسطينيين هذه السيطرة، بل تم تأجيل البت بها لمفاوضات المرحلة النهائية. فالمطلوب من السلطة القيام بمجموعة من الإجراءات وتأسيس المؤسسات القادرة على إدارة المصادر الطبيعية الواقعة تحت سيطرتها لاستغلالها أفضل استغلال.

6-3-5 في مجال الاتفاقيات التجارية

لا بد من تطوير وتفعيل الاتفاقيات التجارية التفضيلية الموقعة مع أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية لزيادة فرص الصادرات الفلسطينية على النفاذ للأسواق الدولية. ولا بد من مساهمة السفارات والممثلات التجارية الفلسطينية في توفير المعلومات الضرورية حول القوانين والإجراءات والمواصفات في تلك الأسواق لمساعدة القطاع الخاص على فحص إمكانياته وفرصه في أكبر سوق عالمية.

7-3-5 في مجال الاقتصاد غير المنظم

على الرغم من أهمية تعزيز جهود السلطة الوطنية الفلسطينية في تنظيم النشاط الاقتصادي الفلسطيني عبر وضع الأطر التشريعية والتنظيمية والمؤسسية وتفعيلها، والعمل على توسيع قاعدة الاقتصاد المنظم، فإن الاهتمام بالقطاع غير المنظم الفلسطيني ينطوي على أهمية قصوى، خصوصاً في الظروف الراهنة التي تتسم بعدم الاستقرار، فقد أثبت هذا القطاع قدرة عالية على امتصاص الصدمات والتكيف السريع مع الأزمات، ولعب دوراً مهماً في تكوين الدخل واستيعاب العمالة، وتخفيف وطأة البطالة. وعليه، فمن الأهمية بمكان بلورة سياسات رسمية تحقق الاستفادة المثلى من هذا القطاع في تعزيز الصمود وتقديم له العون في مجال الإنتاج والتسويق والتمويل، وتحفزه على التكامل مع القطاع المنظم، وتعمل بشكل تدريجي على تهيئته للانضمام للاقتصاد الرسمي.

4-5 السياسات الاقتصادية الكلية المقترحة لتوسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني في المدى الطويل

أهم التوصيات المتعلقة بالسياسات الكلية على المدى الطويل هو ضرورة انتهاج السلطة الوطنية مبدأ الحرية الاقتصادية وعدم التدخل المباشر بتحديد وتثبيت أية نسب أو معدلات من أدوات الاقتصاد الكلي، بما لا يتماثل مع الواقع الاقتصادي الفلسطيني، وذلك لتفادي الوقوع في إشكاليات الدول النامية الأخرى والحاجة لسياسات إعادة الهيكلة التي لها نتائج اجتماعية ضارة ومدمرة في بعض الأحيان. فلا يجب تحديد الأسعار، سواء أكانت للسلع أم عوامل الإنتاج، وتركها لحركة السوق تحددتها حسب العرض والطلب.

1-4-5 السياسات النقدية

ينصح الخبراء أن تقوم السلطة الفلسطينية باستيفاء الشروط الاقتصادية الضرورية لضمان نجاح العملة الفلسطينية عند إصدارها، وعلى الرغم من أهمية الاعتبارات السياسية والسيادية لإصدار العملة، فإن الخبراء يؤكدون الأهمية المحورية للاعتبارات الاقتصادية في إصدار العملة لضمان قوتها وتكريس الثقة بها. أما بالنسبة لأسعار الفائدة، فيجب الانتباه، لأن تتناسب والسياسة العامة المرجو تحقيقها، والتأكد من عدم تحديدها وتثبيتها عند مستوى معين بدون دواعٍ اقتصادية وجيهة، واستخدامها بحذر لتشجيع الطلب العام وكبح التضخم.

2-4-5 السياسات المالية

التركيز على تقليص العجز في الميزانية العامة وميزان المدفوعات وإبقائه عند الحدود الدنيا، والحرص على عدم تجاوزه المستويات المقبولة للنتائج المحلي الإجمالي، والعمل على عدم التوسع المفرط في المديونية العامة الداخلية والخارجية، حتى يتمكن الاقتصاد الفلسطيني من الحفاظ على الاستقرار واجتذاب الاستثمارات الأجنبية، والعمل على زيادة الإيرادات، وتعظيم المكون المحلي، وإصلاح الهيكل الضريبي، بما يحد من التهرب الضريبي ويزيد حصيلته وتطوير سياسة الإنفاق ومحاصرة نمو الإنفاق الجاري، وزيادة الإنفاق الاستثماري لتطوير خدمات البنية التحتية، والقضاء على الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة.

3-4-5 السياسات التجارية

انتهاج سياسة إصلاح هيكلية لتهيئة الاقتصاد الفلسطيني وإعداده للانفتاح تدريجياً على الاقتصاد الإقليمي والعالمي، ومساعدة القطاعات الريادية على تعزيز قدراتها التنافسية محلياً وخارجياً، وتطوير القدرة الوطنية على الاستفادة من المزايا التفضيلية والاستثناءات المتاحة في الاتفاقات التجارية الدولية ومنظمة التجارة العالمية لتوفير حماية مؤقتة لقطاعات مختارة تمتلك مزايا تنافسية. بالإضافة إلى ذلك، على السلطة إعداد الاقتصاد الفلسطيني وتهيئة قطاعاته لاستيفاء متطلبات الانضمام لمنظمة التجارة العالمية.

4-4-5 السياسات القطاعية

قام مكتب العمل الدولي ووزارة العمل الفلسطينية بإعداد مجموعة دراسات حول القطاعات الريادية ودورها في إيجاد فرص عمل في الأراضي الفلسطينية. عرفت هذه القطاعات على أنها تلك التي تعتبر الأكثر استيعاباً للاستثمارات القادمة، وبالتحديد تلك التي "تمتاز بوجود طلب غير مستغل وكامن ويمكن تحقيقه، وطلب كبير على نحو كاف، بحيث تترك تلبية هذا الطلب أثراً بارزاً على الاقتصاد ككل، وخلافاً للقطاعات

التابعة، يجب أن تكون القطاعات الريادية قادرة على إحداث زيادة خارجية في النمو، أي بشكل مستقل عن معدل النمو الكلي الحالي في الاقتصاد" (عورتاني، 1998).

وقد حددت هذه الدراسات، القطاعات الريادية، على أنها الزراعة والصناعة والسياحة والإنشاءات وتكنولوجيا المعلومات. وقدرت الدراسة المتطلبات الاستثمارية اللازمة لتمويل نمو القطاعات الريادية بناء على برنامج التنمية الفلسطيني (1994-2000) بمبلغ 4.1 مليار دولار. أما بالنسبة لإمكانيات التشغيل في هذه القطاعات فقد قدرت بحوالي 343,600 فرصة عمل مقسمة على القطاعات الخمسة (عورتاني، 1998).

كما قام معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بتنفيذ مشروع بحث حول القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، اختص الأول بعرض العمل والطلب عليه (مكحول، 2000) فيما سعى الثاني إلى تحليل القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني وللقطاعات المختلفة (مكحول، 2001)، وذلك للتخطيط بشكل دقيق فيما يتعلق بقدرات القطاعات الاقتصادية الفلسطينية. ووفقاً لنتائج هذه الدراسة، يتبين أن الاقتصاد الفلسطيني ككل يمكنه أن يستوعب 62% من الزيادة السنوية في القوى العاملة. وأكثر القطاعات الاقتصادية إمكانية في استيعاب القوى العاملة في كل من الضفة والقطاع هي قطاعات الخدمات، وتجارة الجملة والتجزئة، والمطاعم والفنادق، وقطاع الإنشاءات، وأقلها مساهمة في خلق فرص عمل هي قطاعات الزراعة، والصناعة، والنقل والتخزين.

على مستوى المناطق، فقد بينت الدراسة أن القدرة الاستيعابية الكلية للضفة الغربية تبلغ 85%، بينما تصل في قطاع غزة إلى 52% فقط، ما يعني وجود فائض في العمالة تصل نسبته إلى 15% من القادمين الجدد لسوق العمل في الضفة الغربية، فيما تصل هذه النسبة إلى 48% في قطاع غزة.

وتتوزع القدرة الاستيعابية للقطاعات بنسب متفاوتة بين الضفة والقطاع، ويأتي قطاع الخدمات في مقدمة القطاعات التي تمتلك قدرة استيعابية في الضفة والقطاع. هذا على الرغم من تدني مرونة الاستخدام بالنسبة للإنتاج مقارنة ببقية القطاعات الاقتصادية، فإن ارتفاع حصة قطاع الخدمات من الاستخدام (22.7% في الضفة و29.8% في غزة) وارتفاع معدل نمو القيمة المضافة (12% في الضفة و7.9% في غزة) يضعه في مقدمة القطاعات الاقتصادية من حيث قدرته الاستيعابية للعمالة. ويأتي قطاع الخدمات في استيعاب العمالة قطاع تجارة التجزئة والجملة والمطاعم والفنادق في الضفة (16.2%) ثم قطاع الإنشاءات (15.4%) والصناعة (12.5%)، وقطاع التخزين 4.3%، وأخيراً القطاع الزراعي 1.8%. وبناء على هذا، يمكن العمل على تشجيع القطاعات ذات القدرة الاستيعابية الأكبر، وتشجيع الاستثمار فيها لاستغلالها لأكثر درجة في توسيع الاستخدام في السوق المحلية.

أما فيما يتعلق بالصناعات التحويلية، فتشير الدراسة إلى ضعف قدرتها الاستيعابية. كما وجدت فروقا هيكلية كبيرة بين المنشآت الصغيرة والكبيرة، حيث أن قدرة المنشآت الكبيرة على خلق فرص عمل أكبر من المنشآت الصغيرة من خلال زيادة الإنتاج. ولكن المنشآت الصغيرة لديها قدرة أكبر على التأقلم من المتغيرات الخارجية، إضافة إلى تعدد الخيارات الإنتاجية المتاحة لها مقارنة بالمنشآت الكبيرة، وهذه تدل على أن سياسات خلق فرص العمل من خلال زيادة الإنتاج ستكون أكثر فعالية في المنشآت الكبيرة منها في المنشآت الصغيرة. أما السياسات الهادفة إلى خلق فرص عمل من خلال تشجيع الاستثمار، أو تخفيض حصة العامل من رأس المال ستكون أكثر فعالية في المنشآت الصغيرة مقارنة بالمنشآت الكبيرة.

أما بالنسبة للسياسات والإجراءات التي يمكن اعتمادها من أجل تطوير مقدرة القطاعات الاقتصادية على التشغيل في المديين القصير والطويل فتشمل:

قطاع الزراعة: وضع الخطط العملية لتطوير القطاع الزراعي، وزيادة كفاءة الإنتاجية، وتعزيز قدرته التنافسية وتشجيع الاستثمار الخاص من خلال توفير الحوافز الاستثمارية، وإنشاء بنك متخصص، والعمل على إدخال التكنولوجيا المتطورة والمناسبة، وتشجيع إقامة ثروة حيوانية نموذجية، وإصدار مجموعة من القوانين التي تحفز القطاع الزراعي، وتعزيز الجهود التسويقية، وإبرام الاتفاقيات التي تسهل نفاذ المنتجات الفلسطينية، والإسراع في استكمال العمل على فتح الأسواق الإقليمية والدولية للمنتجات الفلسطينية.

قطاع الصناعة: الانتهاء من إعداد ومتابعة تنفيذ المواصفات والمقاييس الفلسطينية المتعلقة بجميع المنتجات الفلسطينية، وتوفير التمويل بشروط ميسرة لتحسين خطوط الإنتاج القائمة، والاستثمار في أسواق التصدير، وإقامة مؤسسات خدمات مساندة، خاصة فيما يتعلق بالتسويق، وتوفير معلومات عن الأسواق الخارجية، ومساعدة الصناعات الصغيرة والمتوسطة على التكيف مع التطور التكنولوجي لتحسين قدرتها التنافسية محليا وفي الأسواق الخارجية، واستكمال إقرار حزمة القوانين الاقتصادية وضمان اتساقها، والعمل على نفاذها وتشجيع برامج إعادة هيكلة القطاع الصناعي، وتوفير العون اللازم للمنشآت، وتشجيع إقامة الصناعات ذات الاستخدام المكثف للعمل، وتطوير البنية التحتية الضرورية لتطوير القطاع الصناعي، وإقامة مناطق صناعية، وإنشاء مؤسسات تمويل متخصصة تخدم القطاع الصناعي، ووضع آلية فعالة لمراقبة المنشآت الصناعية بغض النظر عن حجمها، وتوفير مناخ مناسب لجذب الاستثمار إلى هذا القطاع، وتقديم مساعدات فنية للمنشآت الصناعية وتدريب وتأهيل العمالة الصناعية.

قطاع السياحة: وضع خطة شاملة لتنمية قطاع السياحة تشمل تطوير المرافق السياحية وترويجها دوليا، العمل على تطوير البنية التحتية السياحية، وتشجيع قطاع السياحة الداخلية التعليمية والترفيهية، وإصدار القوانين التي تتعلق بالقطاع السياحي مثل قانون النقل السياحي ومكاتب السياحة، وتشجيع إقامة الشركات السياحية، وبذل الجهود لعقد

الاتفاقيات السياحية مع الدول الأخرى. والعمل على تشجيع الصناعة السياحية والحرفية المرتبطة بها، وتوفير التمويل والتسهيلات لها. وأخيراً، تشجيع إقامة منتجعات سياحية محلية، وتوفير الطاقات البشرية المدربة والمؤهلة للمشاركة في هذا القطاع.

قطاع الإنشاءات: إصدار القوانين التي تتعلق بالملكية، والإيجار، والاستثمار، وتسهيل الحصول على رخص البناء طبقاً للمواصفات التنظيمية والبيئية، وتوفير مصادر محلية للمواد الخام المستعملة في قطاع الإنشاءات ودعم هذا القطاع من خلال تقديم الحوافز والتسهيلات الائتمانية، وتسريع إنجاز مشروع المخطط الهيكلي للأراضي الفلسطينية، وزيادة المساحة المخصصة للبناء والسكن، تخفيض الضرائب على الأبنية ذات الاستعمالات غير السكنية، وذات الطابع الاستثماري، وذلك لتشجيع هذا النوع من البناء، مقابل البناء السكني، والتنسيق بين القطاع العام والخاص والأهلي لتنظيم عمليات البناء السكني والاستثماري بشكل يأخذ بعين الاعتبار محدودية الأراضي الفلسطينية، وتخطيط البناء وفقاً لهذه المحددات. وتوفير قروض ميسرة بواسطة مؤسسات إقراض متخصصة لتشجيع وتطوير قطاع الإسكان.

5-5 متطلبات النجاح

على الرغم من صعوبة الظروف الراهنة، يجب بذل جهود مكثفة لتوسيع القدرة الاستيعابية للعمل، وهذا الأمر يتطلب ما يلي:⁽¹⁶⁾

1. وضوح أكثر في الرؤية الاقتصادية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية المعتمدة نظرياً وعملياً. فسياسة السوق المفتوحة أو الاقتصاد الحر التي تبنتها السلطة الوطنية تحتاج لبلورة وتفصيل أكثر وتوافق

⁽¹⁶⁾ بعض هذه المتطلبات وردت في توصيات مؤتمر الحوار الوطني الذي نظمه مركز التجارة الفلسطيني - "بال تريد" في رام الله سنة 2000، وفي الحلقة الدراسية لوزارة العمل بعنوان "حو سياسة وطنية للتشغيل"، 1996، رام الله.

أكثر مع الاحتياجات التنموية الفلسطينية، كما يتطلب ممارسة فعلية بعيدة عن الممارسات الاحتكارية في المجالات التي يستطيع أن ينشط فيها القطاع الخاص.

2. انتهاج السلطة الوطنية الفلسطينية سياسة تنموية اقتصادية واضحة الأهداف والأولويات، وسياسات اقتصادية مالية ونقدية وائتمانية قادرة على تحقيق الأهداف التنموية بكفاءة وفعالية، ووضع خطة تنموية لتحقيق الأهداف المقررة، والتنسيق بين الوزارات المختلفة لضمان اتساق الأهداف والخطط والسياسات على المستويين الكلي والقطاعي.

3. توفير المناخ والبيئة الملائمة لعمل القطاع الخاص لمساعدته على الانطلاق والتوسع. وهذا يتطلب استكمال إصدار ووضع القوانين والأنظمة التجارية والاقتصادية التي تسهل عمل المستثمرين، وضمان نفاذ القوانين من خلال تفعيل القضاء وإنشاء المؤسسات المساندة والسماح لها بأن تقوم بدورها المطلوب، ومنع الاحتكار في القطاع العام أو القطاع الخاص إلا في الحالات التي تبررها المصلحة الاقتصادية العليا، إضافة إلى تفعيل بعض القوانين الأخرى التي تم إقرارها وإصدارها ولكنها ما زالت تواجه مشاكل في التنفيذ.

4. مراجعة تقييمية للاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الموقعة مع العديد من الدول، وتفعيل اتفاقيات وبروتوكولات التعاون الاقتصادي الموقعة مع الدول العربية والأجنبية، وكذلك توقيع اتفاقيات مع الدول العربية، وخاصة الخليجية منها، بما يضمن فتح أسواق العمل في هذه البلدان أمام العمالة والسلع الفلسطينية.

5. التنسيق الفعال بين القطاعين العام والخاص والمؤسسات المساندة، بما في ذلك الغرف التجارية والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية والجامعات، إضافة إلى التنسيق المستمر بين مختلف أجهزة القطاع العام من وزارات ومؤسسات ودوائر ذات العلاقة بسياسات العمل.

6. إعادة هيكلة مؤسسات السلطة الوطنية، خاصة الوزارات نظرا لازدياد حالات التداخل والازدواجية في المسؤوليات والصلاحيات، إضافة إلى تقييم دور كل من هذه المؤسسات بهدف تطوير وتفعيل أدائها وضمان تكاملها.
7. وضع خطط وطنية لتسويق فلسطين (ترويج الصادرات والتسويق السياحي والاستثمارات) بمشاركة القطاع الخاص في مجالات المعارض لترويج المنتجات والخدمات الفلسطينية في الأسواق المستهدفة، وإرسال البعثات التجارية للدول والأسواق التجارية، لترويج الاستثمارات، لدراسة الأسواق الخارجية المستهدفة.
8. تأهيل السفارات الفلسطينية في الخارج وتعزيز قدراتها عبر تزويدها بالمعلومات وتطوير دورها في ترويج المنتجات الفلسطينية والترويج السياحي وتشجيع الاستثمارات الخاصة في فلسطين.
9. توفير إدارة مالية عامة جيدة، ما يتطلب تجميع جيد لمصادر الأموال المتاحة لخزينة السلطة ووضع سياسة رشيدة لأوجه صرف هذه الأموال.
10. تعزيز دور المؤسسات المساندة و التمثيلية في رفع وتيرة العمل التنموي من خلال استشارتها وإشراكها في الحوار ورسم السياسات الاقتصادية وتنفيذها، وضرورة وضع الأنظمة القانونية التي تنظم عملها.
11. تطوير خدمات البنية التحتية وتوفيرها بأسعار ونوعية معقولة للقطاع الخاص، وفي هذه السياق لا بد من تطوير المناطق الصناعية المتوفرة حاليا والتي تعاني من تشوهات بنيوية ونقص في معظم الخدمات الأساسية، وإقامة مناطق صناعية جديدة متطورة وتوفيرها للقطاع الخاص بتكاليف معقولة لما لها من دور مؤثر في جذب وتشجيع الاستثمار المحلي والخارجي. كما أن الاستثمار في مشاريع البنية

التحتية يعتبر اكثر القطاعات المولدة لفرص التشغيل سواء أكانت خلال فترة تصميم وتنفيذ المشاريع أم فيما بعد لتوفير الصيانة والأدوات اللازمة لهذه المشاريع. وقد بادرت السلطة الوطنية إلى إطلاق أيدي القطاع الخاص، كشركات ومؤسسات وأفراد، لتملك وإدارة هذه المشاريع مثل الاتصالات، والطاقة، والمواصلات،...الخ. بالإضافة إلى أهمية العمل على إصلاح الطرق الفرعية التي يستخدمها المواطنون في التنقل بين المناطق الفلسطينية المختلفة عندما تغلق إسرائيل الطرق الرئيسية.

المراجع

- البطمة، سامية. برامج إيجاد فرص العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة. ورقة عمل قدمت إلى المؤتمر الدولي للتشغيل، رام الله 1998.
- البنك الدولي. أخبار تنموية- الضفة الغربية وقطاع غزة، نشرة حزيران 2001.
- الجعفري، محمود. (1998)، سياسات الاقتصاد الكلي في مجال ترويج التشغيل: تقرير مشروع رقم 5. وزارة العمل وبرنامج العمل الدولي: رام الله.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. تقارير مسح القوى العاملة، أعداد مختلفة، رام الله، فلسطين.
- _____، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، ملخص النتائج، رام الله، فلسطين، 1999.
- الخواجة، ليلي. سياسات استخدام وانتقال الأيدي العاملة العربية من بلدان الإرسال: مراجعة نقدية، في سياسات الاستخدام وانتقال العمالة العربية. المعهد العربي للتخطيط بالكويت، 1985.
- الزغموري، عودة شحادة. (1998)، ترويج القطاعات الريادية الفلسطينية تقرير مشروع رقم 6 وزارة العمل وبرنامج العمل الدولي: رام الله.
- المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار- بكدار. برنامج تشغيل فرص العمل، كانون الثاني 1997.
- المجلس التشريعي الفلسطيني. القوانين (1996-2000). إصدارات الدائرة الإعلامية. رام الله، فلسطين. 2000.
- المنسي، كامل وصلاح، جمال. سياسات الأجور ورفاهية العمل. ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل، فلسطين، رام الله، أيار 1998.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. حالة حقوق المواطن الفلسطيني. التقرير السنوي السادس. كانون الثاني 2000- كانون الأول 2000. رام الله، فلسطين. 2000.
- حامد، أسامة. الوساطة المالية- تنمية رغم الصعاب، الاقتصاد الفلسطيني في طور الانتقال للمؤلفين شعبان وديوان. رام الله، فلسطين. 1999.

- حشوة ، مازن. التعليم والتدريب في فلسطين، طاقم الخبراء. ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين. رام الله، أيار 1998.
- خليفة، محمد. الطلب على العمالة الفلسطينية في إسرائيل والأراضي المحتلة، جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، سلسلة الرسائل (1)، رام الله، 1999.
- شبانة، لؤي، والبرغوثي، سفيان، البطالة في الأراضي الفلسطينية- الواقع وآفاق الحل، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله، 1999.
- شعبان، رضوان، ديوان، إسحاق. تنمية رغم الصعاب- الاقتصاد الفلسطيني في طور الانتقال. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني- ماس، والبنك الدولي. رام الله، فلسطين. 1999.
- عبد الهادي، عزت. دور المنظمات الأهلية الفلسطينية في دعم وتطوير قطاع المشاريع الصغيرة ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل. فلسطين، رام الله، أيار 1998.
- قبلان، فريد. مشاكل القوى العاملة في فلسطين، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2000.
- مركز الحقوق - جامعة بيرزيت. البيئة القانونية في فلسطين. ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين. رام الله، أيار 1998.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني- ماس، المراقب الاقتصادي العدد السادس، رام الله، فلسطين. 2000.
- _____، مكحول، باسم، تحليل العرض والطلب على العمالة الفلسطينية. رام الله، فلسطين. 2000.
- _____، مكحول، باسم، محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله، فلسطين. 2001.
- مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة، آثار المواجهات والقيود المفروضة على الحركة وإجراءات إغلاق الحدود على الاقتصاد الفلسطيني منذ تشرين الأول 2000 حتى 31 كانون الثاني 2001، غزة 2001.
- ملحيس، غانية. القطاع الحكومي الفلسطيني واقعه ومشكلاته وآفاق نموه ومتطلبات إصلاحه. ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل. فلسطين، رام الله، أيار 1998.
- وزارة العمل، حلقة دراسية بعنوان "تحو سياسة وطنية للتشغيل"، 1996، رام الله.

- Admas, A. V. The World Bank's Treatment of Employment and Labor Market Issues. The World Bank, Washington, D.C. 1992.
- Al-Botmeh, Samia, and Sayre, Edward. Employment Generation Schemes in the West Bank and Gaza Strip. July 1996.
- Amis, Philip. Employment Creation or Environmental improvements. A Literature Review of Vrpan Poverty and Policy in India. *Habital intl.* V19, No4, 1995.
- Arnon, A. Luski, I, Spivak, A and Weinblatt, J (1997). *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation.* Brill: New York.
- Betcherman, G., Dar, A. Luinstra, A., Ogawa, M. Active Labor Market Policies: Issues for East Asia, in *East Asian Labor Markets and the Economic Crisis: Impacts: Responses and Lessons*, Edited by Gordon Betcherman and Rizwaneel Islam. World Bank, Washington, D.C. 2001.
- Boeri, Tito, Barda, M.C. Active labor Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle. *European Economic Review*, No.40, 1996.
- Boltho, A. and Glyn. A. Can Macroeconomic Policies Raise Employment. *International Labor Review*, 1995.
- Caimfors, Lars. Active Labor Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. *OECD Economic Studies*, No. 22 1994.
- Callaghan, G. S. *Flexibility, Mobility and the Labor Market.* Ashgate, Hampshire, 1997.
- Cassen, R. and Mavrotas, G. Education and Training for Manufacturing Development, in *Skill Development for International Competitiveness.* Editor: Martin Godfrey, Edward Elgar, Brook Field, 1997.
- Cockx, Bart. *The Design of Active Labor Market Policies: What Matters and what Doesn't* Universite Catholique de Louvian, Belgium, 1998.
- Economist Intelligence Unit. *Country Report: Israel and Palestinian Territories.* London. 2001.
- Fougere, D., Kramarz, F., Magnac, T. Youth Employment in France. *European Economic Review*, No. 44, 2000.
- Fretwell, D., and Goldberg, S. *Development Effective Employment Services,* World Bank Discussion Paper 208, World Bank, 1993.
- Gill, Indermit S. *West Bank and Gaza: Labor Market and Training During Transition.* 1995.
- Guasch, L. *Labor markets reform and job creation in Latin America and the Caribbean.* World Bank: Washington DC, 1999.
- Higgins, Bryon. *Reducing Unemployment: Current issues and Policy Options.* Federal Reserve Bank of Kansas City, Karsas city 1994.

- Hutton, W. and Kuttner. Jobs and Growth: the international perspective. Fabian/Unison Special, 1994.
- International Labor Office ILO. World Employment. ILO, Geneva, 1995.
- _____ World Employment: National Policies in a Global Context. ILO, Geneva 1997.
- _____ The Challenge of Job Creation in Egypt. ILO. 1991.
- International Monetary Fund. West Bank and Gaza Strip: Economic Developments in the Five years Since Oslo. IMF: Washington DC, 1999.
- Janoski, T. Explaining State Intervention to Prevent Unemployment, in International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation, edited by Gunther Schmid, Edward Elgar, Brookfield 1996.
- Karshenas, M. Structural Adjustment and Employment in the Middle East and North Africa. ERF, Cairo 1994.
- Lehman, Hartmut. Active Labor Market Policies in the OECD and in Selected Transition Economies. World Bank, Washington, D.C. 1995.
- Levinsohn, J. Employment Response to international Liberalization in Chile. Journal of international Economics, v47, 1999.
- Lubyova, M., Ours, J. Effects of Active Labor Market Programs on the Transition Rate from Unemployment into Regular Jobs in the Slovak Republic. Slovak Academy of Sciences, Slovak Republic, 1998.
- Ouars , T. Do Active labor Market Policies Help Unemployed workers to Find and keep Regular Jobs. Institute of labor studies, Bonn, 2000.
- Phipps, A. J., Sheen, JR. Macroeconomic Policy and Employment Growth in Austria. Australian Economic Review, First Quarter, 1995.
- Radwan, S. Towards Full Employment: Egypt into the 21st Century. Distinguished Lecture Series 10. ECES: Cairo, 1997.
- Rosenberg, S. The State and the Labor Market. Plenum Press: New York, 1989.
- Rothschild, K. Employment, Wages and Income Distribution. Routledge, New York, 1993.
- Saint-Paul, G.A Framework for Analyzing the Political & Support for Active labor Market Policy. Journal of Public Economics, No.67, 1998.
- Sen, Amarty. Employment, Technology and Development. Oxford University Press 1995.
- Shaban, Radwan A, Assaad, Ragui, and AL-Qudsi, Sulayman. Employment Experience in the Middle East and North Africa. Economic Research Forum.1993.
- Toye, J. Structural Adjustment and Employment Policy. ILO, Geneva, 1995.
- United Nations. Employment Generation Program. Gaza, 1996.
- World Bank, The Employment Crisis in Industrial Countries, is International Integration to Blame? World Bank, Washington, D.C.,1995.
- _____ Employment and Social Protection in East Asia. World Bank, Washington, D.C. 1998.

الملاحق

الملحق الأول

مشاريع الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ وتفسير قانون العمل الفلسطيني رقم 4 لسنة، والتي اقترحتها وزارة العمل والتي وناقشتها اللجان المتخصصة في الوزارة وهي:

1. مشروع نظام ساعات العمل والعمل الإضافي
2. مشروع نظام عمل العمال الأحداث
3. مشروع نظام الإجراءات المتعلقة بالإضراب والإغلاق
4. مشروع نظام تحديد الأعياد الدينية والرسمية مدفوعة الأجر
5. مشروع نظام تشغيل النساء ليلاً
6. مشروع نظام خدم المنازل
7. مشروع نظام السجلات والكشوف والإشعارات المطلوبة من أصحاب العمل
8. مشروع نظام الإجراءات في القضايا العمالية الفلسطينية
9. مشروع قرار تشكيل لجنة السياسات العمالية
10. مشروع قرار بشأن الصناعات الخطرة أو الضارة بالصحة والتي لا يجوز تشغيل الأحداث بها
11. مشروع قرار بشأن الأعمال الخطرة والشاقة والتي يحظر تشغيل النساء فيها
12. مشروع قرار بشأن الأعمال الخطرة والضارة بالصحة والتي تخفض ساعات العمل اليومي بما لا يقل عن ساعة وبشأن الأعمال الخطرة والتي تصبح الإجازة السنوية 3 أسابيع
13. مشروع النظام الخاص بوسائل الإسعاف الطبي في المنشآت
14. مشروع النظام الخاص بالفحوص الطبية الابتدائية والدورية
15. مشروع النظام الخاص بالشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل
16. مشروع النظام الخاص بتشكيل الأجهزة الوظيفية
17. مشروع النظام الخاص بتعليمات الوقاية من الخاطر الميكانيكية

18. مشروع النظام الخاص باشتراطات السلامة بمباني المنشآت
19. مشروع النظام الخاص بتعليمات الوقاية من المخاطر الطبيعية (الفيزيائية)
20. مشروع النظام الخاص بالاشتراطات العامة للوقاية من المخاطر البيولوجية
21. مشروع النظام الخاص بتعليمات الوقاية من المخاطر الكيماوية
22. مشروع النظام بشأن تحديد وتنظيم الاحتياطات اللازمة لحماية العمال في أعمال الإنشاء والهندسة المدنية وبناء السفن
23. مشروع النظام بشأن الإخطار بإصابات العمل والأمراض المهنية والحوادث الجسيمة ونماذج الإحصائيات الخاصة بها
24. مشروع النظام الخاص بمنح تراخيص العمل للعمال غير الفلسطينيين
25. مشروع النموذج الخاص بالمفاوضة الجماعية
26. مشروع قرار لائحة الجزاءات النموذجية
27. نظام خاص ببرامج التدريب المهني وحقوق المتدرب
28. نظام تنظيم الأعمال الإنتاجية التدريبية
29. نظام خاص بعقد التدريب المهني
30. نظام خاص بتنظيم التبرعات التدريبية في مراكز التدريب المهني
31. نظام خاص بتنظيم الرسوم والأجور والمكافآت للدورات الاستكمالية في مراكز التدريب المهني

الملحق الثاني

مجموعة القوانين ذات الشأن الاقتصادي في مراحلها المختلفة بين المناقشة والإقرار والإصدار.

(A): مجموعة القوانين ذات الشأن الاقتصادي التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني وصادق عليها الرئيس وأصدرها، وذلك حتى تاريخ 2001/10/9

الرقم	القانون	تاريخ الإصدار
1	سلطة النقد	1996/12/16
2	تشجيع الاستثمار	1998/4/23
3	الخدمة المدنية	1998/5/28
4	دمغ ومراقبة المعادن الثمينة	1998/5/28
5	تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية	1998/8/3
6	حماية الثروة الحيوانية	1998/11/2
7	المدن الصناعية والمناطق الحرة الصناعية	1998/11/2
8	اللوازم العامة	1998/11/2
9	المصادر الطبيعية	1999/1/24
10	البيئة	1999/12/28
11	العطاءات للأشغال الحكومية	1999/12/28
12	تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين	2000/1/16
13	العمل الفلسطيني	2000/4/30
14	التعديلات على قانون دمغ ومراقبة المعادن	1999/9/27
15	الإحصاءات العامة	2000/8/7
16	المواصفات والمقاييس الفلسطينية	2000/9/17
17	الرسوم القنصلية	2001/1/30
18	تمليك الطبقات والشقق والمحلات	1996/1/6

المصدر: المجلس التشريعي الفلسطيني، 2001.

(B): مشاريع القوانين ذات الشأن الاقتصادي المحالة إلى الرئيس للمصادقة عليها،
وذلك حتى تاريخ 2001/10/9

الرقم	مشروع القانون	تاريخ الإحالة
1	الأساسي	1997/10/4
2	تنظيم تملك الأجانب للعقارات في فلسطين	1997/10/4
3	الهيئة العامة الفلسطينية للبتروول	1997/12/7
4	ضريبة الدخل الفلسطيني	2001/5/23
5	التأمينات الاجتماعية	2001/7/29
6	المصارف	2001/7/29
7	المياه	2001/8/16

المصدر: المجلس التشريعي الفلسطيني، 2001.

(C): مشاريع القوانين ذات الشأن الاقتصادي التي ما زالت في مراحل مختلفة من المناقشات
في المجلس التشريعي حتى تاريخ 2001/10/9

الرقم	مشروع القانون	تاريخ المناقشة العامة
1	التمويل	1999/12/1
2	صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية	2001/12/1
3	إيجار المساكن والعقارات التجارية	2000/5/3
4	الكسب غير المشروع	2000/9/28
5	الصناعة	2000/9/28
6	الزراعة	2001/3/10
7	مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى	2001/3/10
8	الأوراق المالية	2001/3/10
9	هيئة سوق رأس المال	2001/3/10
10	صندوق التأمينات الاجتماعية	2001/3/10
11	مزاولة مهنة تدقيق الحسابات	2001/8/8

2001/8/8	رسوم المحاكم	12
----------	--------------	----

المصدر: المجلس التشريعي الفلسطيني، 2001.

الملحق الاحصائي

جدول 1: أدوات وأهداف سياسات العمل

الجهات المستفيدة	الأدوات	الهدف
الفئات والمناطق والصناعات التي تعاني من الانكماش	خلق فرص عمل بشكل مباشر، ودعم الأجر، والتدريب، وتشجيع التوظيف الذاتي	مواجهة الانكماش الاقتصادي
الفئات التي تعاني من الخلل الهيكلي	مكاتب التشغيل: خدمات التوظيف والتدريب، ودعم الأجر	تقليل الاختلالات الهيكلية
جميع أفراد القوى العاملة	مكاتب التشغيل، والتدريب	زيادة فعالية سوق العمل
العمال محدودو المهارة العاطلون عن العمل	التدريب و إعادة التدريب	تحسين المهارات والإنتاجية
الفئات المهمشة والمحرومة	مكاتب التشغيل، والتدريب، ودعم الأجر	دعم الفئات الهامشية والمحرومة

المصدر: Betcherman et al, 2001

جدول 2: خصائص برامج سياسات العمل النشطة

البرنامج	الأهداف والأنشطة	الإيجابيات	السلبيات	القضايا الأساسية
مساعدات البحث عن عمل وخدمات التشغيل	تحسين فرص المواعمة بين العرض والطلب وشواغر العمل مع الباحثين عن عمل	تساهم في تقليل حجم ومدة البطالة، منخفضة التكاليف	تفيد فقط جزءاً بسيطاً من الباحثين عن عمل، ينجم عنها خسائر اجتماعية	تحديد دور الجهات العامة والخاصة في توفير خدمة البحث عن عمل، توفير خدمات متكاملة، تقييم النشاطات لتحسين الكفاءة والفعالية
التدريب، وإعادة التدريب	مساعدة القادمين الجدد لسوق العمل، مساعدة عاطلين عن العمل على اكتساب مهارات تعزز فرصة حصولهم على عمل	زيادة المهارات والإنتاجية تمكن من استهداف الفئات العاطلة والمحرومة	ضعف الأداء يؤدي إلى خسارة اجتماعية في حالات الانكماش الاقتصادي، يراجع دورها وفعاليتها	تحديد دور القطاعين العام والخاص في توفير وتمويل التدريب، وأهمية التوفيق بين التدريب واحتياجات سوق العمل
دعم الأجور	تشجيع المنتجين على الاحتفاظ بالموظفين، توظيف بعض الفئات المحرومة أو المهمشة	قد تشجع الاستخدام الدائم من خلال اكتساب مهارات العمل، تعزز تواصل الفرد مع سوق العمل	ضعف الأداء يؤدي إلى خسارة اجتماعية، تشجيع إحلال الوظائف المدعومة بدلاً من تلك غير المدعومة، قد تشجع المنتج على فصل الموظف بعد توقف دعم أجره	تحديد مدة دعم الأجور، وتحديد المستوى الأمثل للدعم
تطوير المشاريع والورش الصغيرة وللاستخدام الذاتي	تأسيس وتطوير مشاريع قائمة والاستخدام الذاتي من خلال تقديم القروض والدعم الفني	تشجيع تطوير المهارات القيادية والإبداعية عند الأفراد	قد يترتب عليها خسائر اجتماعية كبيرة قد تستبدل المشاريع التي لا تحصل على المساعدة دورها في استيعاب عاطلين على العمل يكون منخفضاً من المراحل الأولى من بناء المشاريع	تحديد نوع الدعم المطلوب (مالياً، فنياً، إجرائياً) حصر الفئات المستفيدة بشكل جيد لتقليل الخسائر الاجتماعية، وضرورة تقييم أداء البرامج خاصة في خلق فرص عمل، والنجاح المالي
برامج التشغيل الطارئة (المؤقتة)	خلق فرص عمل مؤقتة لتوليد دخل يسد الحاجات الغذائية الأساسية ويحافظ على الطلب ويحد من اتساع الفقر.	مساعدة الفئات المهمشة على خلق قنوات اتصال مع سوق العمل، وزيادة إنتاج السلع العامة وتحسن البنية التحتية	قد ينظر إليها نظرة اجتماعية دنيا، وبالتالي لا تسهم في تحسين فرص المشارك في الحصول على فرص عمل خارج هذه البرامج، وتدني كفاءة استخدام الأموال المخصصة (مقارنة العوائد مع التكاليف)	تحديد مستوى الأجور، وتحديد نسبة الأجور من ميزانية برامج التشغيل الطارئة تحديد الجهة التي ستنفذ المشاريع هل هي القطاع العام أم الخاص

المصدر: Betcherman et al, 2001

جدول 3: ملخص نتائج تقييم برامج سياسات العمل النشطة

البرنامج	النتائج
خدمات البحث عن عمل والتشغيل (19 برنامجاً تم تقييمهما)	الإناث تستفيد أكثر من بقية الفئات تفيد الشباب في حالات الانتعاش الاقتصادي انخفاض تكلفتها مقارنة بالتدريب قد تؤدي إلى ظهور خسارة اجتماعية في حالة ضعف التنفيذ
تدريب المتعطلين منذ مدة طويلة (28 برنامجاً تم تقييمهما)	تفيد الإناث والفئات المهمشة والمحرومة ارتفاع تكلفتها (تكلفتها من ضعفين إلى أربعة أضعاف خدمات التشغيل) تأثيرها على زيادة فرص التوظيف لا تبرر ارتفاع تكلفتها مقارنة ببقية البرامج.
إعادة التدريب للعاملين الذين فقدوا وظائفهم في حالات فصل لعاملين بشكل كبير (Mass layoffs) (12 برنامجاً تم تقييمهما)	تأثير إيجابي متدن جداً التأثير الإيجابي يزداد مع انتعاش الاقتصاد معدل العائد الاقتصادي سالب لهذه البرامج ارتفاع تكلفتها مقارنة بخدمات التشغيل
تدريب الشباب الخريجين الجدد (7 برامج تم تقييمهما)	غياب التأثير الإيجابي فرص الاستخدام وزيادة الراتب لم تتحسن معدل العائد الاقتصادي سالب
دعم الأجور (22 برنامجاً تم تقييمهما)	تفيد المتعطلين عن عمل لفترات طويلة تعزيز ثقافة الدعم بحيث أن الشركات قد تعتمد عليها للحصول على دعم دائم وليس مؤقت ارتفاع الخسائر الاجتماعية وظاهرة الإحلال فائدتها محدودة عند مقارنة الفئات المستفيدة مع تلك غير المستفيدة.
برامج التشغيل الطارئة (17 برنامجاً تم تقييمهما)	تفيد الفئات المهمشة والمحرومة/العاطلين عن العمل لا تفيد في تحسين فرص العمل في المدى الطويل للمشاركين عائدها الاقتصادي محدود جداً إذا كان هدفها زيادة فرص الاستخدام الدائمة
تأسيس وتطوير المشاريع الصغيرة (15 برنامجاً تم تقييمهما)	تفيد الفئات المتعلمة ارتفاع معدل الفشل للمشاريع الصغيرة ارتفاع الخسائر الاجتماعية وآثار الاستبدال ارتفاع التكلفة مقارنة بالفوائد المتحققة من دعم هذه المشاريع عادة لا يقبل عليها كثير من العاطلين عن العمل

